

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Ben Cerqueira Beier

**O ESTADO SOCIAL E OS DESAFIOS NO CASO BRASILEIRO**

FLORIANÓPOLIS, 2019

Ben Cerqueira Beier

## **O ESTADO SOCIAL E OS DESAFIOS NO CASO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel, no Curso de Ciências Sociais, na Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Da Rosa Bordignon

FLORIANÓPOLIS, 2019

Ben Cerqueira Beier

## **O ESTADO SOCIAL E OS DESAFIOS NO CASO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
aprovado como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel, no  
Curso de Ciências Sociais, na  
Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo da Rosa  
Bordignon

Florianópolis, 08 de 01 de 2019

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Rodrigo da Rosa Bordignon

---

Prof. Dr. Luiz Gustavo de Cunha da Souza

---

Prof. Dr. Tiago Daher Padovezi Borges

## RESUMO

O objetivo do presente texto é examinar, a partir da compreensão conceitual de Estado Social e seus devidos comprometimentos com a sociedade, fazendo uso da teoria de Robert Castel, passando por conceituações de Estado-Providência e suas dinâmicas, avaliando sua construção histórica, para analisar por fim o caso brasileiro e seus desafios na consolidação de um Estado Social e a viabilização da assistência às demandas de proteção social frente aos desequilíbrios de coesão social existentes. Traçando uma linha das reconfigurações dos Estados-Providência, chegando a análise do funcionamento do Estado brasileiro e suas mudanças conjunturais das últimas décadas, argumentando que o Estado brasileiro vem produzindo importantes iniciativas no sentido de conferir faticidade às aspirações e expectativas concernentes a uma efetiva participação daqueles grupos que apenas desempenhavam um papel passivo na vida política. Impactando em mudanças positivas na dinâmica de coesão social, porém com seus respectivos desafios referentes à conjuntura brasileira e sua construção histórica.

Palavras-chave: Estado Social. Proteção Social. Seguridade Social. Estado Social Brasileiro. Previdência.

## **ABSTRACT**

The objective of this text is to examine, from the conceptual understanding of the Social State and its due commitments to society, using the theory of Robert Castel, going through the conceptualizations of the Welfare State and its dynamics, evaluating its historical construction, to analyze the Brazilian case and its challenges in the consolidation of a Social State and the feasibility of assisting the demands of social protection against the existing social cohesion imbalances, tracing a line of the reconfigurations of the Welfare States, arriving at an analysis of the Brazilian state's functioning and its conjunctural changes of the last decades, arguing that the Brazilian State has been producing important initiatives in order to confer fatigue to the aspirations and expectations concerning the effective participation of those groups that played only a passive role in political life. Impacting in positive changes in the dynamics of social cohesion, but with their respective challenges regarding the Brazilian context and its historical construction.

Keywords: Social State. Social Protection. Social Security. Brazilian Social State. Social Security.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>1. A VULNERABILIDADE SOCIAL E A SOCIEDADE SALARIAL</b> .....	10
<b>2. AS RELAÇÕES DO TRABALHO</b> .....	20
2.1 A questão social do trabalho.....	24
<b>3. A PROTEÇÃO SOCIAL</b> .....	27
<b>4. A REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA</b> .....	32
4.1 A crise do trabalho e a crise social.....	32
4.2 A reestruturação do Estado-Providência.....	37
4.3 O Estado-Providência.....	42
<b>5. OS DESAFIOS DO ESTADO SOCIAL NO BRASIL</b> .....	47
5.1 Situando o Brasil nas conceituações de Regimes de Bem-Estar.....	49
5.2 Proteção social, mercado de trabalho e tributação: transformações e continuidades.....	52
5.2.1 Proteção social e sistema fiscal.....	53
5.2.2 Previdência Social e a articulação do Trabalho.....	55
5.3 O Sistema Público de Saúde e o Privado.....	59
5.4 Transferência de renda como mecanismo de coesão social.....	62
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	66
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	69

## INTRODUÇÃO

No presente texto abordarei, a partir da compreensão conceitual de Estado Social - esboçando seus compromentimentos com a sociedade e fazendo uso da teoria de Robert Castel - , partindo do entendimento de vulnerabilidade social como uma situação presente no mundo das relações que o capitalismo instaurou com sua ascensão e progressão ao longo de sua trajetória histórica, colocando como elemento fundamental o Estado como possibilitador de assistência a proteção social e seguridade para os situados nessas posições, que até então compunham significativamente uma parte passiva das ordenações do Estado. Traçando uma linha de entendimento das relações e da questão social do trabalho, da proteção social, para abordar de que forma, historicamente, os Estados passaram a se transformar perante os desafios da desfiliação e da vulnerabilidade social.

Coloco ainda em questão a reestruturação do Estado-Providência, levando em conta os aspectos conceituais e os processos de construção histórica que levaram a uma intensa transformação no aparato estatal no século passado de diversos Estados, usando como exemplo o caso dos países de capitalismo central, como a Europa e a América do Norte, que a partir destas mudanças, mesmo enfrentando discontinuidades, consolidaram Estados, que em certa medida, implementaram mecanismos que viabilizaram a proteção social e a inserção de parcela efetiva da população que se encontrava em situações precárias devido às mudanças nas relações de trabalho.

Para, a partir disso, contrastar com o caso brasileiro, levando em conta consonâncias e discontinuidades com a trajetória dos Estados do capitalismo central e seus desafios enquanto adequação a um Estado social que permite tratar destes problemas contemporâneos, problemas estes, que têm profundas raízes nas relações advindas das inovações no mundo do trabalho e da dinâmica do capitalismo já há muito tempo. Usando como apoio teórico, autores que se dedicaram a pensar estas questões no plano atual e colocando esse cenário em relação com as idealizações do Estado social e seu funcionamento. Para alcançar esta proposta coloco em questão a análise do funcionamento do Estado brasileiro, quanto implementador de políticas públicas sociais, e seus avanços das últimas décadas em torno da assistência social a seguridade e proteção, advindas de

implementações de políticas e reestruturações constitucionais, evidenciando pontos que podem indicar uma certa inclinação no andar da conjuntura brasileira ao que irei me referir como Estado social.

## 1. A VULNERABILIDADE SOCIAL E A SOCIEDADE SALARIAL

Entendo como coerente iniciar a discussão apresentando a noção de Robert Castel referente a sociedade salarial e a intrínseca vulnerabilidade social advinda de uma série de relações que abordarei ao longo do trabalho, uma vez que esta é a situação que se apreende aqui como problemática e que deve ser abarcada no contexto social contemporâneo. Para isso parto da concepção Casteliana de que a construção do indivíduo na sociedade moderna, as condições sociais objetivas dotariam os sujeitos da propriedade de si e, segundo o autor, um indivíduo não existe em substância, e para existir como indivíduo é necessário ter suportes, e, portanto devemos nos indagar sobre o que há por trás do indivíduo que o permita existir como tal. As condições sociais, ou suportes, seguindo esta linha, são sempre direcionadas à perspectiva da segurança e proteção social. A partir disto, entende-se que apenas um indivíduo assegurado e protegido socialmente poderia desenvolver a propriedade de si, uma vez que o indivíduo não dependeria de outros indivíduos. Ou seja, ser indivíduo positivamente seria estar no cerne de uma sociedade, e ser parte dela, e por ser parte dela ser protegido dos acasos da existência. O que se evidencia, portanto, é que o indivíduo se descola da dependência de outros indivíduos, não sendo mais propriedade de outros indivíduos, mas passa a legitimar a coerção da sociedade, tornando-se proprietários de si através de seu trabalho. Na sociedade, o indivíduo tendo garantidos seus direitos, tornar-se-ia um cidadão. Desta forma, o indivíduo passaria a depender da eficácia do Estado de garantir certas condições, e por isso o social o tornaria um indivíduo. A idéia inicial aqui é a de que os suportes necessários para existir e ser reconhecido como indivíduo só poderiam ser obtidos pela sociedade.

Castel entende que na modernidade ocorreu uma dissociação entre propriedade e trabalho, o que implicaria em pensar numa sociedade de proprietários e não-proprietários. Neste sentido, identifica que, primeiro, a propriedade privada, como explanou Locke, poderia tornar o indivíduo proprietário de si. Os trabalhadores, devido à condição de não-proprietários, não estavam situados em uma igualdade de fato, pois estavam despossuídos de si mesmos, pertencendo ao patrão/empregador. Não proprietários, nada poderiam ser. Com a falta da propriedade privada para um grande número de pessoas, a propriedade social

representou uma inovação que possibilitou a recapacitação dos não-proprietários para alcançar à propriedade de si, pois a propriedade social conferiria a seguridade e o reconhecimento pelo trabalho na condição de assalariado. Assim, as relações de trabalho foram estruturadas na sociedade salarial em torno de instituições do Estado. O trabalho assalariado possibilitaria o acesso aos suportes sociais a ele associados favorecendo a integração e a coesão social. Na sociedade salarial se poderia encontrar uma distribuição da propriedade social em que seria permitido aos indivíduos o exercício de fato de seus direitos de cidadão. Neste sentido, a propriedade social seria análoga da propriedade privada, ou seja, uma propriedade que gera segurança e proteção social.

Entende-se aqui que existir positivamente como indivíduo é ter a capacidade de desenvolver estratégias pessoais, dispor de uma certa liberdade de escolha na condição de sua própria vida por não se encontrar na dependência de outro. A propriedade de si dependeria da possibilidade de apropriar-se do próprio corpo, apropriar-se do tempo e pensar o próprio destino.

Levando isto em conta, a assistência a situação de vulnerabilidade social, para garantir a coesão social na sociedade é fundamental. Para isto se faz necessário pensar os conceitos de risco e vulnerabilidade social, uma vez que os serviços e ações socioassistenciais do Estado de capacidade protetiva em face a estas situações de exclusão, risco e danos entre, tem como objetivo afiançar a segurança de sobrevivência (rendimento e autonomia) aos atendidos.

Tendo em mente que existem diferentes maneiras de definir e explorar os conceitos de risco e vulnerabilidade social devido às distintas áreas de conhecimento que fazem uso destas terminologias, opero aqui as reflexões dos sociólogos Anthony Giddens e Ulrich Beck, que constroem a análise destes pares conceituais a partir da crítica à modernidade. Os teóricos partem do pressuposto de que a sociedade contemporânea, denominada como pós-industrial é uma “sociedade de risco”, em consequência dos efeitos que a tecnologia e a globalização econômica produziram, e argumentam que, a partir das transformações políticas e econômicas ocorridas no final do século XX, estaríamos diante de uma nova era, onde o político e o social nas sociedades contemporâneas não vêm mais se enquadrando nos padrões da modernidade. Os autores trabalham na perspectiva da sociologia francesa o conceito de vulnerabilidade e risco social, articulando os processos de crise do capital em meados da década de 1970, em

meio ao acirramento do desemprego, exclusão social e do empobrecimento generalizado de parcela significativa da classe trabalhadora.

Perante as inadequações dos sistemas de proteção social frente às atuais configurações do trabalho na ordem mundializada, Robert Castel aponta que, as sociedades modernas são construídas sobre a base da insegurança, pois não encontram em si a capacidade de assegurar proteção, reproduzindo-se com isso, a vulnerabilidade das massas, expressas através do desemprego e precarização do trabalho. Castel compreende que o lugar ocupado na condição de assalariado é capaz de medir a ameaça de “fratura” que afeta a sociedade contemporânea, das quais decorrem, as situações de vulnerabilidade social, segregação e desfiliação. Seguindo esse pensamento, a situação atual caracterizada pela “fragilidade” na condição salarial, é responsável por promover o desemprego em massa, a instabilidade das situações de trabalho e a inadequação dos sistemas clássicos de proteção social; aumentando com isso, o número de indivíduos que ocupam na sociedade um lugar, nas elaborações de Castel, de “supranumerários”, “inempregáveis” ou empregados de um modo precário descontínuo.

Castel trabalha seu argumento pensando a situação problemática da vulnerabilidade social nos anos 1980, em meio a erosão dos sistemas de proteção social na sociedade salarial. Ao se indagar sobre a crise e degradação da sociedade salarial na França, aponta como em meados do século XX, a condição de assalariamento tornou-se a base da sociedade moderna, constituindo um determinado modo de acesso da classe trabalhadora à riqueza social tendo como referência o trabalho assalariado. Castel destaca que no início de sua pesquisa seu interesse era o de compreender a fragilidade do vínculo social no quadro de uma problemática da integração, de vulnerabilidade das massas e desfiliação, que põem em risco a coesão social.

Para pensar isto, é coerente se resgatar o processo de constituição do trabalho assalariado como eixo estruturador das relações sociais em termos de configuração da identidade social e de integração comunitária dos indivíduos. Nessas elaborações o trabalho ganha suporte privilegiado na estrutura social, por representar a inserção relacional dos indivíduos numa área de integração e segurança, constituindo aquilo que Castel denomina de “zonas de coesão social”. Em suas palavras:

[...] existe uma forte correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas que cobrem um indivíduo diante dos acasos da existência (CASTEL, 1998, p.24).

É neste sentido, que a condição de assalariado, torna-se a base da sociedade salarial moderna, tomando a posição de eixo em torno do qual foram sendo estruturados fortes sistemas de proteção social garantidos pelo Estado Social, com a função de “reduzidor de riscos”, combatendo a insegurança social. A sociedade salarial moderna é aquela em que o trabalho assalariado torna-se o centro das relações sociais em termos de configuração da identidade cultural simbólica dos indivíduos. Através do estatuto da condição de assalariamento o trabalho deixa de ser uma retribuição pontual de uma tarefa e passa a assegurar um conjunto de direitos e proteções contra os riscos sociais (doença, desemprego, acidentes), além de permitir uma participação aumentada na vida social, através do acesso ao consumo, à educação, ao lazer e a habitação. Nas palavras do autor, a sociedade salarial: “[...] parece arrebatada por um irresistível movimento de promoção: acumulação de bens e de riquezas, criação de novas posições e de oportunidades inéditas, ampliação dos direitos e das garantias, multiplicação das seguridades e das proteções” (CASTEL, 1998, p. 417) e o Estado social, segundo Castel, toma forma de proteção social.

A estruturação de sistemas de proteção social decorre da necessidade de redução dos riscos, inseguranças e incerteza que advem da convivência dos indivíduos em sociedade. A adesão ao sistema de proteção realiza-se principalmente a partir da inscrição dos indivíduos em associações constituídas por regulamentações e estatutos jurídicos, que atuam enquanto mecanismos de “coesão social”. É justamente neste sentido que a consolidação dos sistemas de proteção social através da ampliação do Estado Social, apresenta-se como elemento fundamental da coesão social em uma sociedade.

O modelo de sociedade que se impõe com a modernidade organizada é o de um conjunto de grupos profissionais homogêneos, cuja dinâmica é regida no quadro do Estado Social. A partir disto, a inscrição dos indivíduos neste tipo de sistemas de organização coletiva representava “[...] a resposta aos riscos de dissociação coletivos trazidos pela modernidade e a intenção de manter uma ordem estável e integrada” (CASTEL, 1998, p.36). Diante de um momento em que o Estado Social

se reconhece cada vez menos capaz de desempenhar este papel mediador da economia a serviço da manutenção do equilíbrio social, se tem, o início do que Castel entende como “[...] uma mobilidade generalizada das relações de trabalho, das carreiras profissionais e das proteções ligadas ao estatuto do emprego” (CASTEL, 1998, p.45).

Diante do aumento do desemprego e do empobrecimento generalizado de parcela significativa da classe trabalhadora surge o fenômeno que até então parecia ter sido perpassado: a questão social. A questão social é compreendida a partir do enfraquecimento da condição salarial, nos termos de um novo crescimento da “vulnerabilidade das massas”, representando um desequilíbrio quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade, esta ameaçada pela ruptura apresentada por grupos cuja existência fere a coesão do conjunto. Ou seja, ela é interpretada como um aumento contínuo de um “exército de desfiliações” que estariam ameaçando a coesão social. O conceito de coesão social é referenciado tendo como ponto de partida a inscrição dos indivíduos numa dada estrutura social ou sistema. Deste modo, entendendo o conceito de coesão social como um problema de integração, relacionado à vulnerabilidade ou desintegração.

Esta interpretação a respeito da questão social, leva a pensar sobre a ameaça que este fenômeno passa a exercer sobre as mudanças na estrutura da relação salarial e na durabilidade do vínculo do emprego. As regulações ao redor do trabalho passam gradativamente a perder seu poder de integração, reproduzindo-se com isso, a vulnerabilidade e o risco de uma fratura capaz de gerar a “desintegração social”, e por este motivo, o fenômeno da precarização do trabalho, consequente da reestruturação do capital, que culmina com o processo de vulnerabilidade das massas e produzem o desemprego e a desfiliação. Em suas palavras:

“Assim como o pauperismo do século XIX estava inserido no coração da primeira industrialização, também a precarização do trabalho é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológico-econômicas da evolução do capitalismo moderno. Realmente há aí uma razão para levantar uma “nova questão social” que, para espanto, dos contemporâneos, tem a mesma amplitude e a mesma centralidade da questão suscitada pelo pauperismo na primeira metade do século XIX” (CASTEL, 1998, p.526-527).

Para caracterizar o processo que impulsiona a vulnerabilidade social, associa-se a precarização do trabalho, responsável pela produção do desemprego, e a degradação dos vínculos relacionais, que podem ampliar os riscos de queda na vulnerabilidade, para o que Castel chama de desfiliação, isto é, a conjunção da perda do trabalho e o isolamento relacional. O conceito de desfiliação operado aqui, em oposição ao conceito de exclusão social, pretende demonstrar a tendência ao enfraquecimento, ou a quebra dos laços sociais que ligam o indivíduo à sociedade. Já a vulnerabilidade, representaria uma espécie de indicador da exposição de um indivíduo a ocorrência de riscos, configurando-se “[...] enquanto zona intermediária instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade” (CASTEL, 1998, p.26).

As “zonas” de vulnerabilidade social referem-se ao contingente de indivíduos que estão fora das relações sociais tradicionais de um padrão de proteção social devido à crise social: os desempregados, aqueles inseridos de forma precária no mercado de trabalho, como também os indivíduos ou grupos com fragilidade dos vínculos relacionais, sejam eles familiares ou comunitários, além daqueles situados em posições de emprego precárias com jornadas de trabalho demasiadamente longas e com baixa remuneração, que não são suficientes para atender as necessidades básicas. Nas palavras de Castel, a “zona” de vulnerabilidade é apresentada como:

“[...] um espaço social de instabilidade, de turbulências, povoado de indivíduos em situação precária na sua relação com o trabalho e frágeis em sua inserção relacional. Daí o risco de caírem na última zona, que aparece, assim, como o fim de um percurso. É a vulnerabilidade que alimenta a grande marginalidade ou a desfiliação” (CASTEL, p. 27, 1998).

As “zonas” de vulnerabilidades atuam como uma espécie de indicador para avaliar o grau de coesão de um conjunto social num dado momento de crise econômica. Na classificação por graus da dinâmica de exclusão, Castel caracteriza os três estágios das zonas de vulnerabilidade:

- A zona de integração que seria um conjunto de relações de trabalho e inserção relacional estável;

- A zona de vulnerabilidade que significa a apresentação de trabalho precário e fragilidade de apoio relacional;
- A zona de desfiliação é a conjugação dos processos de exclusão, ausência de trabalho e isolamento relacional (CASTEL, 1998).

Seguindo esta linha de pensamento, Castel aponta que se ocorrer algo como uma crise econômica, ou o aumento do desemprego, a generalização do subemprego, a zona de vulnerabilidade aumenta, e avança sobre a da integração tendo como consequência a desfiliação. Ressalta ainda que este modelo não é inerte, e que controlar essas “zonas” possibilita garantir a estabilidade da estrutura social, da seguinte forma:

“Menos do que situar indivíduos nessas “zonas”, trata-se de esclarecer os processos que os fazem transitar de uma para outra; por exemplo, passar da integração à vulnerabilidade, ou deslizar da vulnerabilidade para a inexistência social” (CASTEL, 1998, p. 25).

Em “A insegurança social: o que é ser protegido?”, Castel reflete sobre os impactos que as mudanças socioeconômicas proporcionaram nos sistemas de proteção social, expondo os indivíduos e grupos a uma verdadeira insegurança social, capaz de alimentar a insegurança, sobretudo em territórios como as periferias, onde se evidenciam, em sua opinião, os principais elementos de “dissociação social”. Castel distingue dois tipos de proteção que, em sua opinião, foram capazes de combater as situações de insegurança: a proteção civil (responsável por garantir a liberdade e a segurança dos bens e das pessoas) e a proteção social (garantidora da cobertura contra os riscos de acarretar uma degradação da situação dos indivíduos: doenças, acidente, velhice). Dentro deste duplo ponto de vista os países ditos desenvolvidos viviam em sociedades seguras, dotadas de redes de segurança social, os chamados sistemas de seguridade social. Isso significa dizer, que as situações de segurança e insegurança tem relação com os tipos de proteção que uma sociedade garante, ou não garante, de maneira adequada.

É justamente neste momento de fragilização dos sistemas de seguridade clássicos, que se observa o surgimento de uma “nova geração de riscos”, ou de ameaças percebidas como tais: riscos industriais, tecnológicos, sanitários, naturais,

ecológicos etc. Segundo o argumento casteliano, a nova geração de risco corresponde a problemáticas que não parecem ter relação direta com a primeira geração de riscos, os “riscos clássicos”, (acidente, doença, desemprego, incapacidade para o trabalho), que pareciam ter sido suprimidos pelas garantias sociais derivadas do trabalho. A proliferação da nova geração dos riscos, em seu entendimento, parece estar “[...] estritamente ligada à promoção da modernidade” (CASTEL, 1998, p. 60), e neste sentido, sua emergência corresponderia essencialmente, às consequências não controladas do desenvolvimento das ciências e das tecnologias que se voltam contra a natureza, o meio ambiente e o ser humano. Na opinião do autor, a reflexão contemporânea sobre a insegurança deve comportar o seguinte parâmetro:

“Se ser protegido é estar em condições de enfrentar os principais riscos da vida, esta segurança parece hoje duplamente em falta: não só pelo enfraquecimento das coberturas “clássicas”, mas também por um sentimento generalizado de impotência diante das novas ameaças que parecem inscritas no processo de desenvolvimento da modernidade” (CASTEL, 1998, p. 61).

Neste ponto deve-se realizar uma diferenciação entre “riscos” (imprevistos da vida que podem ser controlados, e, portanto, socializáveis), e “ameaças” (cuja presença se deveria reconhecer sem que se pudesse prevenir), pois esta distinção apresenta implicações sobre as possibilidades de pensar a resolução do problema através da construção de redes de proteção social adequada a nova realidade de organização do trabalho. O risco é definido no sentido de um “[...] acontecimento previsível, cujas chances de que ele possa acontecer e o custo dos prejuízos que trará, podem ser previamente avaliados” (CASTEL, 1998, p. 61). Em sua interpretação foi desta forma que puderam ser controlados os riscos sociais clássicos no quadro de uma responsabilidade coletiva construída no Estado Social. Já uma “sociedade do risco”, não pode ser segurada através de sistemas solidaristas de cobertura de riscos, pois, “[...] numa sociedade de risco, os riscos são imprevisíveis, não são calculáveis e acarretam consequências irreversíveis” (CASTEL, 1998, p. 61). Tais acontecimentos não seriam riscos, mas ameaças perniciosas que correm efetivamente a eminência de acontecer, e ainda assim, os chamando de “novos riscos”, dialogam com prejuízos ou danos.

Levando em conta estes pontos, aparece o questionamento a respeito das implicações sobre as dimensões sociais e políticas que formulações deste tipo, a elucidação da teoria da sociedade de risco desenvolvida pelos sociólogos Anthony Giddens e Ulrich Beck, podem representar, já que, a noção de risco operada por estes autores, é geralmente apresentada como marca de um destino imutável, que não pode ser controlado, numa sociedade de indivíduos (GIDDENS, 1991). Uma implicação importante a respeito deste tipo de pensamento destacado pelo autor é o de introduzir uma certa flexibilização no estatuto das proteções sociais, em detrimento do investimento em políticas sociais universais. Nas palavras do autor,

“[...] a ideologia generalizada e indiferenciada do risco (‘a sociedade do risco’, a ‘cultura do risco’, etc.) apresenta-se hoje como a referência teórica privilegiada para denunciar a insuficiência, ou até, o caráter obsoleto dos dispositivos clássicos de proteção e a impotência dos Estados para fazer frente à nova conjuntura econômica” (CASTEL, 1998, p. 65).

Este discurso a respeito dos riscos abre espaço para a proliferação do mercado de seguros e desestruturação da proteção social pautados em valores universais, e segue em consonância com a celebração da figura do indivíduo desligado de suas pertencas coletivas, pois para Castel, “[...] existe uma relação estreita entre a extrapolação do conceito de riscos e a hiper individualização das práticas e privatização dos seguros” (CASTEL, 1998, p. 65). Com isso é possível identificar nas formulações do autor, a preocupação com as mudanças na relação entre Estado e sociedade no âmbito das políticas, que passam a estruturar um novo referencial de proteções. Sua inquietação se refere a difícil manutenção da articulação indivíduo-coletivo que manteve o pacto social até o início dos anos 1970, no contexto de formação de novos modos de individualização marcados pela falta de proteção social e vínculos estáveis de trabalho que passam a exigir uma readequação dos sistemas de proteção social que responda a esta realidade. Neste sentido, o autor destaca que:

“[...] as formas de administração do social são profundamente transformadas e o recurso ao contrato e o tratamento localizado dos problemas voltam maciçamente. Isso não se dá por acaso. A contratualização traduz, e ao

mesmo tempo impulsiona uma recomposição da troca social de modo cada vez mais individualista” (CASTEL, 1998, p. 605).

O que se elucida através destas formulações de políticas sociais, é que o controle dos riscos não é mais um empreendimento coletivo, mas uma estratégia individual, onde “[...] a problemática da proteção se redefine em torno da figura do indivíduo moderno que experimenta sua vulnerabilidade” (CASTEL, 1998, p. 9). Desta maneira, tratam-se de políticas que tendem a “individualização das proteções”. O novo sistema de proteções sociais exige que se leve em consideração as situações particulares dos indivíduos singulares e suas carências, a exemplo da multiplicação de políticas locais de inserção e de assistência social focalizada, que surgem com o intuito de formatar um novo regime de proteção social.

Desta forma, fica explícito aqui que, para combater a situação de insegurança se faz necessário desenvolver e reconfigurar as proteções sociais. Ao Estado confere acompanhar o processo de individualização, evitar suas rupturas e “reconciliar” os que caírem na linha de flutuação da vulnerabilidade social, pois “[...] numa sociedade hiperdiversificada e corroída pelo individualismo negativo, não há coesão sem proteção social” (CASTEL, 1998, p. 610).

## 2. AS RELAÇÕES DO TRABALHO

A partir das indagações anteriores se faz necessário pensar a dinâmica do trabalho que é um elemento essencial na socialização dos indivíduos na sociedade e como o Estado e as relações capitalistas no mercado pretendem lidar com o problema emergente que é a pobreza e a desvalorização dos trabalhadores perante esse esquema. Pensando o processo de reestruturação produtivo e as relações de trabalho na atualidade, no artigo “Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social”, de José Ricardo Ramalho e Marco Aurélio Santana se faz uma pergunta inicial:

“Que características vai assumindo uma sociedade que vinculou grande parcela de sua sociabilidade ao trabalho e agora prescinde dele, atribuindo-lhe um papel secundário? Durante muito tempo, foi a partir do trabalho que se difundiram movimentos universalizantes de direitos para toda a sociedade. Será a sociedade capitalista capaz de formular novos direitos inclusivos, agora que anuncia não precisar tanto dos trabalhadores, ou continuará acelerando o passo atual em direção a novas desigualdades e ao aumento da exclusão?” (SANTANA; RAMALHO, 2003, p. 24).

Partindo desta pergunta, se faz necessário compreender de que forma pode-se formular uma resposta a situação dos trabalhadores, é importante fazer uma análise das dimensões do trabalho enquanto categoria analítica que exige um entendimento para além de um estatuto ontológico, esse conceito é operado dentro de um determinado contexto sócio-histórico de modo de produção, sob bases do comportamento humano. Desta forma, o que se pretende é apurar o intento de análise do mundo do trabalho que advém do desafio de combinar dupla perspectiva, isto é, compreender a centralidade do trabalho na formação do sujeito e também, a noção do valor do trabalho como fenômeno social e cultural decorrente de um processo histórico de relações de poder. Tendo em mente um complexo contexto de interesses ideológicos e pragmáticos múltiplos, em constante interação.

Na fundamentação teórica utilizada neste instante, inicio as considerações sobre o trabalho a partir da perspectiva de pensamento proposto por Marx. Da ótica

marxiana, a categoria o trabalho possui uma importância explícita para a fundamentação teórica que este consiste em colocá-lo como dimensão fundante do ser social (MARX, 2007). Marx propõe a afirmação do estatuto do trabalho como referência humanizadora e evidenciadora de seu caráter histórico e explicativo das relações sociais<sup>1</sup>. A herança de Marx nos estudos relativos ao mundo do trabalho o coloca como importante ferramenta esclarecedora das problemáticas que envolvem as relações entre os indivíduos e o trabalho. Todavia, sabe-se que a produção marxiana não encerra as questões que envolvem o trabalho. No processo histórico de consolidação da reprodução capitalista, o mundo do trabalho assume um papel crucial, ao traduzir tanto um espaço de experimentação da interação social quanto da subjetividade do ser, sabendo que:

“O problema do capitalismo é que, aqui como em qualquer parte, ele destrói as possibilidades humanas por ele criadas. Estimula, ou melhor, força o autodesenvolvimento de todos, mas as pessoas só podem desenvolver-se de maneira restrita e distorcida. As disponibilidades, impulsos e talentos que o mercado pode aproveitar são pressionados (quase sempre prematuramente) na direção do desenvolvimento e sugados até a exaustão; tudo o mais, em nós, tudo o mais que não é atraente para o mercado é reprimido de maneira drástica, ou se deteriora por falta de uso, ou nunca tem uma chance real de se manifestar.” (BERMAN, 1996, p. 94-95).

Observemos, por exemplo, diante de circunstâncias contemporâneas, que o mundo do trabalho coloca-se diante de novas e significativas mudanças para sua operacionalização subjugada a novos paradigmas para a lógica de acumulação capitalista. Segundo Braverman (1981), na sua análise sobre as exigências e consequências para adaptação do trabalhador aos parâmetros de produção capitalista e, assim, as implicações decorrentes de tal situação, ressalta-se que a medida mais drástica que impacta no mundo do trabalho, foi a divisão determinada pelo modo capitalista de produção, isto é:

---

<sup>1</sup> Para uma visão problematizadora da noção proposta pelo pensamento marxiano, ver Arendt (1981). Para designar o conceito de trabalho, nos termos em que propõe, Arendt (1981) consagra-se forjando a noção de *vita activa*. Sem adentrar em detalhes, segundo a autora “O trabalho produz um

“A novidade disto durante o século passado residiu não na existência separada de mão e cérebro, concepção e execução, mas no rigor com a qual são divididas uma do outro, e daí por diante sempre subdivididas, de modo que a concepção seja concentrada, tanto quanto possível, em grupos cada vez mais restritos dentro da gerência ou intimamente associados com ela. Assim, ao estabelecer relações sociais antagônicas, de trabalho alienado, mão e cérebro tornam-se não apenas separados, mas divididos e hostis, e a unidade humana de mão e cérebro converte-se em seu oposto, algo menos humano.” (BRAVERMAN, 1981, p. 113).

Na conjuntura do capitalismo industrial, podemos acrescentar outra importante mudança, isto é, surge a noção e o desenvolvimento da mediação científica que se preocupa em explicar e criar mecanismos de adequação do trabalhador no exercício de sua respectiva função. O que nos chama atenção Braverman (1981), é precisamente que se faz necessária, em cada geração e na especificidade do tempo histórico da mesma, a socialização organizacional possuindo um enfoque que visa adequar a força de trabalho perante o cenário de mudanças dinâmicas da produção capitalista, nos seus modos de dominação e exploração. O antagonismo entre as classes permanece, de toda forma esse antagonismo está cristalizado em determinados momentos históricos que fazem com que a relação capital e trabalho interajam (ainda que estruturalmente antagônica) a manter sempre a continuidade da reprodução capitalista, que permitem redefinir a dissiparidade entre classes e, de forma contínua, reorientando as formas de submissão do trabalho em relação ao capital. Nas palavras de Braverman, temos que:

“A necessidade de ajustar o trabalhador ao trabalho em sua forma capitalista, de superar a resistência natural intensificada pela tecnologia mutável e alternante, relações sociais antagônicas e a sucessão de gerações, não termina com a ‘organização científica do trabalho’, mas se torna um aspecto permanente da sociedade capitalista.” (BRAVERMAN, 1981, p. 124).

Em cada momento histórico, evidencia-se no capitalismo o estabelecimento de diferentes formas de subordinação da classe trabalhadora. Desta forma, o processo de trabalho acaba por manipular a relação do conhecimento com o

trabalhador, em distintas circunstâncias, na prática diária de seu trabalho. A mediação científica, como aponta Braverman (1981), assume definitivamente um elemento central de gestão disciplinadora da força de trabalho e promove, dentre outros aspectos, a alienação<sup>2</sup>.

Perante estes apontamentos invoco os estudos de Marglin (1996) que propõem analisar a divisão do trabalho capitalista. Segundo Marglin, a divisão do trabalho é decorrente da necessidade e conveniência de permitir ao capitalista a função de coordenação no processo de produção e a partir disto, as decisões estratégicas e fundamentais, estão presentes no centro de poder do seu papel, retirando do trabalhador tais características pertencentes até outrora. O que deve estar claro é que, justamente, o foco de toda organização do trabalho capitalista está centrada na busca com ambição pela maximização da taxa de lucro; o imperativo da acumulação. Levando em conta que, no capitalismo a hierarquia assume uma forma de dominação através do controle e fiscalização da classe trabalhadora, para assegurar o lucro. A especialização das tarefas é uma característica de todas as sociedades complexas, e a divisão técnica do trabalho, tampouco, é exclusiva do capitalismo ou da indústria moderna. O que deve ser indagado é porque a divisão do trabalho de tipo corporativo sucumbiu à divisão do trabalho de tipo capitalista, na qual a tarefa do trabalhador tornou-se tão especializada e dividida, que ele não tinha praticamente mais produtos para comercializar e, em conseqüência, devia submeter-se ao capitalista para combinar seu trabalho com o dos outros operários e fazer, do conjunto, um produto mercantil. Da mesma forma, o desenvolvimento de um sistema industrial com base na mediação do capitalista não prova que a divisão das tarefas tenha sido tecnologicamente mais elevado à sua combinação pelo próprio produtor. Não é porque era o único capaz de combinar os trabalhos dos operários que o capitalista pôde enriquecer à custa dele; mas, pelo contrário, porque ele mesmo, neste processo, os tinha levado à incapacidade de exercer a função que ele queria para si.

---

<sup>2</sup> Não se faz necessário o aprofundamento do processo de alienação, mas cabe esclarecer que “A atividade produtiva é então a fonte da consciência, e a “consciência alienada” é o reflexo da atividade alienada ou da alienação da atividade, isto é, da auto-alienação do trabalho [...] A atividade produtiva é, então, atividade alienada quando se afasta de sua função apropriada de mediar humanamente a relação sujeito-objeto entre homem e natureza, e tende, em vez disso, a levar o indivíduo isolado e reificado a ser reabsorvido pela “natureza”.” (MÉSZAROS, 2006, p.80-81).

## 2.1 A questão social no trabalho

Neste sentido, a consolidação da construção histórica da sociedade salarial torna-se o plano que cristaliza da maneira definitiva a questão social atual. A partir das considerações anteriores, Robert Castel traz questionamentos relevantes na procura por compreender as manifestações de instabilidade social e a respectiva relação com a precariedade econômica, a crítica do tempo presente e o questionamento do devir do sistema frente às alterações postas. Esta é, pois, a questão social para Castel: os motivos que colocam em risco a coesão social (relações de interdependência) diante do eixo sustentado pela sociedade salarial, como mencionado anteriormente, “[...] a questão social pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto” (CASTEL, 1998, p. 41). Importa neste momento realizar aproximações desta questão social, fundamentando-se numa ótica das transformações econômicas e sociais recentes do capitalismo.

Na concepção de Castel, o trabalho consiste no suporte privilegiado de inscrição na estrutura social, estabelecendo assim a constatação de que há uma sólida relação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade, em especial nos sistemas de proteção social. Este cenário constitui os desafios da perpetuação da coesão social, tendo como pilares a sociabilização e as formas de integração sustentadas pelo trabalho. A partir disto, a sociedade salarial passa por mudanças advindas da dinâmica imposta pelo capitalismo flexível, assumindo características que alteram a sociabilidade anunciada pelo mundo do trabalho, mais especificamente Castel destaca três: a desestabilização dos estáveis; a instalação na precariedade e; a escassez de lugares ocupáveis na estrutura social. A desestabilização dos estáveis (precarização de algumas áreas de emprego) tem como consequência uma crescente vulnerabilidade social diante das novas exigências tecnológicas e econômicas. Já a inserção na precariedade é referente a uma resposta social diante da flexibilidade, caracterizada pela alternância entre a atividade e inatividade diante da incerteza do amanhã. E por último, o déficit de lugares ocupáveis na estrutura social compõe a

restrição aos trabalhadores que perdem sua utilidade social e o reconhecimento público desqualificando-os político e civicamente (CASTEL, 1998).

Diante deste cenário, uma de suas conseqüências é o processo de desfiliação mencionado no tópico anterior, isto é, “[...] a exclusão não é ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade tomada como um todo [...]” (CASTEL, 1998, p. 568-569) dos indivíduos, como a perda das relações de proteção social, tanto na dimensão material quanto simbólica. A fragilização do pertencimento se dá diante da “reabilitação da empresa como o novo imperativo categórico a que a sociedade inteira deve conformar-se” (CASTEL, 1998, p. 561). Esse contexto indica que a condição de estabilidade que regia a sociedade salarial se apresenta agora de outras formas protagonizadas pela flexibilização, com formas de precarização e novos regimes de contratação no mundo do trabalho, o que implica em dizer que a sociabilidade está em processo de reelaboração, e como mencionado anteriormente a vulnerabilidade social ganha espaço neste cenário.

A sociedade salarial é uma “construção histórica que sucedeu a outras formações sociais; não é eterna. Entretanto, pode permanecer uma referência viva, porque realizou uma montagem não igualada entre trabalho e proteções.” (CASTEL, 1998, p. 580). A partir desta citação, podemos constatar que as transformações recentes no mundo do trabalho anunciam a resignificação da identidade do trabalhador no capitalismo flexível moderno, que acompanha as dinâmicas atuais de salário e emprego caracterizadas pela vulnerabilidade social, desfiliação, precariedade e desemprego. O trabalho assalariado como pilar social é uma formação social que fundamenta a democracia ocidental, dado que “[...] o trabalho continua sendo o principal fundamento da cidadania enquanto esta comporta, até em prova contrária, uma dimensão econômica e uma dimensão social.” (CASTEL, 1998, p. 580). Segundo Castel, a condição do trabalho assalariado não pode continuar funcionando do mesmo modo diante das condições da sociedade contemporânea, “As transformações que se dão no sentido de maior flexibilidade, tanto no que se refere ao trabalho quanto extratrabalho, têm sem dúvida um caráter irreversível” (CASTEL, 1998, p. 601). Esta visão tem como representação-limite o

individualismo negativo<sup>3</sup>, isto é, a ausência clara do pertencimento coletivo configurando a dessocialização do sujeito aos laços sociais definidos pelas regulações tradicionais outrora vigentes. A construção de uma nova ordem de proteções capazes de responder às exigências da divisão social do trabalho na articulação do indivíduo-coletivo, principalmente diante do esgotamento, a partir de 1970, do modelo de proteção social se torna fundamental. Uma resposta, para Castel, reside no poder público, dado que “a única instância capaz de construir pontes entre os dois pólos de individualismo e impor o mínimo de coesão social” (CASTEL, 1998, p. 610) e na emergência de um Estado estrategista, capaz de acompanhar e intervir nos processos de individualização, uma vez que “não há coesão social sem proteção social” (CASTEL, 1998, p. 610). Desta forma, o autor insiste que presenciamos, ainda que se deva manter em mente que o foco analítico desta obra centra-se na França e o contexto europeu da época, novas formas de desigualdades e, portanto, do aumento da exclusão. Aqui consolida-se a centralidade da proteção social como recurso que deve ser salvaguardado pelo Estado como mecanismo para buscar a continuidade da coesão social. A ausência da intervenção estatal com vistas à promoção da proteção social coloca-nos, segundo o autor, numa situação de devir problemático.

---

<sup>3</sup> De acordo com o autor, destacamos o conceito: “Individualismo “negativo”, porque se declina em termos de falta – falta de consideração, falta de seguridade, falta de bens garantidos e de vínculos estáveis” (CASTEL, 1998, p.598).

### 3. A PROTEÇÃO SOCIAL

Como apontado, entende-se aqui como fundamental a proteção social proporcionada por políticas estatais como combate a desfiliação social. Nos termos de Castel, para que haja a coesão social com o foco na possibilidade do trabalho estável, como uma inserção relacional sólida. Nesta perspectiva, o trabalho não é sinônimo de emprego, já que não estamos nos indagando a respeito do trabalho enquanto “relação técnica de produção”, mas como “um suporte privilegiado de inscrição na estrutura social” (CASTEL, 1998, p. 24). Por outro lado, a inserção no trabalho tem de possibilitar aquilo que, como mencionado, chama “zonas de coesão social”, sendo que a associação entre trabalho estável e inserção relacional sólida caracteriza uma área de integração, enquanto a ausência de participação em qualquer atividade produtiva e o isolamento relacional favorece o que chamamos aqui de processo de desfiliação. Entre as áreas de integração ou zonas de coesão social e esse processo de desfiliação encontram-se as designadas zonas de vulnerabilidade social, que conjugam a precariedade do trabalho com a fragilidade dos suportes de proximidade. Assim, trabalho estável, família e vizinhança são vistas pelo autor como redes de proteção próxima: para inúmeros grupos populares, a precariedade das condições de trabalho pôde, frequentemente, ser compensada pela densidade das redes de proteção próximas, propiciadas pela vizinhança, lembrando que se ocorrer algo como uma crise econômica a zona de vulnerabilidade cresce, avança sobre a da integração e alimenta a desfiliação. É o equilíbrio entre essas zonas que nos permite avaliar o grau de coesão social.

O conceito de desfiliação é interessante pelo fato dele remeter a um processo, enquanto exclusão remeteria a um estado, tomando trabalho como alicerce para inscrição na estrutura social, ao lado de família e vizinhança, levando em conta os elementos propriamente sociológicos (mais do que econômicos) desse fenômeno da precarização das relações de trabalho em massa (CASTEL, 1998, p. 25). A base desse argumento está em Durkheim e sua consideração sobre a divisão do trabalho social, em especial aquelas sobre solidariedade mecânica e orgânica. Para Castel, Durkheim chamou de solidariedade esse vínculo problemático que assegura a complementaridade dos componentes de uma sociedade a despeito da complexidade crescente de sua organização: seria esse o fundamento do pacto

social. Durkheim reformulava-o nesses termos no momento em que o desenvolvimento da industrialização feria as solidariedades mais antigas que ainda deviam muito à reprodução de uma ordem baseada na tradição e no costume. No início do século XX, a solidariedade deveria se tornar e se assumir voluntário da sociedade e o “Estado social” se colocando como seu fiador. Já mais ao fim do século XX, quando as regulações implantadas no contexto da sociedade industrial estão, por sua vez, profundamente abaladas, é o mesmo contrato social que, sem dúvida, deve ser redefinido a novos custos. Trata-se de realizar um pacto, de solidariedade, de trabalho e de cidadania, pensando as condições de inclusão de todos para que possam comerciar juntos e garantir a coesão social. Perante isto, Castel propõe o Estado Social em vez de um Estado-Providência, ponto que esse abordarei mais adiante. Entende-se, a partir da obra do autor, por um Estado Social, aquele capaz de retomar esse pacto de solidariedade. Ele também constata que todo Estado moderno tem como, de certa forma, o dever de “fazer social” para mitigar algumas disfunções alarmantes, assegurar um mínimo de coesão entre os grupos sociais, criando categorias como “Estado liberal” e “Estado socialista” e “Estado social-democrata” para falar das diferentes perspectivas de justiça redistributiva em ação na esfera pública (CASTEL, 1998, p. 498-499). O autor também percebe que o Estado social, por outro lado, também dilata, ainda, a distância em relação aos grupos de pertencimento, sendo que essa forma de fazer sociedade não exige senão investimentos pessoais muito limitados e uma responsabilização mínima. O Estado social, assim, consolida uma conjuntura favorável para que o Estado torne-se o principal suporte e a principal proteção do indivíduo, mais do que o pertencimento a coletivos concretos como a família e a vizinhança, reunindo-o a um coletivo abstrato enquanto abranda sua vulnerabilidade.

É nesse sentido que se pode compreender o Estado social como algo que, ao recriar proteção e vínculos diferenciados, cria relações de dependência, sendo que após a implantação da mesma “[...] o Estado deve manter suas proteções por meio de uma ação contínua. Se o Estado se retira, é o próprio vínculo social que corre o risco de se decompor” (CASTEL, 1998, p. 508-509) e que, retomando, “[...] o poder público é a única instância capaz de construir pontes entre os dois pólos do individualismo e impor um mínimo de coesão à sociedade.” (CASTEL, 1998, p.610), reivindicando o Estado estrategista e protetor, dado que não há coesão social sem

proteção social, reclamando, a uma intervenção estatal para evitar o processo de desfiliação.

Perante a situação em que tanto os trabalhadores que estão envelhecendo e que não encontram mais emprego quanto os jovens que nunca trabalharam e vagam de estágio em estágio ocupam uma mesma posição: a de supranumerários, não integrados e não integráveis, no sentido que Durkheim aponta da integração como o pertencimento a uma sociedade que forma um todo de elementos interdependentes (CASTEL, 1998, p. 530). O autor retoma, a partir dessas constatações, a formulação de seu modelo. Em todo caso, ao desfiliado falta não tanto uma rede de relações sociais, mas de projetos de vida:

“[...] o que chamei de desfiliação poderia ser trabalhado para mostrar que não equivale necessariamente a uma ausência completa de vínculos, mas também à ausência de inscrição do sujeito em estruturas portadoras de sentido sendo que [...] O que lhes falta [aos jovens] é menos, sem dúvida, a comunicação com outrem (esses jovens têm, amiúde, relações mais extensas do que muitos membros das classes médias) do que a existência de projetos através dos quais as interações ganhem sentido.” (CASTEL, 1998, p. 536).

A partir disto Castel realiza uma análise das políticas públicas referentes ao trabalho na década de 80, elucidando como acontecem mais políticas de “inserção” do que de “integração”, na medida em que elas sustentam uma lógica de discriminação positiva, com ações focalizadas, mobilização de parceiros, desenvolvimento de atividades autogeridas, o apelo aos recursos e poderes locais: o resultado é o que Castel designa instalação do provisório como modo de existência (CASTEL, 1998, p. 543). Essas políticas são mais “territoriais” do que “territorializadas”, ou seja, mobiliza, essencialmente, recursos locais para tratar “in situ” do problema, favorecendo a manutenção local dos conflitos (CASTEL, 1998, p. 550-551). Algo como uma oxigenação sem transformação, algo como um acompanhamento permanente, uma condenação à eterna inserção (CASTEL, 1998, p. 555-556).

Ainda assim, não é só de diagnósticos sobre o fenômeno do desemprego em massa e de clamores à manutenção da coesão social que as contribuições de Castel são compostas, mas também de um desenho das eventualidades que

comprometerão o futuro em um sentido diferente em função das opções que forem feitas em matéria de política econômica, de organização do trabalho e de intervenções do Estado social. Assim, ao contrário dos “fazedores de projeto”, não delineia proposta, mas aponta como eventualidades: continua a se acentuar a degradação da condição salarial desde os anos 70 (CASTEL, 1998, p. 560), a se tentar manter a situação atual mais ou menos como está, multiplicando os esforços para estabilizá-la (CASTEL, 1998, p. 564), reconhece a perda da centralidade do trabalho e a degradação da condição de assalariado, e tenta encontrar-lhe escapatórias, compensações ou alternativas (CASTEL, 1998, p. 571) e preparar uma redistribuição dos “raros recursos” que provêm do trabalho socialmente útil (CASTEL, 1998, p. 580).

A interpretação de Castel sobre essa vulnerabilidade de proteções, que constitui, a derrocada da sociedade salarial, na qual o emprego estável e o assalariamento tinham sido uma realidade para muitos, como mencionado, tem como eixo a noção de individualismo negativo. Ao mesmo tempo, a identidade social dos indivíduos e sua proteção máxima: ainda assim, nessa sociedade existem formas de individualização que poderiam ser classificadas de individualismo negativo, que são obtidas por subtração em relação a inibição em coletivos (CASTEL, 1998, p. 596).

O individualismo é negativo por que se declina em termos de falta, falta de consideração, falta de seguridade, falta de bens garantidos e de vínculos estáveis, apontando para uma dissociação que tornaria a sociedade ingovernável (CASTEL, 1998, p. 609). As consequências decorrentes dessa concepção sobre a condução das políticas sociais é evidenciada através do modo como os servidores públicos lidam com a população desempregada: pedem aos indivíduos mais desestabilizados que se conduzam como sujeitos autônomos, solicitando que criem por conta própria um projeto para lhe darem subsídio e acompanhamento (CASTEL, 1998, p. 605-606), avaliam se o solicitador “merece” de fato alguma proteção (CASTEL, 1998, p. 606), de maneira que aquele que pedia assistência a sua situação sempre tinha que fazer reconhecer seu pertencimento comunitário (CASTEL, 1998, p. 606). O que quer dizer que, os funcionários fazem um apelo à mobilização dos sujeitos, apesar do solicitador não ter nada mais a apresentar a não ser seu relato de vida, e os fragmentos de uma biografia esfacelada constituem a única moeda de troca para o acesso a um direito (CASTEL, 1998, p. 609).

Na linha de seu argumento, Castel aproxima sua análise das transformações da questão social daquela de Polanyi sobre o início do capitalismo industrial, tornando o momento de perda das proteções trabalhistas no contexto contemporâneo da Europa Ocidental uma resposta a mundialização da economia e do retorno forçado do mercado auto-regulado, enfatizando a competição e concorrência entre e intra Estados (CASTEL, 1998, p. 236-237). Retomando os apontamentos de Durkheim sobre a coesão social, aponta que a nova questão social pode ser encarada como o questionamento da função integradora do trabalho na sociedade, uma desmantelation desse sistema de proteções e garantias que foram vinculadas ao emprego. Como visto, estar integrado é estar inserido em relações de utilidade social, relações de interdependência com o conjunto da sociedade. Define-se aqui sociedade salarial como aquela na qual a maioria dos sujeitos sociais têm sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no salariado, ou seja, não somente na sua renda mas, também seu status, sua proteção, sua identidade. O emprego estável tomou corpo de um novo tipo de seguridade, tanto quanto propriedade, o patrimônio, algo como um valor, o salariado tendo exercido um papel de atração sobre o conjunto da sociedade e possibilitado controlar o futuro, uma vez que o presente é estável (CASTEL, 1998, p. 245).

## **4. A REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA**

A partir das contribuições de Castel e de mais autores mencionados nos tópicos anteriores, coloco agora em questão a crise e a reconfiguração do Estado-Providência, que se mostra importante por justamente estar colocando em jogo os problemas que foram discutidos anteriormente para pensar de que forma esses Estados passaram a encarar e colocar-se frente a estas situações. Esta crise está profundamente relacionada com o sistema de emprego e com o desaparecimento da função integradora do trabalho apontados por Castel, levando a uma conversão da crise do emprego em uma crise social. Nesta conjuntura novos problemas e desafios implicaram numa transformação na questão social própria da modernidade, impondo uma reconfiguração do Estado-Providência. Dentre as diferentes alternativas aponto aquelas que recolocam o Estado como ator fundamental nas reformas (Estado como incentivador e impulsionador) capaz de compartilhar, sob o princípio da subsidiariedade, com os atores privados o desenvolvimento de políticas públicas. Nesse sentido, impõem-se, na atualidade, uma redefinição do Estado-Providência que o torne mais eficiente e capaz de combater os velhos e os novos riscos sociais abordados, de modo a garantir a coesão social.

### **4.1 A crise do trabalho e a crise social**

A partir do fim do século XIX, evidencia-se um processo de transformação do trabalho em emprego (emprego protegido ou emprego com estatuto), mas a mutação do papel negativo intrínseco ao trabalho assalariado ocorreu apenas, entre 1920 e 1930, tendo-se afirmado na segunda metade do mesmo século. Essa transformação deve-se à familiaridade que o estabelecimento da industrialização e da urbanização provocou na condição de assalariado, ao torná-la num estado comum e persistente, permitindo assim a sua aceitação e afirmação (MARQUES, 2007-2008).

Como mencionado nos estudos de Castel, em 1970, estava consolidada a sociedade salarial, na qual a maioria da população estava situada na condição de

assalariada, sendo a integração na comunidade efetuada através da posição que cada um ocupa no sistema salarial, não somente pelo salário que extraia, mas pelo estatuto, identidade e posição social que ocupava. Para além disso, esta sociedade implicou na criação das novas formas de proteção, já não mais conectadas à propriedade e património, mas ligada ao trabalho (CASTEL, 1998). Apesar dessas transformações, as hierarquizações se mantêm nas sociedades salariais, perpetuando a existência de situações de desigualdade, de injustiças, de exploração e de concorrência entre os diversos grupos sociais. Mas é, também, uma sociedade que oferece um mínimo de garantias e direitos aos indivíduos situados no sistema de trabalho. Além disso, esta sociedade caracterizou-se pela convicção, que se expandiu após a segunda Guerra Mundial, da mobilidade crescente, ou seja, da ascensão social do trabalhador assalariado ou dos seus descendentes (MARQUES, 2007-2008).

As mudanças que aparecem em finais da década de 70 do século XX, devido à crise económica e financeira, transformaram a estrutura da sociedade salarial, que deixa de garantir a proteção social e a estabilidade quando existe vinculação ao trabalho e passa a caracterizar-se pela precarização do sistema de trabalho. A dilatação dessa crise no final do século, consequentes dos choques petrolíferos, da restrição do contexto económico internacional, do aumento das taxas de juro reais, do crescente número de desempregados, com a consequente subida das despesas sociais, puseram em causa o necessário equilíbrio entre o crescimento económico e o desenvolvimento de políticas sociais, tornando os compromissos base dos Estados-Providência (pleno emprego, proteção social e igualdade) cada vez mais difíceis de concretizar, segundo os estudos de Marques. Neste contexto aparecem novos problemas e desafios que implicaram numa transformação na questão social própria da modernidade. De fato, as sociedades contemporâneas apresentam renovadas formas políticas e sociais que não se enquadram na modernidade e que possibilitaram o surgimento de sociedades (de modernidade tardia, pós-modernidade etc.) trespassadas pela incerteza, a contradição e o risco. Estas “novas” sociedades diferenciam-se pelo aparecimento crescente de efeitos não previstos e indesejados do processo de modernização e pela emergência de novos fatores de incerteza, imprevisibilidade e insegurança que reduzem a capacidade de resposta dos sistemas vigentes e institucionalizados pela modernidade (HESPANHA, 2001).

Esta crise se agravou com a liberalização e desregulação dos mercados de capitais e mercadorias, como também, com a criação de um mercado único europeu, agravando-se ainda na última década do século passado, com o aparecimento da globalização financeira, que gerou grandes alterações em diferentes áreas da sociedade. Como colocado, as consequências dessas dificuldades permitiram o aparecimento de novos riscos e problemas sociais que construíram a “nova questão social”.

Para Ulrich Beck (1994) trata-se de uma “sociedade de risco”, ou seja, um momento da expansão das sociedades modernas na qual as ameaças e riscos começam a vingar e a escapar ao controle das instituições da sociedade industrial. Nessa linha, o mesmo autor aponta que estas sociedades surgem na sequência dos “(...) processos de modernização autonomizados que são cegos e surdos aos seus próprios efeitos e ameaças (...)” e que põem em causa “(...) e eventualmente destroem as bases da sociedade industrial” (BECK, 1994, p. 5-6). Tendo em mente que, a incerteza e o risco são duas marcas elementais da “sociedade de risco”, Beck considera que: “(...) cada vez mais os conflitos sociais são tratados não como problemas de ordem (que, por definição, são orientados para a clareza e para a capacidade de decisão) mas como problemas de risco. Estes problemas de risco são caracterizados por terem soluções ambíguas” (BECK, 1994, p. 6). Essas dúvidas e oscilações levam a uma falta de credibilidade na possibilidade técnica da sociedade moderna e na confirmação da disfuncionalidade das respostas institucionais que até aí estavam vigentes.

De forma semelhante, como visto anteriormente, Robert Castel (1998) considera que a sociedade capitalista contemporânea encontra-se num constante estado de risco social, advinda do processo que o autor denominou de “esfacelamento da sociedade salarial” e que constitui o centro da nova questão social. O “esfacelamento” consequente da crescente precarização das relações de trabalho, da instabilidade do trabalho e ao desenvolvimento de um desemprego de massa nas sociedades contemporâneas. Considera aqui que a classe operária, vista como miserável e capaz de desequilibrar a coesão, que serviu de foco central da questão social na primeira metade do século XIX, se mudou e se adaptou por causa da função integradora que o trabalho assumiu na sociedade. Função que por ter entrado em crise constitui na atualidade a base da questão social. Como argumenta Mingione (1998), o desaparecimento da função integradora do trabalho,

advinda da precariedade nesse sistema, permitiu uma transformação da crise do emprego em crise social.

Neste contexto a “nova questão social” representa, segundo Robert Castel, os três fatores elementais apontados. O primeiro fator que se refere à desestabilização dos, até agora, trabalhadores estáveis que possuíam uma posição sólida na divisão do trabalho e que são excluídos do sistema produtivo (como exemplo os operários que com 45-50 anos são novos para se reformar e considerados velhos para se mudar e adaptar às transformações do seu emprego). O segundo fator expressa a instauração da precariedade, que se transformou no modo de vida de muitos trabalhadores, principalmente dos jovens, que alternam períodos de atividade com períodos de desemprego, de trabalho temporário, de trabalho precário ou de apoio social. Como consequência, este modo de vida força a mudança na noção de certeza e segurança no futuro que as sociedades salariais conquistaram para se (re)instaurar uma cultura do incerto, na qual as pessoas vivem o dia-a-dia. Por fim, o terceiro fator expresso pelo autor se refere ao aumento dos trabalhadores excedentes (ou sobrantes), que por não estarem integradas na sociedade, por não terem lugar na mesma e possivelmente não são integráveis, lhes é atribuído um estatuto de inutilidade que impõe um caminho irreversível de dissociação, desqualificação e invalidação social. Ao contrário do papel dos explorados, que exerciam uma função no sistema produtivo e por isso tinham capacidade e possibilidade de fazer alguma reivindicação, os sobrantes são dispensáveis, como apontado por Castel.

Nessa conjuntura surgem diferentes discussões sobre uma das respostas institucionais da modernidade: os Estados-Providência. Essa problematização aparece na diversidade de produção de literatura que se propõe à análise da configuração desse tipo de Estado (U. Beck, A. Giddens), pensando as consequências provocadas pelos problemas da sociedade do trabalho, das alterações tecnológicas e das mudanças demográficas (R. Castel, U. Beck) e que procura entender o impacto da nova questão social nos Estados-Providência (R. Castel, P. Rosanvallon).

Como apontado, uma grande parte dos países industriais passam por uma crise no sistema de proteção social consequente do desajustamento do sistema de emprego no decorrer dos processos de globalização, da reestruturação industrial e do envelhecimento demográfico. Alterações perceptíveis no aumento do emprego

flexível, no grande número de desempregados de longa duração e na dilatação dos empregos precários. Este contexto implica um movimento de diminuição ou até cessação de políticas e de ferramentas públicas o que aciona, por sua vez, um aumento do desemprego. Um ciclo que se repete sucessivamente. É entendido aqui que as demandas da globalização, da internacionalização do mercado, da mundialização e da crescente concorrência e competitividade, forçaram a uma redução de custos do trabalho, mudando toda a sua estrutura de modo a diminuir o preço da força de trabalho e, simultaneamente, maximizar a sua efetividade produtiva. Consolidando-se, assim, o que chamamos de flexibilização do trabalho. Uma flexibilidade interna que impõe que as empresas enquadrem a mão-de-obra a situações novas, retirando todos os que não se adaptem às novas regras; e uma flexibilidade externa que possibilita a subcontratação de parte das tarefas desempenhadas nas empresas, em regra, em condições mais precárias e menos protegidas. Esta dinâmica da flexibilidade, quando compreendida de forma unilateral, ou seja, como adaptação dos recursos humanos às mudanças do mercado, em vez do princípio bilateral que procura um equilíbrio entre a liberdade de empreender e a liberdade de trabalhar, ocasiona efeitos negativos, a deterioração das condições de vida e de trabalho dos desempregados, e daqueles que possuem um emprego estável. Nesse sentido, e como afirma Robert Castel “(...) não podemos deixar de compreender que a crescente crise coloca novas exigências económicas e tecnológicas mas a maneira como as transformações foram conduzidas tiveram efeitos devastadores” (CASTEL. 1998, p. 173-174).

Estas mutações no perfil do trabalho forçaram a um redimensionamento do papel dos sindicatos, que perdem o seu protagonismo, num contexto onde o principal mecanismo regulador passa a ser o próprio desemprego estrutural. Para Ianni (1997), a flexibilidade no sistema de trabalho fragilizou o trabalhador, deixando-o numa situação de grande insegurança e inconstância, o que se expressa em percursos laborais que intercalam períodos de emprego com períodos de desemprego ou emprego informal. Desta maneira, a grande presença do trabalho informal e precário, característico dos países da chamada pré-modernidade, evidenciam as alterações vivenciadas pelos países da modernidade tardia do centro. Razão, esta, pela qual se vê uma tendência para a estrutura social dos países ditos industrializados, incluindo aqueles que continham pleno emprego, se aproximarem da estrutura polarizada dos países do Sul, o que é especialmente

visível na configuração do emprego, cada vez mais informal, precário e descontínuo (BECK, 2000).

Esta nova realidade acarreta, uma crescente dependência em relação às medidas do Estado-Providência (a exemplo do subsídio de desemprego). O fato das estruturas de proteção social terem sido criadas numa época distinta aos problemas que surgem na atualidade as torna desadequadas e provoca efeitos negativos, causando uma ineficiência das políticas de redistribuição e diminuição da produtividade dos serviços de proteção social, enquanto os seus custos se elevam.

#### 4.2 A reestruturação do Estado-Providência

Pelo exposto até aqui, verifica-se que o momento atual, de crise e transformação, integra uma variedade de problemas interligados, direta ou indiretamente, com as questões do trabalho e das relações laborais. O fim do trabalho estável e o conseqüente surgimento de formas de trabalho desfavoráveis e o aumento das situações de desemprego sustentam as condições básicas para extinguir a aliança, na qual se baseou a modernidade, entre a sociedade de mercado, o Estado-Providência e a democracia. Esse contexto obriga a criação de reformas cada vez mais profundas, que poderão pôr em causa o próprio Modelo Social Europeu. Sendo visível na atualidade e nas palavras de Paul Hirst:

“(...) sob a retórica de se estar a responder a pressões da concorrência internacional muitos países procedem a cortes nas suas políticas sociais (Welfare) para tentar reduzir os salários e tornar, assim, os mercados de trabalho mais competitivos” (HIRST, 1997, p. 425)

As estruturas do Estado-Providência, enquanto ferramentas de coesão social concretizadas pelas políticas de garantia de pleno emprego e de benefícios aos incapacitados ou àqueles que não alcançavam um emprego foi, desta maneira, posta em causa, pelos problemas de financiamento e sustentação de taxas de crescimento para suportar os seus custos e pela falha do compromisso de garantir a equidade e igualdade sociais. De fato, e apesar dos ganhos advindos do Estado-

Providência, nomeadamente da garantia de proteção social aos seus cidadãos, a redistribuição e a justiça social ficaram distante das expectativas, verificando-se uma diferença no acesso aos benefícios e direitos sociais, que perpetua a desigualdade existente na estrutura social.

Esta falha é evidenciada se levarmos em conta o ressurgimento, no final do século passado, da pobreza enquanto problema central das agendas políticas dos diferentes Estados. Embora a pobreza nunca tenha deixado de ser um problema, as discussões e ações centravam-se na promoção do crescimento económico de modo a obter uma melhoria das condições de vida de toda a população. Atualmente a pobreza, como elemento vigente, torna-se um problema central dos vários Estados e organizações internacionais. Neste contexto, no final do século XX, duas importantes organizações colocam em jogo documentos onde defendem as suas perspectivas sobre o futuro da política social europeia, nomeadamente dos sistemas de proteção social que lhes estão subjacentes: o Banco Mundial com um relatório<sup>4</sup> baseado numa perspectiva neoliberal e a Comissão Europeia com o Livro Branco sobre a Política Social Europeia, onde é defendida a manutenção do modelo social europeu. Nota-se que apesar das diferenças existentes entre os Estados-Providência Europeus, o Livro Branco assume o compromisso de prosseguir uma política caracterizada por altos níveis de proteção social, garantida enquanto direito de cidadania pelo Estado, e pela capacidade de mediação dessa proteção social com o desenvolvimento económico e o crescimento da competitividade (SANTOS, 2001). Não obstante este compromisso, as resistências que afetam o modelo social europeu são variadas, tanto interna como externamente. A inexistência de documentação e ações capazes de comprometer realmente os seus Estados Membros<sup>5</sup> é um dos fatores internos de fragilização do modelo social europeu.

Externamente os defensores do modelo neoliberal de proteção social consideram o modelo social europeu um sistema obsoleto, ideia que foi legitimada pelo Consenso de Washington<sup>6</sup> e que permitiu às diferentes organizações mundiais

---

<sup>4</sup> Denominado de “A Crise do Envelhecimento”, apresentado em 1994 pelo grupo conhecido por modelo do Banco Mundial.

<sup>5</sup> Como é exemplo o Tratado de Maastricht onde as questões relacionadas com a política social europeia em vez de constarem no documento foram integradas num protocolo anexo que apenas integrava princípios e não obrigações.

<sup>6</sup> O Consenso de Washington refere-se à organização da economia global, incluindo a produção, os mercados de produtos e serviços, os mercados financeiros, e assenta na liberalização dos mercados,

exercer intensa pressão sobre o modelo com o intuito de o desequilibrar (SANTOS, 2000).

Os princípios do Consenso de Washington, interligados entre os países do capitalismo central em meados dos anos 80 do século XX, e “impostos” pelas agências financeiras multilaterais (como é o caso do Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio) a partir dessa altura, assentaram numa perspectiva neoliberal da economia e numa intervenção mínima do Estado. Trata-se de um marco para o Estado-Providência, já que colocava em posto o fim desse modelo de Estado, através da privatização da segurança social, da diminuição da intervenção estatal e da substituição das políticas sociais por medidas restantes dirigidas especificamente para as situações mais extremas de pobreza. O consenso de Washington colocou, desta forma, a transição do *welfare* para o *workfare* (SANTOS, 2000).

Levando em conta que o *workfare* pressupõe que o acesso às prestações sociais dependa e esteja condicionado a determinadas obrigações, Standing (1999) apresenta três estatutos desse tipo de Estado, configurados a partir da centralidade que os incentivos ou as obrigações assumem:

- A imposição pelo *workfare* de uma substituição das políticas passivas por políticas ativas (popular entre alguns sociais democratas);
- a substituição do *welfare* pelo *workfare* (defendida pelos neoliberais);
- a concepção de um *welfare-to-work* enquanto mecanismo central dos sistemas de bem-estar (defendido pelos conservadores moderados, democratas cristãos e alguns social democratas)

O *workfare* começa a ser visível em programas sociais na década de 80 do século XX no Reino Unido e nos Estados Unidos de América. Neste último emergem duas posições ideologicamente distintas que concebiam o *workfare* como ferramenta para reduzir as despesas sociais e para integrar o máximo número de pessoas no mercado de trabalho ou, pelo contrário, para aumentar as oportunidades de emprego, por meio de ações de incentivo (como o investimento na formação, no aconselhamento, estímulos aos empregadores etc.) que implicam um aumento das despesas sociais. A primeira era defendida pelos republicanos e a segunda pelos

---

desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais, redução do défice público.

democratas (Pierson, 1994). Nos anos 90, os programas sociais de *workfare* abrangem-se para a Europa continental. Aqui as medidas inerentes ao *workfare* foram apresentadas como “ativas” ou de “ativação”, ao propor formas de intervenção que não têm como único objetivo a integração imediata no mercado de trabalho, mas que podem passar por outras estratégias para atingir esse fim (GOUGH, 2000).

A reciprocidade entre direito e obrigação é uma das ideias centrais dos programas de *workfare* que impõem uma perspectiva nova dos direitos aos Estados-Providência. Ainda assim, o modo como a relação entre o dever e o benefício é encarada altera a perspectiva sobre os mesmos, podendo aparecer duas posições (GOODIN, 1998):

- Os direitos e obrigações encarados individualmente, o que pressupõe a impossibilidade de conceber um direito sem uma contrapartida. Esta posição implica uma contração em termos de direitos, já que não existe a possibilidade de recusar a imposição pré-estabelecida (a única opção é recusar o direito);
- Os direitos e obrigações considerados em termos coletivos, o que permite uma reciprocidade entre direito e dever que envolve maior responsabilização da sociedade para garantir os recursos aos seus membros.

No sentido de equilibrar uma vertente mais defensora do liberalismo (na qual existe sempre uma obrigação para se prover um benefício) e uma mais estatal (na qual os direitos não devem depender de uma obrigação) aparece uma perspectiva, que pretende ser um movimento social, caracterizada por interligar ideias de diferentes quadrantes políticos. Esta perspectiva comunitarista baseia-se segundo Frazer (1998), nas premissas que: a) a comunidade deve assumir a função de distribuição dos bens sociais e de bem-estar, em alternativa ao Estado e mercado; b) existe uma importância crucial do território local, que deve permitir a criação e desenvolvimento de organizações e associações que assumam a responsabilidade social pelas pessoas dos seus territórios; c) os direitos dos indivíduos são indissociáveis das suas obrigações e deveres.

O apontado declínio do *Welfare State*, criou as condições para que o mercado e o setor voluntário obtivessem espaço e a possibilidade de adentrar no Estado. Nas palavras de Kramer:

“(…) uma entidade chamada ‘Estado contratual’ emergiu rapidamente à medida que as organizações voluntárias têm sido usadas para fornecer serviços públicos nos campos da saúde, educação, serviços sociais pessoais, habitação, ambiente e desenvolvimento comunitário.” (KRAMER, 1990, p. 3)

Esta nova configuração do Estado-Providência ou do *welfare state* emerge enquanto pluralismo de bem-estar, apresentada como uma alternativa às políticas sociais estatais existentes. De início, esta proposta não implicava o distanciamento da responsabilidade estatal no bem-estar económico e social, mas apenas a ideia da difusão dessas responsabilidades, que poderiam ser atendidas a partir do sistema estatal, comunitário, voluntário e comercial. Ainda assim, nos anos 80 do século passado, foi desenvolvida a ideia de um pluralismo de bem-estar que implicava o retraimento do Estado. A justificação de um Estado mínimo baseado numa perspectiva de sistemas combinados de bem-estar, no qual a produção de bens sociais pelo setor estatal, comunitário, voluntário ou lucrativo era análogo, pelo que haveria uma equivalência entre eles, que permitia uma transferência entre os setores, com a decorrente retração dos direitos. Contrabalanceando com esta perspectiva aparece a proposta de um pluralismo de bem-estar, em que cada setor assumia um papel e função distintos, no qual a função de provisão pertencia ao setor voluntário e comunitário, o setor lucrativo assumiria um papel limitado com a sua participação fortemente regulada e, finalmente, o papel do Estado seria de financiamento e regulação, como também, da responsabilidade pela avaliação dos serviços e pelo incentivo dos diferentes setores (JOHNSON, 1987).

Ainda assim, se nota que as restrições no papel do Estado ocorrem em especial na área das políticas de proteção social dos grupos mais desfavorecidos e dos desempregados, não havendo uma tendência semelhante na área previdencial, onde se encontram várias barreiras para as propostas privatizadoras (PIERSON, 1994). Desta forma, é no campo da ação social que surge um novo ponto, o mercado na interrelação entre o Estado e o Terceiro Setor.

### 4.3 O Estado-Providência

Exponho aqui, algumas mudanças neste plano, exemplificando a construção das mudanças nos Estados-Providência europeus e norte-americanos. Como é perceptível pelas indagações anteriores, não pode ser negada a vitória, no final do século XX, da perspectiva neoliberal na reconfiguração dos Estados-Providência. Ainda assim, e apesar desse triunfo, apareceram vozes que permitiram a criação de uma proposta para a elaboração de um Pós Consenso de Washington. Uma dessas vozes é Joseph Stiglitz, economista norte-americano atuante no Banco Mundial, que apresenta um conjunto de críticas ao modelo neoliberal de proteção social (modelo do Banco Mundial) ao argumentar que este contribuiu para o aumento das desigualdades sociais a nível mundial e no interior de cada país. Nesse sentido apresenta e problematiza os dez mitos que estão na base daquele modelo e que o tornam cientificamente inválido (STIGLITZ; ORSZAG, 1999).

Para Bob Deacon (1998), a proposta, fortemente criticada pelos neo-liberais, de generalização do modelo social europeu como sistema de regulação social global é a única capaz de garantir uma globalização socialmente mais justa. De mesmo modo, Boaventura de Sousa Santos (1998), entende o modelo social europeu como a única ressalva contra o aumento das desigualdades, que designa uma forma de “fascismo societal”. É um fascismo que não constitui um regime político mas um regime social e civilizacional que, segundo o autor<sup>7</sup>:

“(...) em vez de sacrificar a democracia às exigências do capitalismo, promove a democracia até ao ponto de não ser necessário, nem sequer conveniente, sacrificar a democracia para promover o capitalismo. Trata-se, pois, de um fascismo pluralista e, por isso, de uma forma de fascismo que nunca existiu.” (SANTOS, 1998 p. 33)

Ramesh Mishra (1998) considera a existência de um conjunto de direitos mínimos universais insuficiente, uma vez que os países desfavorecidos economicamente não os acatam por não estarem dotados das condições

---

<sup>7</sup> O autor considera existir seis formas de fascismo societal: o fascismo do apartheid social, o fascismo do Estado paralelo, o fascismo para-estatal, o fascismo contratual, o fascismo populista, o fascismo da insegurança e o fascismo financeiro (SANTOS, 1998, p. 33-41).

necessárias e os países ricos consideram ser legítimo restringir esses direitos em períodos de crise. Deste modo, a autora defende um ajustamento dos níveis de proteção social aos níveis de desenvolvimento económico e à riqueza de cada país. Houveram várias objeções a esta proposta, pelo fraco consenso e diversos entendimentos existentes, na atualidade, envolta da teoria marshaliana dos direitos sociais e da universalização, pela impossibilidade, sem a existência prévia de um desenho institucional ajustado e legitimado, dos Estados admitirem o compromisso de subordinar os níveis de proteção social à sua capacidade económica (ESPING-ANDERSON, 1990).

Esta proposta, de construir um sistema universal de bem-estar relacionado às distintas condições de desenvolvimento económico e às diversas capacidades das nações, apenas seria possível se a própria concepção dos direitos sociais dotasse de uma lógica individualista para uma focalizada na comunidade, entendida enquanto fornecedora de estabilidade, segurança, sentimento de pertença e coesão. Nesta última, o Estado garante à comunidade padrões sociais básicos para esta desempenhar as suas funções, operando esses níveis de proteção social como referência para o quadro de direitos e deveres dos membros dessa comunidade. O que não parece conveniente desta proposta é referente ao efeito que a inexistência de direitos mínimos sociais universalmente garantidos possui, nomeadamente: legitima a falta ou o atrasamento da assistência social nos países mais pobres e justifica o grau da proteção social em valores mais baixos devido a exigência da competitividade nos países mais ricos (SANTOS, 2000).

Apesar dos muitas críticas e discontinuidades ao Modelo Social Europeu, aparecem na atualidade várias ideais que apresentam este modelo como potenciador e impulsionador da economia por meio da sua capacidade de evitar grandes desigualdades. Nesta linha, Ferrera, Hemerijick, e Rhodes (2000) argumentam que um Estado-Providência desenvolvido apresenta diversos fatores positivos para o desenvolvimento económico, ao permitir:

- Uma adaptação mais serena, por ser socialmente mais aceitável, às pressões económicas internacionais;
- Maior facilidade na adaptação das pessoas às mudanças económicas e na aceitação dessa flexibilidade, já que os fornece um sentimento de segurança e estabilidade social através dos apoios garantidos pela proteção social;

- Uma agência na redução da pobreza, entendida enquanto barreira ao desenvolvimento económico, ao excluir determinados grupos dos sistemas produtivos e desequilibrar a coesão social.

Coloca-se em questão ainda, segundo estes autores, que a proteção social fortalece a capacidade de resposta da Europa aos recentes e emergentes desafios relacionados ao desenvolvimento do comércio eletrónico e aos empregos nos setores da comunicação e das tecnologias da informação que envolvem um impulso das qualificações académicas e profissionais e a difusão de qualificações particularmente generalistas. Outra das concepções atualmente colocadas em xeque é a ideia de que a manutenção de altos níveis de desemprego em alguns países da União Europeia evidenciava que o Estado-Providência funcionava como um obstáculo para a eficiência económica. Um dos argumentos que surgem para desmistificar essa ideia refere-se aos países (como Dinamarca e Holanda) com Estados-Providência avançados que conseguem taxas de emprego semelhantes aos do EUA, mas com a capacidade de permitir simultaneamente padrões mínimos de rendimento, saúde, trabalho, educação e habitação como direitos de cidadania.

Em defesa do Estado-Providência é, também, usada a perspectiva que prevê que o afastamento deste tipo de Estado na atuação económica poderá levar a uma redução da intenção dos trabalhadores e dos empregadores para investir em formação específica, por causa da expectativa de uma diminuição da duração média de cada emprego. Desta forma evidencia-se uma alteração de uma estabilidade fortemente competitiva assente em qualificações elevadas para uma situação de desequilíbrio com baixas qualificações, com impactos na competitividade económica. Nesse sentido, Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck e Martin Rhodes destacam que:

“(...) o objetivo de flexibilidade no mercado de trabalho, sem ter em atenção os custos sociais que dela podem advir, pode vir a ser contraproducente se estes custos sociais constituírem fator impeditivo da aquisição de formação e competências por parte da população”. (FERRERA; HEMERIJICK; RHODES, 2000, p. 25)

Na atualidade colocam-se aos sistemas de proteção social alterações que os tornem mais eficientes e capazes de enfrentar os novos riscos sociais. Nessa linha,

os Estados-Providência europeus procuram conceber um regime novo, um sistema político multi-nivelado com Estados-Providência semi-soberanos, capazes de resistir ao retrocesso do modelo social europeu. Embora ainda pouco estruturado, este modelo apresenta, segundo Maurizio Ferrera, Anton Hemerijick e Martin Rhodes (2000) as seguintes características:

- Tomadas de decisão em conjunto, formuladas numa combinação de interesses nacionais, ideológicos e praticabilidade;
- Criação de uma rede política acima e para além dos Estados-nação;
- Retraimento, pelos Estados-membros, o controle na sua totalidade do regime de política social;
- Diminuição da independência dos Estados-membros nos assuntos de política social em favor de uma regulamentação coletiva europeia.

Neste “novo” projeto se torna essencial a criação de uma nova função de coordenação posta em prática pela União Europeia, de modo a contribuir com os Estados-membros na tarefa de reestruturar os seus próprios Estados-Providência. Esse papel poderia desenvolver-se, segundo os mesmos autores através de duas formas:

- A existência de diferentes níveis de proteção social, ligados a diferentes níveis de custos do trabalho e de despesas sociais, garantindo assim que os Estados-membros não vetariam uma harmonização que se traduzisse numa subida para os padrões dos mais prósperos;
- Complemento desta estratégia com uma coordenação subeuropeia organizada em conjuntos de países que possuem instituições e *policy mixes* semelhantes. (FERRERA; HEMERIJICK; RHODES, 2000)

As dificuldades que esta estratégia poderia enfrentar são referentes, por um lado, a resistência que os Estados-membros mais pobres poderiam apresentar face à possibilidade de existir uma Europa com dois desenvolvimentos distintos de proteção social, por outro lado, a ideia que a restrição a níveis mais baixos de regulação a alguns dos Estados-membros, não implicaria obrigatoriamente que as

alterações das políticas sociais fossem facilitadas em comparação com os países mais ricos. Apesar dessas dificuldades o Modelo Social Europeu aparece como o sistema de regulação social global, até então, único capaz de garantir uma globalização socialmente mais justa.

## 5. OS DESAFIOS DO ESTADO SOCIAL NO BRASIL

A partir de um entendimento maior da crise e da reconfiguração do Estado-Providência como transformadoras da estrutura da sociedade salarial nos cenários mencionados no tópico anterior, tendo em mente que implicaram numa transformação na questão social própria da modernidade, invoco neste instante, para fazer a ponte com os desafios no caso do Brasil, contribuições principalmente dos estudos de Arnaldo Provasi Lanzara, que tiveram como foco a análise do caso brasileiro perante a idealização de um Estado Social e seus respectivos fatores intrínsecos e particulares. Levando em conta, como visto anteriormente, que a questão social é compreendida a partir do enfraquecimento da condição salarial, nos termos de um novo crescimento da “vulnerabilidade das massas”, parto aqui da noção de que a questão social brasileira é um fenômeno que pode ser percebido no decorrer do desenvolvimento do capitalismo periférico, e que o desafio no caso brasileiro está justamente na tentativa de abarcar, com medidas estatais, os problemas de vulnerabilidade e desfiliação social advindos da proliferação da “nova geração dos riscos”, nos termos de Castel, estritamente ligados à promoção da modernidade daí decorrentes.

Segundo Lanzara, no caso específico brasileiro, o desenvolvimento capitalista periférico levou a uma diminuição dos fatores sociais e políticos associados à hegemonia das elites agrárias e industriais, em constância com a depressão do valor do trabalho assalariado. Ainda assim, as condições pouco propícias à formação de grandes partidos de massa da classe operária não impediram que no Brasil se produzisse uma forte cultura reformista. Apesar da excepcionalidade dos países europeus abordados anteriormente, dificilmente generalizável para os países da periferia do capitalismo, não se pode negar que mesmo nos países latino-americanos as reformas sociais proporcionadas pelo Estado trouxeram importantes conjunturas transformadoras do social.

No Brasil, em um primeiro contexto crítico, o poder da dominação oligárquica edificada na agricultura de exportação foi enfraquecido a partir da década de 1930 num primeiro avanço industrializante e mobilizador das categorias de trabalhadores mais centrais ao capitalismo industrial emergente. Nas décadas de 1960-70, em uma segunda conjuntura, um novo avanço industrializante foi exercido pela ditadura

militar (1964-1985). A modernização econômica conservadora modificou a sociedade brasileira de tal maneira que o controle pelo governo autoritário se tornou cada vez menos eficiente, caindo no início da década de 1980. Um terceiro momento inicia com a redemocratização ao longo da década de 1980 e com a promulgação de uma nova Constituição em 1988. Esse contexto atinge talvez seu momento de pico na década de 2000, com o diálogo de vários processos, a saber: a) a eleição de um governo de centro-esquerda, se colocando entre perseguir uma agenda política mais centrada no reformismo social ou em dar continuidade às políticas de ajuste fiscal; b) a volta do crescimento econômico e a recuperação do salário mínimo e da previdência como bases estruturantes da proteção social; c) a criação de programas de transferência de renda que, apesar de ineficazes e de não se constituírem um direito social, entrarem pela primeira vez nos palcos da extrema pobreza, gerando impactos não antecipados no que diz respeito às expectativas dos grupos mais vulneráveis quanto à sua integração, ao menos na comunidade política.

Aqui, pela primeira vez a população situada em condições de extrema pobreza se deparou com a ação da “mão esquerda do Estado” (em termos de Pierre Bourdieu). Unidos aos outros dois fatores mencionados, o Brasil experienciou uma década de certa prosperidade, de diminuição da pobreza e das desigualdades. Segundo os estudos de Lanzara, o padrão do gasto social se modificou por volta de 2004, num caminho de crescimento constante desde então, passando do nível de 17,6% em 1990 para 27% em 2009. Não obstante, esse impulso transformador teve que abrir caminho para uma realidade onde a inclinação privatista da proteção social é bastante arraigada e onde a rejeição das elites com relação à incorporação de demandas populares ainda é rigorosa. Sem conseguir reconfigurar os velhos sedimentos de privatismo e de elitismo, os desenvolvimentos da década de 2000 colocaram, ainda assim, o Brasil em uma encruzilhada com relação a seu futuro. A intenção aqui é examinar a mudança da política social no Brasil recente e a decorrente transformação da sociedade por ela afetada, colocando a questão do momento relativamente indeterminado que o país enfrenta com relação ao devir de seu Estado social.

A seguir, este ponto será discutido aqui da seguinte forma, traçando uma linha que discute os diferentes “regimes de Bem-Estar” frente à realidade do capitalismo periférico e levantando algumas questões principais sobre o desenvolvimento do Estado social no Brasil. Passando por um segundo momento

dedicado a visualização de quatro áreas da política social: o sistema fiscal e sua relação com a seguridade social; o mercado de trabalho e a previdência social; a área da saúde; e os programas de transferência de renda.

### 5.1 Situando o Brasil nas conceituações de Regimes de Bem-Estar

Como visto anteriormente, parte da literatura sobre os regimes de bem-estar pauta suas análises nos modelos tipológicos elaborados por Esping-Andersen (1990), cuja centralidade são os conhecidos regimes social democrata, conservador-corporativo e residual-liberal. Um problema decorrente da teoria sobre os “regimes de bem-estar” é sua inviabilidade na concordância com algumas situações que caracterizam as sociedades periféricas. Diante disso, alguns autores, como apontado, vêm reformulando a noção de “regimes de bem-estar” de acordo com a variação contextual das desigualdades (GOUGH; WOOD, 2004). Ao caracterizar conceitualmente as especificidades dos “regimes de bem-estar” nas sociedades periféricas, Ian Gough aponta algumas críticas aos modelos tipológicos convencionais advindas da teoria elaborada por Esping-Andersen, sobretudo no que diz respeito a uma inadequação para classificar sociedades que não compartilham das mesmas características estruturais e organizacionais dos chamados “*Welfare States* centrais”. No contexto latino-americano, os padrões setoriais de organização da política social se diferenciam significativamente, o que torna esse desafio bastante complexo.

O caso brasileiro é ilustrador para evidenciar a complexidade que caracteriza os sistemas de proteção social na América Latina. A sociedade brasileira montou seu ideal em torno de uma “sociedade do trabalho”, mas a criação das suas proteções ficou além das expectativas projetadas, segundo apontamentos de Cardoso. A expressão do processo ambíguo que deu entrada à construção do Estado social no Brasil foi definida por Wanderley Guilherme dos Santos, através do conceito de “cidadania regulada”, conceito este que por sua generalidade pode ser operado para analisar todas as situações históricas nas quais os direitos sociais surgiram ligados à noção de ocupação. Uma vez que a maioria dos países que organizaram arranjos públicos e estatutos de proteção seguiram critérios

ocupacionais na concessão dos direitos sociais de cidadania, incluindo primeiramente as categorias de trabalhadores urbanos mais mobilizadas e/ou centrais ao processo acumulativo. Mas o que Santos nos chama atenção é o modo específico através do qual as elites estatais brasileiras se apropriaram do uso da regulação da cidadania para criar as condições de institucionalização das políticas sociais no país. A “cidadania regulada” seria, assim, mais uma das tantas ferramentas que essas elites operaram para construir as instituições do Estado social numa sociedade desigual e organizacionalmente dilatada. A partir disto, o particular modo de operação da gestão regulada do conflito social na realidade brasileira, ao criar as condições para a emergência dos direitos sociais e ao regular categoricamente os grupos certificados a participar do universo desses direitos.

Segundo Walter Korpi (1983), diferente dos países nos quais os direitos de proteção nasceram fortemente ligados à maior densidade social dos sindicatos, no Brasil a ausência dessa densidade fez com que a legislação social criada pelo Estado corporativo durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) desempenhasse o papel impulsionador de uma certa “luta de classes institucionalizada no capitalismo”. Esse processo no Brasil, levando em conta as devidas e grandes diferenças, ocorreu de um modo distinto, com as regulações do direito do trabalho e das proteções organizando lentamente as forças estruturantes do mundo do trabalho.

A noção da cidadania regulada criou nos trabalhadores, a partir disto, as expectativas de serem integrados na legislação social do Estado, com a instituição dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e de um salário mínimo protegido por lei nas décadas de 1930 e 1940 (CARDOSO, 2010). A criação dessas instituições de proteção não foi nada insignificante, considerando a predominância de relações pouco estruturadas no mercado de trabalho e a existência de uma conjuntura hostil aos direitos sociais. A estratégia colocada em prática pelos legisladores sociais das décadas de 1930 e 1940 trazia consigo a promessa de construção da “sociedade salarial”, fundamentada no eixo trabalho e proteção securitária. Tal promessa decorrida das vantagens da sindicalização compulsória associada, antes de tudo, ao acesso ao seguro social. Por determinações legais a

seguração da força de trabalho levava ou “forçava” à sua sindicalização<sup>8</sup>, esta, por sua vez, poderia fortalecer os vínculos entre os benefícios do seguro e a valorização do salário mínimo, uma vez que se contava com a expectativa de que as categorias mais mobilizadas elevariam os salários das categorias menos mobilizadas. Se de um lado essa experiência foi diminuída, devido à forte oposição do estatuto agrário e industrial, por outro, ela obteve êxito por ter consolidado uma regulação pública do trabalho que minimamente limitou a ação dos empregadores (LANZARA, 2013).

Seguindo o argumento de Lanzara, ao o aparato legal operar exclusivamente para os setores urbanos, o Estado social que surgiu no Brasil do pós-30 teve de paliar com as elites agrárias, franqueando as mesmas o destino das massas rurais. Ainda assim, a cidadania regulada acabou por se revelar excessivamente “plástica” ao processo acumulativo. As políticas econômicas durante o período desenvolvimentista se desvincularam das pressões populares, tanto urbanas quanto rurais, e a característica excludente do crescimento fez muito lenta a transfiguração da ordem social por intermédio das políticas sociais do Estado. A situação problemática da “cidadania regulada” se revelaria durante o regime autoritário de 1964-1985, que se por um lado foi estatizante na economia, mas por outro foi extremamente privatista na questão de política social e proteção do trabalho. Mesmo tendo unificado os benefícios do seguro social para as diversas categorias de trabalho, em 1966, criando uma agência centralizada de coordenação das políticas sociais, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), esse regime foi responsável por dar fim, no mesmo ano, com uma das criações mais originais do direito social brasileiro: o estatuto da estabilidade do trabalhador no emprego<sup>9</sup>.

Seguindo um movimento de inclusão controlada das categorias socioprofissionais do trabalho, é apenas em 1971, com o FUNRURAL<sup>10</sup>, que é concedido aos trabalhadores rurais o benefício do seguro social contributivo

---

<sup>8</sup> Apesar da Lei de Sindicalização varguista (Decreto n.19.770 de 19/03/1931) instituir a sindicalização como facultativa, ela se tornava na prática compulsória, visto que somente os sindicalizados poderiam gozar dos benefícios da legislação social.

<sup>9</sup> A Consolidação das Leis do Trabalho de 1943 consagrou em seu texto o princípio da estabilidade no emprego, conferindo certa proteção ao trabalhador, ao penalizar as empresas que demitissem sem justa causa. As indenizações cresciam em proporção ao tempo de serviço na empresa; e, após dez anos, o trabalhador tornava-se estável. Em 1966, com o fim do instituto da estabilidade, assisteu-se a materialização do ideário do empregador. Este, enfim, viu-se contemplado em seu objetivo, sempre perseguido, de limitar a duração dos contratos de trabalho –o que lhe possibilitou a contratação de trabalho farto e ocasional– tornando cada vez mais difícil a distinção entre o assalariado e o subempregado.

<sup>10</sup> O FUNRURAL é um imposto de contribuição previdenciária, incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural.

(embora de caráter bastante restrito se comparado aos benefícios destinados aos trabalhadores urbanos). Ademais, a partir do início da década de 1970 outras categorias antes excluídas passaram a ter acesso a alguma proteção social do Estado, como os autônomos e os empregados domésticos (LANZARA, 2013).

Mesmo assim, seguindo os argumentos de Lanzara, no final da década de 1970 variados atores políticos e sociais se articulam em torno de um processo de mudanças, propondo-se a restabelecer a democracia e consagrar as bases de um sistema de proteção social mais expandido. O “pico” desse processo se deu com a promulgação da Constituição de 1988, que instituiu em seu texto um capítulo dedicado por completo a seguridade social. Com a nova Constituição, a seguridade social passou a compreender um conjunto de ações integradas destinadas a assegurar direitos sociais universais nos campos da Previdência, Saúde e Assistência Social, independentemente de vínculo contributivo. Segundo o autor, é a partir desse período que as mudanças provocadas pelos processos de expansão da participação política, junto aos avanços consagrados pela Constituição, que se começa a promover uma nova conjuntura crítica de consolidação de um Estado social mais redistributivo. Ainda assim, essa conjuntura é marcada por uma complexa e inquieta trajetória da seguridade social. Porém fica evidente, nos últimos anos, a expressiva extensão da cobertura das políticas referentes à seguridade (saúde, previdência e assistência social), impactou de forma positiva as condições de vida da população. Mas essa mesma conjuntura vem sendo ferida por um conjunto de propostas e iniciativas que tem como objetivo limitar a atuação do Estado no campo social, persistindo relevantes encruzilhadas para a consolidação da seguridade social no país.

Passamos agora a uma análise das transformações em áreas-chave da proteção social visando de compreender mais elaboradamente a abertura desse novo contexto crítico e suas contradições.

## 5.2 Proteção social, mercado de trabalho e tributação: transformações e continuidades

### 5.2.1 *Proteção social e sistema fiscal*

Procuro abordar aqui, ilustrando os estudos de Lanzara, três questões-chave nessa discussão: a organização do financiamento da seguridade social, o poder fiscal do Estado brasileiro e a estrutura (progressiva ou regressiva) de sua tributação. Pensando o financiamento da política social, se faz necessário destacar uma importante inovação da Constituição de 1988: a formulação de um Orçamento da Seguridade Social (OSS), separado do orçamento fiscal. No processo de redemocratização ao longo da década de 1980, a questão da política social marcou de maneira contínua a agenda de transformações em curso. Além de dilatar os direitos sociais garantidos na carta magna, a assembleia constituinte procurou dotar a seguridade de fontes de financiamento sustentáveis. Em decorrência disto, se estabeleceu um mecanismo de financiamento do Estado social: um orçamento da seguridade em vínculo constitucional com recursos contributivos de empregados e empregadores, como também recursos fiscais do governo<sup>11</sup>.

Mediando o financiamento da saúde, previdência e assistência social, o OSS é um elemento-chave para compreender a política social brasileira. Perante isto, três desafios se colocam atualmente ao financiamento da seguridade social em particular. O primeiro é a drenagem de recursos por desvinculações orçamentárias. Iniciadas em 1994 para contribuir ao pagamento da dívida pública, elas vêm sendo renovadas por emendas constitucionais desde então. Em 2011, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) (sua denominação atual) retirou R\$52,6 bilhões do orçamento da previdência, o que constitui aproximadamente 10% de todo o orçamento. Esses recursos passaram a ser manejados como se fizessem parte do orçamento fiscal. As desonerações fiscais dos últimos anos compõem um segundo desafio (ANFIP, 2012, p. 27-28). A intensificação das renúncias tributárias no governo Dilma Rousseff pode ser exemplo com a substituição da contribuição do empregador de 20% sobre a folha de pagamento por uma alíquota de 1% a 2% sobre o faturamento da empresa. Para evidenciar o problema que tal política

---

<sup>11</sup> Em 2011, o orçamento da seguridade social representou 37,15% de toda arrecadação do Estado (Receita Federal 2012). Além das contribuições previdenciárias de empregados e empregadores, o orçamento conta com os recursos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade (COFINS) e parte do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

acarreta para o financiamento da seguridade: em 2011, o superávit da previdência urbana despencou R\$21 bilhões por causa das renúncias (FAGNANI, 2012). Segundo Fagnani, um terceiro desafio emerge nas tentativas de desconstitucionalização das fontes de financiamento da seguridade, tirando do acervo de leis fundamentais a vinculação de recursos. Juntamente da própria DRU mencionada acima, a mais recente proposta de reforma tributária (fracassada em 2009) serve de exemplo, ao ter como proposta o fim das contribuições patronais à seguridade (CSLL e COFINS)<sup>12</sup>.

Levando em conta estes apontamentos, o poder fiscal do Estado brasileiro é outro aspecto importante, pelo fato dos Estados latino-americanos serem tradicionalmente considerados Estados fracos, especialmente por sua baixa capacidade arrecadatória. Sem a mínima estruturação financeira, o Estado latino-americano seria, desta maneira, incapaz de atender às demandas da política social (SCHRANK, 2009). De modo geral, é possível apontar que, apesar de manter uma estrutura bastante regressiva, o Brasil certamente “aprendeu a tributar”, em resposta a pergunta colocada pelo economista Nicholas Kaldor (1963) (LANZARA, 2013). Comparando a evolução recente da carga tributária brasileira com o restante da América Latina e com os países da OCDE<sup>13</sup>. Não só a arrecadação teve um aumento expressivo ao longo dos últimos vinte anos como também ela chegou ao nível dos países da OCDE como proporção do PIB (CEPAL para o Brasil e para a América Latina, OCDE para seus países membros). Nesse período, a arrecadação aumentou a uma taxa maior que a economia. Isto quer dizer que, ela se tornou muito menos flexível ao crescimento econômico, elevando continuamente ao passo que a economia passou por certos anos de baixo ou nenhum crescimento (AFONSO; MEIRELLES, 2006). Sobre essa nova situação, há dois argumentos a serem feitos em contraposição. Por um lado, diante desses números, é difícil retratar o Brasil como um país cronicamente fraco quanto a seus recursos fiscais. É evidente a inflexão que define um outro país, cuja descrição cabe de forma

---

<sup>12</sup> A Proposta de Emenda à Constituição 233/2008 previa o fim da CSLL e da COFINS, introduzindo uma parte do Imposto de Renda como base para o financiamento da seguridade. Essa modificação significaria o fim da diversidade das bases de financiamento da seguridade social, princípio inscrito na Constituição Federal (SALVADOR, 2008).

<sup>13</sup> Cooperação e de Desenvolvimento Económico. É uma organização internacional, composta por 34 países e com sede em Paris, França. A OCDE tem por objetivo promover políticas que visem o desenvolvimento econômico e o bem-estar social de pessoas por todo o mundo.

deslocada na tradição do “Estado fraco”. Por outro lado, não é possível ainda afirmar que houve um real avanço com o poder fiscal de Estados mais fortes, tais como os europeus mencionados outrora, por exemplo. Apenas para se ter uma noção, o poder fiscal per capita da Alemanha (medido pelo resultado da arrecadação dividido pelo número de habitantes) é quase três vezes maior do que o brasileiro<sup>14</sup>. Resumindo, houve um avanço significativo na capacidade de tributar, o que não pode, porém, despertar a imaginação com relação ao verdadeiro poder fiscal do Estado brasileiro.

Continuando o argumento de Lanzara, o que essa mudança representou para a característica distributiva da tributação no Brasil? Mesmo com o crescimento da arrecadação, o sistema tributário que se consolidou ao longo das últimas cinco décadas é consideravelmente regressivo. A inviável distribuição da carga tributária é alarmante. Em 2009, enquanto as famílias mais ricas despendiam apenas 29% de sua renda para pagar impostos, as famílias mais pobres comprometiam 53,9% de sua renda com esse mesmo fim. O plano da regressividade não se modificou muito ao longo dos anos; a carga tributária aumentou igualmente sobre todas as faixas de renda. Mesmo que a tendência internacional das últimas três décadas tenha sido pensada a favor da regressividade dos sistemas tributários, o Brasil se destaca comparativamente pela distribuição desequilibrada do peso dos impostos. Nesse resultado está a maior importância relativa dos impostos indiretos. Os impostos diretos somam apenas 20% da arrecadação total. Enquanto, o Imposto de Renda no Brasil possui somente quatro alíquotas (sendo a alíquota mais alta de 27,5%), o que prejudica sua utilização como instrumento distributivo (Zockun et al. 2007; IPEA 2009).

### *5.2.2 Previdência Social e a articulação do Trabalho*

Conforme mencionado, a amarração entre seguro social e legislação trabalhista no Brasil apresenta um caráter vigorosamente simbólico, permanecendo vigente até os dias de hoje. Ter um trabalho registrado para grande parte dos

---

<sup>14</sup> Segundo a base de dados do Fundo Monetário Internacional, de abril de 2016.

trabalhadores brasileiros leva em conta ter um emprego protegido pela Justiça do Trabalho e pelo seguro social. Ainda assim, as mudanças advindas da economia brasileira nos anos 1990 produziram enormes impactos sobre o mercado de trabalho e as proteções previdenciárias. Como decorrência do baixo crescimento da economia e das políticas de ajuste fiscal, o mercado de trabalho se mostrou restritivo ao longo de toda a década de 1990, impactando negativamente a filiação previdenciária (LANZARA, 2013).

Ainda que tenha se consolidado na maioria dos países do “capitalismo do bem-estar” como um fato estilizado, a estruturação do mercado de trabalho envolveu o predomínio da regulação pública do emprego assalariado, destacando-se as leis do trabalho, a seguridade social e a contratação coletiva do trabalho. Segundo Cardoso Jr, se separarmos o mercado de trabalho brasileiro em dois segmentos segundo seu grau de estruturação temos: de um lado, os trabalhadores envolvidos em relações de assalariamento legal - aqueles assalariados com registro em carteira assinada e que contribuem para a previdência social - ; de outro lado, os trabalhadores classificados como partes do conjunto de relações “pouco estruturadas de trabalho”, isto é, os trabalhadores sem carteira e sem vínculos previdenciários. Cardoso aponta ainda que, em 1999, a distância entre o segmento estruturado e o pouco estruturado do mercado de trabalho brasileiro se elevou substantivamente, por causa das políticas de ajuste dos anos 1990. Em grande parte, a dinâmica econômica do período levou a um movimento de desassalariamento, que resultou em um número elevado de empregos sem direitos trabalhistas/previdenciários e de ocupações por conta própria sem vínculos previdenciários.

Em contrapartida com essas mudanças, o alicerce institucional e legal que regula as relações de trabalho não teve grandes reformas flexibilizadoras. No campo das políticas previdenciárias, também não houveram reformas privatizantes. As reformas previdenciárias adotadas no Brasil desde os anos 1990 preservaram o componente público do sistema. Ainda assim, mudanças no âmbito das regras de concessão dos benefícios impuseram alguns desafios adicionais para uma parte

considerável dos segurados, em especial para os trabalhadores com baixas remunerações e trajetórias irregulares de trabalho (MATIJASCIC, 2007)<sup>15</sup>.

Segundo Lanzara, a previdência social brasileira tem um caráter contributivo e de filiação compulsória, provendo benefícios de aposentadoria e pensões por invalidez e morte, além de alcançar outros auxílios (maternidade, desemprego, doença e acidentes de trabalho). Entre os benefícios concedidos estritamente pela previdência social, tomam foco aqueles no valor de um salário mínimo destinados à maioria dos trabalhadores inativos oriundos das atividades urbanas, ligados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e a quase dimensão total dos trabalhadores rurais<sup>16</sup>, representando, atualmente, aproximadamente 66% do total de benefícios pagos pela Previdência Social (JACCOUD, 2009; MPS, 2011). Os níveis de cobertura previdenciária à população idosa no Brasil estão muito próximos de serem universais, dado que mais de 80% dos idosos estão atendidos pela previdência social (MPS, 2011).

Um dilema que ainda aparece é a existência, segundo os dados do IPEA do censo de 2012, de 10,7 milhões de trabalhadores por conta própria sem qualquer proteção previdenciária. O governo brasileiro tem tomado ações para lidar com este desafio, incentivando a inclusão previdenciária desses trabalhadores, os quais não tinham meios de cumprir com suas obrigações contributivas. A inclusão previdenciária mediante redução das alíquotas contributivas e simplificação tributária agilizou-se nos últimos anos por força da LC n° 3/2006 (Lei do Super Simples ou Simples Nacional); e da LC n°128/2008, que consolidou a figura do Microempreendedor Individual (MEI), das quais os efeitos se fizeram notar a partir de 2009, com o atendimento de 3 milhões de trabalhadores por conta própria protegidos pela Previdência Social (IPEA, 2012).

Nos últimos anos, a expansão da economia brasileira foi um dos elementos mais relevantes na melhoria do mercado de trabalho nacional. A partir de 2004 ocorreu um relativo crescimento do trabalho formal apontado anteriormente pelos dados evidenciados por Cardoso Jr. É importante mencionar que essa melhora

---

<sup>15</sup> Após a introdução da chamada Lei do Fator Previdenciário, com a Reforma da Previdência de 1998, as regras de acesso às aposentadorias tornaram-se demasiadamente severas para os trabalhadores brasileiros filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em termos do número mínimo de anos para requerer uma aposentadoria.

<sup>16</sup> O Brasil possui um emblemático sistema de seguridade rural que além de contribuir para a redução substantiva da pobreza no campo, e das disparidades entre as diferentes regiões do país, confere ao trabalhador rural o status de “segurado especial da previdência”.

decorreu de uma estratégia política deliberada de recuperação do emprego registrado e de inserção da massa salarial na economia, o que proporcionou o mercado de trabalho, pontualmente, a voltar a incluir trabalhadores na previdência. Segundo os estudos de Baltar e Leone, o mercado de trabalho brasileiro obteve impactos positivos em decorrência de uma política próspera de valorização do salário mínimo, da maior fiscalização do cumprimento da legislação do trabalho e das pressões e negociações sindicais<sup>17</sup>. A política de valorização do salário mínimo, além de ser extremamente importante para determinar o aumento das remunerações de base e influenciar as negociações dos pisos salariais das categorias profissionais, teve impactos positivos na distribuição de renda, contribuindo para reduzir a pobreza e aumentar as possibilidades de consumo das famílias. Além disto, a elevação do salário mínimo teve ainda um efeito indireto sobre as condições de vida das famílias pobres, especialmente aquelas formadas por idosos e crianças, por causa da existência de programas de assistência e previdência, cujos benefícios estão atrelados ao valor do salário mínimo (LANZARA, 2013).

A relevância do salário mínimo no caso brasileiro toma forma devido à grande proporção de trabalhadores que recebem salários próximos desse piso. Os empregados formalmente contratados não podem receber menos que esse valor legal. Para além disto, a maioria dos assalariados que se encontram na informalidade (sem registro em carteira) e parte dos trabalhadores por conta própria têm no valor do salário mínimo uma referência para sua remuneração. Como o salário mínimo funciona como um mediador das remunerações do mercado de trabalho, a sua elevação em termos reais levou a uma influência positiva nas negociações salariais, especialmente nos pisos normativos das categorias profissionais, segundo Baltar e Leone.

Mesmo assim, a rotatividade do mercado de trabalho ainda se mantém como um fator problemático para a geração de trabalho estável e protegido. Como nos aponta Lanzara, apesar da oposição empresarial contra a “rigidez” da legislação trabalhista, o mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se por uma forte

---

<sup>17</sup> No período de 2003 a 2010, houve uma geração de 15.384 milhões de empregos formais, o que representou um incremento médio anual de 1.923 milhão, correspondendo ao crescimento acumulado de 53,63% no período, equivalente a um aumento anual expressivo de 5,51%, inédito na história do emprego formal para um período de oito anos sucessivos (MTE 2011).

flexibilidade contratual.<sup>18</sup> Um grande número de trabalhadores tem participação inconstante no mercado de trabalho formal, variando entre a condição de desligados e admitidos durante anos seguidos, o que põe em xeque a inscrição regular dos trabalhadores no universo previdenciário. No período 2000-2009, a despeito da recuperação do emprego formal, os desligamentos com menos de seis meses de duração passaram dos 40% do total dos vínculos desligados em cada ano. Cerca da metade desses desligamentos não atingiram três meses de duração e 2/3 dos vínculos desligados sequer atingiram um ano de trabalho, sendo que 76 a 79 % dos desligamentos não tiveram dois anos de duração (MTE, 2011). O emergente fenômeno da alta rotatividade no mercado de trabalho brasileiro é consequente, segundo Lanzara, do fato de a remuneração média das admissões ser inferior à remuneração média dos desligamentos, com algumas poucas variações setoriais. Praticamente não existe limitação à demissão no Brasil. A rotatividade do mercado de trabalho é intensamente pró-cíclica, revelando que as restrições às demissões no país são principalmente de ordem econômica.

### 5.3 O Sistema Público de Saúde e o Privado

Ainda, operando os estudos de Lanzara, se tem que as principais inovações no campo da seguridade social brasileira se deram com a criação de um sistema público de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS - Lei 8080/90), com base nos princípios constitucionais da universalidade e integralidade do atendimento. Ainda assim, é na área da saúde que se percebem as principais contradições que perpassam o atual plano de instabilidade da seguridade social brasileira. O SUS enfrenta problemas crescentes para assegurar o acesso universal de atenção à saúde.

A Constituição previa a vinculação de parte do Orçamento da Seguridade Social (OSS), com 30% dos recursos, nas ações públicas de saúde, com o objetivo de assim superar a fragilidade do antigo modelo contributivo de assistência à saúde. Mesmo assim, a necessidade de superar a abertura do financiamento do setor

---

<sup>18</sup> O Brasil segue não sendo signatário da Convenção 158 da OIT, que busca inibir a demissão imotivada.

público foi freada, logo de saída, com o desmonte do OSS, uma vez que os 30% indicados nas disposições transitórias da Constituição foram vetados, promulgando uma longa crise crônica de financiamento do SUS, segundo os apontamentos de Fagnani. O baixo financiamento do SUS, decorrido do compromisso dos sucessivos governos com a desvinculação de receitas do OSS, colocou a universalidade do acesso à saúde em uma situação comprometida, levando para a precarização do sistema. O primeiro ataque lançado contra o recém-instituído sistema público de saúde ocorre em 1993, quando por iniciativa do governo o SUS deixou de contar com os recursos provenientes da arrecadação das contribuições previdenciárias. Desde então, o SUS passou a depender exclusivamente das disponibilidades financeiras do tesouro nacional, sendo afetado por significativa redução no seu nível de gastos. Outro ataque foi a transformação dos recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário<sup>19</sup>. Assim, a política fiscal dos últimos governos, refém do pagamento dos encargos financeiros da dívida pública, acabou restringindo drasticamente o nível do gasto público em saúde, dificultando que o SUS atendesse ao acesso universal e integral de suas prestações (LANZARA, 2013).

Lanzara nos traz um ponto interessante, nesse aspecto. Explana que o baixo financiamento da prestação pública contrasta com os incentivos governamentais, diretos e indiretos, ao fortalecimento do mercado privado de assistência médica. O tamanho do setor privado no sistema de saúde brasileiro é substancial. O gasto total em saúde no Brasil é referente a 8% do PIB (média 2001-2010), o que não é baixo, levando em conta os países com o mesmo nível de renda e desenvolvimento. Mas o que diferencia o país, revelando algo paradoxal, é que a participação pública no gasto total é significativamente baixa (44% do gasto total) a despeito do Brasil possuir um sistema público e universal. Já a participação privada, é bastante expressiva (56% do gasto total), evidenciando a intensa dependência da população das prestações privadas. Segundo Lanzara, a composição pública do gasto em saúde no Brasil em relação ao PIB é muito baixa, especialmente quando comparada com a de outros países com sistemas universais de saúde. Mesmo entre os países

---

<sup>19</sup> Em 1994-1995, por meio do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, posteriormente, com a criação da Desvinculação das Receitas da União (DRU).

latino-americanos, com renda per capita acima de US\$ 8.000, o Brasil apresenta níveis pouco expressivos de gasto público em saúde<sup>20</sup>.

Contribuições de Bahia e Menicucci, nos alertam que há de se ter em mente que, a hegemonia do privado no sistema de saúde brasileiro é advinda de longos processos históricos e decorre do modelo de assistência médica adotado pelo país que, a partir da década de 1960, privilegiou a produção privada de serviços no âmbito das instituições previdenciárias do Estado. Como menciona Lanzara, os planos de saúde foram financiados pelo padrão de financiamento público (isenções fiscais) desde 1968, seguindo em suas palavras, nesse aspecto, o modelo “residual-liberal” estadunidense de medicina privada ocupacional. Mais tarde, com a implementação do SUS, o modelo em questão não pode ser superado, e o recém-instituído sistema público passou a coexistir com um sistema privado “complementar”, porém em constante expansão. Assim, o fator público do sistema de saúde brasileiro se teve fragilizado, desde o início, pela predominância dos interesses privados na área da medicina. A força de trabalho organizada se manteve dentro de arranjos ocupacionais que privilegiaram a contratação de planos privados de saúde no plano das empresas, consolidando um processo de “americanização perversa”, nos termos de Vianna do provimento de benefícios de saúde, montado sobre os pilares de fragmentação institucional, privatismo e assistência pública para os mais necessitados.

Em 1998, o mercado de planos de saúde é regulado pelo Estado através da criação de uma agência reguladora para o setor, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Desde então, essa regulação tem-se provado frágil. A despeito do marco regulatório em questão, os planos privados de saúde continuam a estender sua oferta diferenciada para parte considerável da população, incluindo as “novas classes médias” e a força de trabalho organizada (LANZARA, 2013). Em dez anos, o número de pessoas inscritas no setor privado aumentou em 46%. O governo federal, por sua vez, incentiva as famílias e os empregadores a se inserir em planos privados de saúde por meio da renúncia de arrecadação fiscal. Esse subsídio do governo, que financia o consumo dos planos de saúde, acaba por privar

---

<sup>20</sup> Segundo dados da Organização Mundial de Saúde –OMS–, em 2008, Costa Rica, Colômbia, Chile, Peru, México, Uruguai e Argentina destinavam como gasto público de saúde respectivamente 26,1%, 18,3%, 15,6%, 15,6%, 15,0%, 13,8%, 13,7% do gasto total do governo, o Brasil destinava nesta rubrica 6% (OMS, 2011).

o SUS de importantes recursos financeiros, agravando o já crônico quadro do seu baixo financiamento (ANS, 2011).

mesmo com a mudança de orientação do sistema de saúde brasileiro pela criação do SUS, a oferta de serviços se manteve intensamente fragmentada e concentrada no setor privado. A universalidade do sistema é continuamente contida por uma dinâmica de racionamento de recursos. Esta, por sua vez, enquadra-se a uma provisão dedicada ao atendimento exclusivo aos mais pobres.

#### 5.4 Transferência de renda como mecanismo de coesão social

O próximo ponto relevante na discussão que nos apresenta Lanzara é referente a transferência de renda no Brasil, que está baseada principalmente em dois programas assistenciais: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Diferente do sistema previdenciário, os programas de transferência de renda são relativamente novos no Brasil. Salvo algumas iniciativas anteriores pontuais e de pouca influência, é com a Constituição de 1988 que uma dinâmica mais abrangente de assistência social começa a ser primeiramente concebido com o BPC, efetivamente regulamentado em 1993. O BPC constitui uma transferência mensal de um salário mínimo a pessoas acima de sessenta e cinco anos e a pessoas com deficiência, que têm renda mensal familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. No fim da década de 1990, foi implementada uma série de outras transferências, algumas condicionadas, tais como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás. Em 2003, esses programas foram unificados no PBF, que, em sua dimensão básica, transfere um benefício mínimo de R\$70 a famílias com renda per capita inferior a R\$70 mensais, com a adição de até R\$38 por filho<sup>21</sup>. Já no início de 2013, o BPC possuía uma abrangência de 3,7 milhões de pessoas e um orçamento de 0,55% do PIB (2011). O

---

<sup>21</sup> Há duas linhas de pobreza para elegibilidade. A primeira é a linha de pobreza extrema e considera famílias cuja renda per capita é inferior a R\$70. As famílias abaixo dessa linha recebem um benefício

PBF atendia, nesse mesmo período, mais de 13 milhões de famílias e o total dos benefícios somam 0,42% do PIB (2011)<sup>22</sup>.

De um lado, mesmo com o custo extremamente baixo, esses alicerces da transferência de renda têm se mostrado eficazes no combate à pobreza e na redução das desigualdades.<sup>23</sup> Por outro, seus diferentes fundamentos delineiam desagregações no campo da transferência de renda. Enquanto o BPC é um direito garantido pela Constituição, o PBF é ainda apenas um programa do governo com dotação orçamentária definida. Esse menor grau de institucionalização é um desafio a ser enfrentado pelo PBF. Mesmo com a crescente inclusão de famílias, ainda há o problemático conceito de “população elegível não coberta”, referente a famílias ainda não introduzidas no programa, impossibilitadas de reivindicar na justiça sua inclusão. Ademais, por ser definido com base no valor do salário mínimo, o BPC acompanha seus reajustes. Como o salário mínimo vem se beneficiando de uma política de valorização nos últimos anos, o valor do BPC tem aumentando significativamente. O valor dos benefícios do PBF, por outro lado, além de não ser ligado ao salário mínimo, pouco contou com reajustes da mesma intensidade, precarizando-se com a inflação<sup>24</sup>. Isso quer dizer uma ampliação do intervalo entre o BPC e o PBF. Os mecanismos de transferência de renda são, desta forma, fragmentados segundo seu grau de institucionalização e segundo diferentes critérios de elegibilidade.

Continuando a discussão de Lanzara, o BPC, criado na conjuntura da redemocratização e voltado à população situada em condições que não as permitem participar ativamente do mercado de trabalho, passou ao largo de provações mais sérias na esfera pública. Ainda assim, o PBF (destinado a famílias teoricamente aptas a participar do mercado de trabalho) foi forçado a passar por uma sequência de provas com relação a sua pertinência, legitimidade e lisura<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Os gastos com os programas foram estimados a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério da Previdência Social (MPS).

<sup>23</sup> Segundo as estimativas de Soares (2009), os programas de assistência social são responsáveis por 1/3 da redução do coeficiente de Gini entre 2004 e 2006. O PBF é, sozinho, responsável por 20% dessa redução. Porém, não é possível desprezar o papel de outras fontes de diminuição da desigualdade. A renda do trabalho e as aposentadorias são responsáveis por aproximadamente 1/3, cada uma, da redução.

<sup>24</sup> Do mesmo modo, o valor das linhas de pobreza não é reajustado ao mesmo passo pelo governo federal. A inflação acumulada desde a fixação da linha de R\$70 em 2009 chega a mais de 20%.

<sup>25</sup> Cf. Kerstenetzky (2009) sobre a robustez do PBF frente à contestação na imprensa e no mundo político.

Ainda que sem a efetiva institucionalização como um direito social, o PBF dá poucos sinais, ao final dessas provas, de se provar reversível a qualquer potencial mudança no ciclo político. Além disso, o Bolsa Família tem se tornado um plano a partir do qual outros programas tem se apoiado. Em 2011, no primeiro ano de seu governo, a presidenta Dilma Rousseff lançou o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), que tem o PBF como um de seus componentes. O PBSM tem como objetivo a erradicação da pobreza extrema; mas também introduz outros elementos, como a ampliação dos investimentos em serviços públicos em áreas críticas e a tentativa de integração produtiva dos beneficiários<sup>26</sup>. Se faz interessante notar como essa ampliação da meta do PBF procura integrar aspectos das críticas que lhe foram feitas ao longo de sua existência, ao associar o acesso a serviços públicos e a capacitação para o mercado de trabalho ao plano já existente.

Com a implementação do PBF como peça central de sua política social, tal governo estaria, entretanto, reconvertendo o sistema à focalização? É em torno dessa questão complexa que se definem as perspectivas sobre as políticas de transferência de renda. Por um lado, o PBF não é constituído como um direito, fixa condicionalidades, estratifica os pobres (duas linhas de pobreza) e concede benefícios muito baixos. Tais aspectos deixam transparecer o caráter focalizado do programa. Por outro lado, por mais que o PBF não seja uma forma de inclusão cidadã mínima, ele constitui um programa de alcance inédito no que diz respeito a relação entre o Estado e a população pobre frente ao desafio da consolidação da construção histórica da sociedade salarial que torna-se o plano que cristaliza de maneira definitiva a questão social atual. Segundo Lanzara, é muito difícil negar que isso tenha tido um enorme impacto político. Desse modo, a questão se coloca de forma parcial no campo da desmercantilização e da focalização e faz também no impacto da efetiva e inédita inclusão de fato (através da transferência de renda) de uma substantiva parte da população na comunidade política. Com isso, o peso do

---

<sup>26</sup> Para um exame das principais características do PBSM com relação a seus possíveis problemas, ver Lavinhas e Martins (2012). Independentemente das políticas específicas do PBSM, o maior desafio da integração produtiva da população pobre continuará sendo o crescimento econômico. Sem um dinamismo econômico crescente, será impossível incluí-los no mercado de trabalho de forma menos intermitente e precária (IPEA, 2012, p. 50-55).

PBF produziu um destaque importante e nada transitória no espaço político brasileiro.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> A “Carta Social”, na qual o principal candidato da oposição da eleição presidencial de 2010, José Serra, se comprometia não só a manter o PBF como também a expandi-lo, serve de ilustração a esse ponto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se aqui que as contribuições teóricas de Castel em torno do dever do Estado social, enquanto aparato capaz de rearranjar as situações precárias de trabalho e de desfiliação social presentes atualmente, advindas da construção histórica das relações de poder do capitalismo, fazem importantes pontes com a necessidade do Estado garantir a proteção social dos desfavorecidos em busca do alcance da coesão social e a integração dos diversos atores da sociedade situados em posições contrastantes. Além disto, pode se evidenciar que as formas como os Estados-Providências passaram por profundas crises e reformas na tentativa de alcançar estes objetivos e de que forma o Brasil, como um país de capitalismo periférico, se encontra neste plano com seus devidos avanços e desafios na aproximação do Estado social pensado por Castel.

Mesmo que não tendo chegado ao nível dos Estados europeus, os sistemas de bem-estar latino-americanos podem ser caracterizados como resultantes de esquemas de proteção social marcados por uma forte hibridização organizativa, produto da heterogeneidade estrutural de suas sociedades. O caso brasileiro pode ser considerado como uma síntese dessa heterogeneidade na região. Dentro desse quadro heterogêneo apresentando, se evidenciou que o Brasil é um dos maiores arrecadadores da América Latina, que embora tenha aumentado ao longo das últimas duas décadas, ainda é extremamente mal distribuída, impactando sobre a renda dos mais pobres. Além disso, os desafios colocados frente o OSS mostram o perigo contínuo da drenagem de recursos. Embora a arrecadação geral expande, os recursos da política social têm sido expropriados para outros fins.

Ainda assim, a implementação do SUS, embora esteja sofrendo ataques de corte de gastos teve impactos positivos na seguridade social brasileira e com relação à década de 1990, o mercado de trabalho passou por uma melhora em termos da valorização do salário mínimo e do crescimento das contratações formais. O que repercutiu numa recuperação da vinculação previdenciária na década de 2000, com o auxílio das políticas de inclusão previdenciária. Mas não pode-se iludir, apesar dos avanços recentes, que grande parte da população ainda se encontra em âmbitos pouco estruturados de relações de trabalho. Desde a Constituição de 1988, evidencia-se a ampliação dos programas de garantia de renda às famílias em

situação de vulnerabilidade, destacando-se a emergência de benefícios como o BPC, mediados pelo governo federal, e que podem ser considerados hoje parte relevante do sistema de seguridade social. No campo dos benefícios assistenciais, reformas implementadas possibilitaram ainda, além do BPC, o aparecimento e a posterior consolidação de novos benefícios. Num contexto de crítica à seguridade social, esses programas se voltaram, num primeiro momento, ao atendimento de famílias pobres e se associavam a um projeto de restrições progressivas às coberturas universais asseguradas pelo modelo de proteção social adotado em 1988.

Ainda assim, é a partir de 2003 que o combate a pobreza se torna uma prioridade da política governamental. A coalizão de centro-esquerda que governou o Brasil desde 2003, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, trouxe reajustes importantes com novos atores sociais e trazendo mudanças positivas inovadoras na sociedade sobre questões de natureza redistributiva. Neste processo se colocaram no centro do debate político os problemas oriundos de uma agenda social que estava historicamente pendente. A centralidade desses problemas vem gerando importantes medidas que buscam a integração social dos segmentos mais vulneráveis, através de políticas de combate à pobreza que adquiriram o status de políticas de Estado em favor da manutenção da coesão social.

Segundo os apontamentos de Soares, o ritmo de redução da desigualdade de renda na década de 2000 ultrapassou o ritmo de países da OCDE, quanto a implementação de seus sistemas de proteção social, despertando a expectativa de avanço sociais significativos. Nesse aspecto, o Estado brasileiro vem cumprindo um importante papel no sentido de conferir aquilo que Castel entendia como os direitos dos cidadãos às aspirações e expectativas concernentes a uma efetiva participação daqueles grupos que apenas desempenhavam um papel passivo na vida política. Contudo, estão consolidadas em bases frágeis de construção da política social, principalmente quando emergem desacoplados das dinâmicas de proteção referentes ao mundo do trabalho. É neste ponto que surge o desafio do sistema de proteção social brasileiro, dando oportunidade a novas questões sociais.

A situação do incerto que revoa sobre o futuro da seguridade social no país é que, no campo da intervenção no social, o crescimento da exclusão tem-se constituído na finalidade-limite dessa intervenção. Enquanto o combate à pobreza se torna a estratégia prioritária dos governos, a construção dos programas da

seguridade social parece, segundo Lanzara regressado para uma posição marginal. Mas é justamente na sociedade brasileira que o legítimo concerne prioritário com os excluídos não pode ser pensada sem que se tenha em mente os fatores desestabilizadores relacionados à precariedade estrutural do mundo do trabalho apontados aqui.

Ainda assim, a efetiva integração da seguridade social com o mundo do trabalho retêm um profundo significado associativo que constitui, em si mesmo, uma expressão relevante do vínculo social, declarando uma forma específica de solidariedade. Segundo Lanzara, o risco mais acentuado para o atual estado dos programas da seguridade social no Brasil é relegá-los a mera função de assistência aos mais necessitados.

Ainda que distantes das propostas idealizadas por Castel, os recentes avanços referidos ao combate à desfiliação e a expansão dos programas da seguridade social no Brasil tiveram impactos positivos importantes, mesmo enfrentando uma série de desafios que tornam difícil e acabam por serem insuficientes para suprir as necessidades de grandes setores da sociedade. E é por causa disto que a expansão efetiva desses programas se torna um aspecto de extrema relevância no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J; MEIRELLES, B. Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: Cálculos Revisitados. Caderno NEPP 75. Campinas: UNICAMP/NEPP, 2006.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil. Análise da seguridade social – 2011. Brasília: ANFIP, 2012.

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar. Caderno de Informação da Saúde Suplementar, Dez. Rio de Janeiro: MS/ANS, 2011.

ARENDT, H. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

BALTAR, P; LEONE, E. “O Mercado de Trabalho no Brasil nos Anos 2000”. Carta Social e do Trabalho, n. 19. Cesit/Unicamp, 2012.

BAHIA, L. O SUS e os Desafios da Universalização do Direito à Saúde: tensões e padrões de convivência entre o público e o privado no sistema de saúde brasileiro. Em Nísia Trindade Lima; Silvia Gerschman e Flavio Coelho Edler (eds.), Saúde e Democracia: História e Perspectivas do SUS. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

BECK, U. The Reinvention of Politics: Towards a theory of reflexive modernization», Ulrich Beck, Anthony Giddens, Scott Lash (orgs.), Reflexive modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order, Oxford: Blackwell Publishers, 1994.

BECK, U. The Brave New World of Work. Cambridge: Polity press, 2000.

BOURDIEU, P. Contrafogos. 1º Ed, Editora Zahar, 1998.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

CARDOSO, A A Construção da Sociedade do Trabalho no Brasil. Uma Investigação sobre a Persistência Secular das Desigualdades. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

CARDOSO, JR; CELSO, J De Volta para o Futuro? As Fontes de Recuperação do Emprego Formal no Brasil e as Condições para sua Sustentabilidade Temporal. Texto para Discussão, Número 1310. Brasília: IPEA, 2007.

CASTEL, R. As Metamorfoses da Questão Social. 5° Ed, Editora Vozes, 1998.

CASTELO, R. O social-liberalismo: auge a crise da supremacia burguesa na era neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

DEACON, B. Globalisation and Social Policy: Internacional Acctors and Discourses. Comunicação apresentada ao Congresso ISA, Montreal (mimeo), 1998.

DURKHEIM, E. Da divisão do trabalho social. Tradução de Eduardo Brandão. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

ERMAN, M. Tudo que é sólido se desmancha no ar. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

ESPING-ANDERSEN, G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press, 1990.

EWALD, F. L'Etat Providence. Paris: Bernard Grasset, 1986.

FAGNANI, E. Ameaças à Seguridade Social. Le Monde Diplomatique (Brasil), v. 62, 2012.

FERRERA, M.; HEMERIJICK, A.; RHODES, M. O Futuro da Europa Social – Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia. Oeiras: Celta editora, 2000.

FRAZER, E. Communitarianism. Adam Lent (org.), *New Political Thought: An introduction*, London: Lawrence and Wishart, 1998.

GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora da UNESP, 1991.

GOUGH, I. *From Welfare to Workfare: Social integration of forced labour? Comunicação apresentada no Seminário Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza da União Europeia: A garantia de um Rendimento Mínimo, organizada pela Presidência Portuguesa da União Europeia, Almansil, 1 a 2 de Fevereiro de 2000.*

GOUGH, I; WOOD, G. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

GOODIN, R. *Social Welfare as a Collective Social Responsibility*. Robert E. Goodin, David Schmitz, *Social Welfare and Individual Responsibility*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

HESPANHA, P. *Mal-estar e Risco Social num Mundo Globalizado. Novos Problemas e Novos Desafios para a Teoria Social*, Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia*, Porto: Afrontamento, 2001.

HIRST, P. *The Global Economy – Myths and Reality*. *International Affairs*, 73(3), 1997.

IANNI, O. *A Era do Globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Receita Pública: Quem Paga e Como Se Gasta No Brasil*. Comunicado da Presidência, n.22. Brasília: IPEA, 2009.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 2012.

JACCOUD, L. Pobres, Pobreza e Cidadania: Os Desafios Recentes da Proteção Social. Texto para Discussão, n. 1372, Jan. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

JOHNSON, N. The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism. Brighton: Weatsheaf, 1987.

KALDOR, N. Will Underdeveloped Countries Learn to Tax? Foreign Affairs, 1963.

KORPI, W. The Democratic Class Struggle. London: Routledge & Kegan Paul, 1983.

LANZARA, A. Capacidades estatais, trabalho e seguridade social: África do Sul, Argentina e Brasil em perspectiva comparada. IPEA, 2013.

LOPES, J. Sobre um debate da Antropologia Econômica: a economia política de Polanyi. Revista do Centro Latino Americano de Ciências Sociais, ano 14, n.3-4, Rio de Janeiro, p.43-60, julho-dezembro, 1971.

MATIJASCIC, M; RIBEIRO, J; STEPHEN E. Aposentadorias, Pensões, Mercado de Trabalho e Condições de Vida: O Brasil e os Mitos da Experiência Internacional. Carta Social e do Trabalho, n. 7. Cesit/Unicamp, 2007.

MARGLIN, S. A. Origem e funções do parcelamento das tarefas: para que servem os padrões? In: GORZ, A. (Org.). Crítica da divisão do trabalho. São Paulo: Atlas, 1996.

MARQUES, J. Gestão e Desenvolvimento, 2007-2008.

MARX, K; ENGELS, F. A ideologia alemã. Tradução de Rubens Enderle, Nélio Schneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉSZÁROS, I. A teoria da alienação em Marx. São Paulo: Boitempo, (Mundo do Trabalho), 2006.

MENICUCCI, T. Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: Atores, Processos e Trajetórias. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

MINGIONE, E. Fragmentação e Exclusão: A Questão Social na Fase Actual de Transição das Cidades nas Sociedades Industriais Avançadas. Revista de Ciências Sociais, vol. 41, n.º 4, 1998.

MISHRA, R. Beyond the Nation State. Social Policy in the Age of Globalization. Social Policy and Administration, 1998.

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego. Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Brasília: MTE, 2011.

MPS - Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social. Brasília: MPS, 2011.

OMS - Organización Mundial de la Salud. Estadísticas Sanitarias Mundiales, 2011.

PIERSON, P. Dismantling the Welfare State? Cambridge University, 1994.

POLANYI, K. A grande transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

RECEITA FEDERAL. Carga Tributária no Brasil – 2011. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2012.

SANTANA, M.; RAMALHO, J. Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo: Boitempo, 2003.

SANTOS, B. Os Processos de Globalização. Boaventura de Sousa Santos (org.), Globalização. Fatalidade ou Utopia?, Porto: Afrontamento, 2001.

SANTOS, B. S. Contexto e princípios de uma discussão sobre as políticas sociais em Portugal. Conferência apresentada no seminário europeu Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A Garantia de um Rendimento Mínimo, organizada pela Presidência Portuguesa da União Europeia, Almansil, 1 a 2 de Fevereiro de 2000.

SALVADOR, E. Reforma Tributária desmonta o financiamento das políticas sociais. Nota técnica nº 140, Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, 2008.

SANTOS, W. Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHRANK, A. Understanding Latin American Political Economy: Varieties of Capitalism or Fiscal Sociology. *Economy and Society*, 2009.

STANDING, G. Global Labour Flexibility: Seeking distributive justice. Londres: MacMillan Press, 1999.

STIGLITZ, J.; ORSZAG, P. Rethinking pension reform: ten myths about social security systems. World Bank Conference New Ideas About Old Age Security, 1999.

SOARES, S. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? *Revista de Economia Política*, 2010.

VIANNA, M. A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas. Rio de Janeiro, Revan, UCAM, IUPERJ, 1998.

ZOCKUN, M; ZYLBERSTAJN, H; SILBER, S; RIZZIERI, J; PORTELA, A; PELLIN, E; AFONSO, L. Simplificando o Brasil: Propostas de Reforma na Relação Econômica do Governo com o Setor Privado. Textos para Discussão. FIPE Nº 03/07, 2007.