

REVISTA POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO #04

WELFARE STATE: TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS, CAMINHOS PARA O BRASIL.

CELIA KERSTENETZKY
SONIA DRAIBE

POTYARA PEREIRA
ANDRÉ SIMÕES

ANO 02 _ AGOSTO 2014

PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL



Revista eletrônica desenvolvida pela rede Plataforma Política Social – Agenda para o Desenvolvimento que reúne mais de 270 pesquisadores e profissionais de dezenas de universidades, centros de pesquisa, órgãos do governo e entidades da sociedade civil e do movimento social.

Site: www.revistapoliticasocialedesenvolvimento.com

Site: www.plataformapoliticasocial.com

Código ISSN: 2358-0690

Editor – Eduardo Fagnani

Editor Assistente – Thomas Conti

Jornalista Responsável – Davi Carvalho

Revisão – Caia Fittipaldi

Conselho Editorial – Ana Fonseca (NEPP/UNICAMP), André Biancarelli (Rede D - IE/UNICAMP), Erminia Maricato (USP), Jorge Abrahão de Castro (Ministério do Planejamento) e Lena Lavinas (UFRJ)

Apoio:



Direção de Arte e Editoração:



COLETIVO VAIDAPÉ

ÍNDICE

Apresentação 04

Eduardo Fagnani

***Notas sobre as tendências recentes do
“Welfare State” 06***

E possíveis lições para o Brasil

Celia Lessa Kerstenetzky

Welfare State 14

Tendências de desenvolvimento e desafios atuais

Sonia M. Draibe

***A política social entre o
direito e o mérito 19***

Antigas apologias revisitadas

Potyara A. P. Pereira

***As políticas sociais no governo do novo
trabalhismo britânico 25***

Algumas reflexões para o Brasil

André Simões

APRESENTAÇÃO

Eduardo Fagnani



Professor do
Instituto de Economia
da UNICAMP,
pesquisador do CESIT
e coordenador da rede
Plataforma Política
Social - Agenda para o
Desenvolvimento

O desenvolvimento dos regimes de Welfare State resulta de contextos históricos, políticos e econômicos específicos. Sua origem remonta ao final do século 19, mas foi entre 1945 e 1975 que esses regimes viveram seus “anos gloriosos”. Políticas econômicas visando ao pleno emprego e instituições do Estado de Bem-estar Social passaram a ser aceitas como instrumentos para lidar com disfunções decorrentes da economia de mercado.

A partir de meados da década de 1970, o movimento de ajuste e reestruturação capitalista pôs fim aos compromissos entre capital e trabalho firmados anteriormente, e o neoliberalismo emergiu como paradigma hegemônico. De modo geral, as sociedades desenvolvidas conseguiram barrar pressões para fazer retroceder seus regimes de Estado de Bem-estar Social. O mesmo não ocorreu nos países

subdesenvolvidos, submetidos aos ajustes macroeconômicos e reformas liberalizantes.

A crise financeira de 2008 recoloca uma nova etapa de tensões. Nos países centrais, a austeridade econômica freou a mobilidade social, ampliou a massa de excluídos e enfraqueceu o poder dos sindicatos. Esse cenário traz inseguranças quanto à preservação dos regimes de Welfare State, especialmente nas sociedades mais duramente atingidos pela crise.

Paralelamente, a resposta das lideranças globais à crise internacional foi a implantação da chamada “Iniciativa do Piso de Proteção Social”. Desde 2009, formou-se uma ampla coalizão global em sua defesa, que reúne as principais lideranças mundiais (G-8 e G-20), FMI, Banco Mundial, ONGs e 19 agências da ONU. Esse novo consenso está impulsionando uma nova onda de difusão de programas focalizados, cernes do Estado Mínimo.

Diversos autores sustentam que Estado do Bem-estar conseguiu resistir ao contexto hostil dos últimos 30 anos. A crise atual apresenta uma nova etapa de ajustes e tensões. Esses regimes conseguirão vencer esta nova fase de hostilidade? Como os diversos países estão enfrentando esse novo desafio? Quais estratégias de resistência estão sendo adotadas? Quais serão suas consequências para o caso brasileiro? Em qual direção caminhará a proteção social brasileira? Será inevitável o caminho rumo ao regime liberal?

A presente edição da Revista Política Social e Desenvolvimento visa a debater esses temas. Para isso, reuniu artigos apresentados por André Simões, Celia Lessa Kerstenetzky, Potyara A. P. Pereira e Sonia Miriam Draibe, no seminário realizado em meados de 2013 pela rede Plataforma Política Social em conjunto com o Centro de Gestão de Estudos Especiais (CGEE), Instituto de Economia da Unicamp e Rede Desenvolvimentista.²

Boa leitura!

NOTAS SOBRE AS TENDÊNCIAS RECENTES DO “WELFARE STATE”

E possíveis lições para o Brasil¹

*Professora titular da UFF,
coordenadora do CEDE,
pesquisadora do CNPq
e membro da Plataforma
Política Social.*

Celia Lessa Kerstenetzky

celiakersten@gmail.com

Com as transformações estruturais ocorridas nas últimas décadas, um novo cenário de “riscos sociais” emergiu - riscos incorridos por pessoas e grupos sociais decorrentes da forma particular de organização da sociedade em que vivem – deixando para trás o cenário das velhas contingências que motivaram a existência do Welfare State do pós-guerra. Três âmbitos de mudanças se destacam: o mercado de trabalho, a demografia e a composição das famílias.

Para além da alteração dos parâmetros institucionais que balizavam a interação econômica internacional, com o fim do sistema de Bretton Woods e as crises do petróleo dos anos 1970, mudanças

tecnológicas, da composição intersetorial da economia e do eixo de dinamismo em direção à economia do conhecimento associaram-se à desregulamentação dos mercados globais na disseminação de um novo padrão de risco relacionado à participação no mercado de trabalho.

Mercados de trabalho polarizados (com elevados prêmio à qualificação e penalidade à não qualificação), instáveis, precários, geraram empregos de baixos salários, temporários, desprotegidos, quando não desemprego duradouro e exclusão social permanente. Acoplados à proteção social tradicional, desenhada para o trabalho industrial, esses empregos deixaram muitos

trabalhadores sem acesso a direitos sociais e garantias mínimas de bem-estar.

Quanto à demografia, as últimas décadas assistiram ao envelhecimento acelerado das populações, fenômeno que combina a elevação das expectativas de vida com a queda das taxas de fecundidade, o que traz o fantasma do aumento das razões de dependência – uma população ativa relativamente menor tendo que sustentar uma população inativa relativamente maior – e a demanda crescente por cuidados e assistência de saúde.

Do lado das famílias, houve mudanças profundas com a proliferação de famílias “não tradicionais”, sobretudo monoparentais e famílias sem filhos, e o significativo aumento do emprego feminino.

Esses fatores muito provavelmente interagiram para formar um cenário de alerta que sinalizava pelo menos dois problemas:

1) A incapacidade do mercado de trabalho e das famílias para darem conta das necessidades de bem-estar, bem como a disfuncionalidade do estado de bem-estar tradicional

para disparar respostas automáticas, uma vez que havia sido desenhado para um contexto de riscos inteiramente diferente;

2) A inexistência de solução possível ao alcance do Estado (já financeiramente combalido) frente à escala gigante do problema – o que representaria uma vitória para os proponentes do recuo do Estado para funções tradicionais e, quanto ao bem-estar, para a mera provisão de uma rede de proteção social mínima.

NOVAS RESPOSTAS

A previsão de fim do Welfare State não se materializou nas décadas subsequentes às mudanças estruturais mencionadas. Ao contrário, o gasto social (segundo vários indicadores) seguiu aumentando, nos países desenvolvidos, ainda que em velocidade inferior aos anos do pós-guerra. Isso ocorreu em boa parte pelo aumento da demanda (previdência, saúde, desemprego), mas também, o que é relevante no nosso contexto, em função de novas iniciativas.

Sabe-se, contudo, que o comportamento do gasto não é a única variável relevante; sua composição é crucial para entendermos a qualidade da intervenção pública. Nesse sentido, outra previsão era que o Welfare State europeu convergiria para o tipo liberal, com ênfase em transferências focalizadas com testes de meios, o que tampouco se verificou: se alguma convergência teria ocorrido entre os anos 1980-2008 teria sido em direção a aumento

“A previsão de fim do Welfare State não se materializou nas décadas subsequentes às mudanças estruturais mencionadas. Ao contrário, o gasto social (segundo vários indicadores) seguiu aumentando, nos países desenvolvidos, ainda que em velocidade inferior aos anos do pós-guerra.”

do gasto, principalmente em serviços.

Contudo, os welfare states avançados sofreram reformas e estas, de um lado, intensificaram os aspectos de individualização do risco social, mas de outro, marcaram o avanço do Estado em áreas tradicionalmente relegadas às famílias.

De um modo geral, pode-se afirmar que os países desenvolvidos incorporaram um novo princípio aos seus welfare states tradicionais, o princípio da “ativação”, aqui entendido como a ênfase em intervenções

para intensificar a participação da população em idade ativa no mercado de trabalho. A expectativa era a redução de encargos e aumento de receitas.

Essas intervenções, em conjunto com as reformas, têm muitas vezes sido objeto de críticas pela crescente individualização dos riscos – representada seja pela remercantilização do bem-estar (com redução de taxas de reposição ou redução do período dos benefícios ou ainda copagamentos), seja pelo chamado workfare (condicionalidade de trabalho para o



recebimento de benefícios). Contudo, os (em alguns casos dramaticamente) diferentes resultados dos países, em termos de taxa de participação no emprego, emprego feminino, emprego de idosos, redução da pobreza e das desigualdades, autorizam – e mais do que isso, recomendam – a análise dos casos pelas lentes dos regimes de bem-estar, orientados que são por princípios distributivos, instituições e economias políticas diferentes.

Assim, podemos falar de distintas “ativações”: houve uma ativação liberal (que se baseou fortemente no princípio do “workfare” ou “make work pay” ou “work first”), da qual a experiência norte-americana dos anos 1990 dá um bom exemplo; houve uma ativação bismarckiana tardia (após sucessivas experiências de redução da oferta de trabalho para lidar com o problema do desemprego e de aumento das contribuições para melhorar as contas da previdência, com programas de inserção/reinserção no mercado de trabalho voltados para os trabalhadores fora da proteção social tradicional); houve uma ativação escandinava (com políticas ativas de mercado de trabalho inseridas em uma estratégia de investimento social que inclui emprego público, políticas de conciliação da família com o trabalho e educação). A ativação dos dois regimes europeus difere marcadamente nas políticas voltadas para as famílias: enquanto países de tradição bismarckiana como a Alemanha, a Áustria, a Holanda e a Itália seguiram a perspectiva familista de contar com os cuidados providos pelas famílias

(substancialmente pelas mulheres dentro das famílias), países nórdicos desenvolveram políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho que permitiram a maior participação feminina no emprego e a retomada de taxas de fecundidade próximas a níveis de reposição.

A PERSPECTIVA DO INVESTIMENTO SOCIAL (PIS)

A experiência escandinava tem estimulado o debate sobre a emergência de um novo paradigma de estado de bem-estar, a “perspectiva do investimento social”. Esse paradigma contrasta com três outros: o paradigma da política social compensatória do welfare state keynesiano do pós-guerra, o paradigma neoliberal dos anos 1990, da política social irrelevante quando não perversa, e o paradigma da política social capacitadora da “terceira via” (de Anthony Giddens, a “third way”, que significa uma via intermediária entre o mercado e o Estado). A abordagem do investimento social enfatiza os aspectos de prevenção da intervenção do estado social, sem abjurar dos aspectos de proteção.

Na realidade, o Plano Beveridge tinha um componente de prevenção importante. As pré-condições para a efetividade da política social incluíam o direito ao trabalho e o pleno emprego, e de certo modo se pressupunha que as políticas sociais também afetariam as pré-condições, ao criar emprego público e garantir renda via

seguridade social, para a sustentação da demanda de consumo. Mas o componente compensatório, de seguridade social, foi a peça do welfare state keynesiano que prevaleceu, contribuindo para a sinonímia welfare state e proteção social. Ademais, a seguridade keynesiana, tendo como eixo a família tradicional, tem como sujeito de direitos sociais os trabalhadores do sexo masculino, sendo insensível à questão dos cuidados como um risco social que, se abatendo desproporcionalmente sobre um grupo social específico, as mulheres, tem consequências preocupantes que o superam, como a abstenção do trabalho e a fecundidade reduzida.

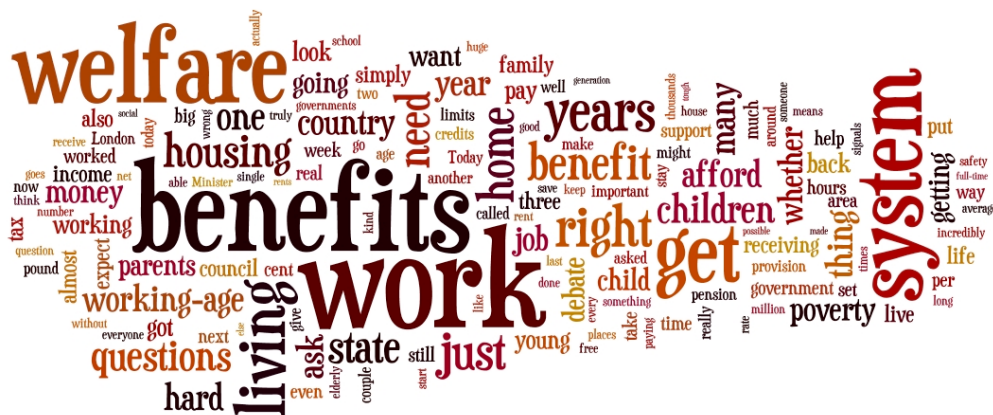
Uma linha de influência direta vem dos Myrdal (Gunnar e Alva), que, já na Suécia dos anos 1930, propunham a adoção de uma “política social produtiva” (Gunnar teria cunhado a expressão). Naquele momento, o produtivismo da política social encontrou expressão nas políticas de conciliação da vida das mulheres em família com o seu trabalho, indicando que a divisão sexual do trabalho acabava de entrar no radar da política social – com as creches e benefícios como as licenças -maternidade e uma série de políticas que tinham como objetivo facilitar o emprego feminino, sustentar taxas de fecundidade mais altas e investir na “qualidade da população”. Algo que pudesse assegurar a crescente produtividade da população, não apenas sua reprodução.

A ênfase nos efeitos produtivos da política

social (isto é, a conciliação entre igualdade e crescimento) se tornou uma marca sueca; um dos seus desenvolvimentos nos anos 1950 são as políticas ativas de mercado de trabalho introduzidas no Plano Rehn-Meidner e as políticas ativas de treinamento/retraining dinamarquesas dos anos 1990. A difusão dessa orientação de política social por um bom tempo permaneceu confinada nos países escandinavos.

Enquanto o contraste é claro entre a PIS e a alternativa neoliberal de política social mínima (para a qual a política social produtiva é aquela que “make the work pay”), a fronteira com a alternativa da “terceira via” é menos nítida – isto, se o foco for o produtivismo da política social. Na verdade, a terceira via se singulariza por propor um estado capacitador e “esperto”, que dê condições a indivíduos, famílias e comunidades de prover o seu próprio bem-estar e reduzir os aspectos de seguridade social associados à política social tradicional.

Em contraste, a perspectiva do investimento social retém a seguridade social como uma peça fundamental da política social, na compreensão das disfuncionalidades intrínsecas à economia de mercado, enquanto considera como seu objetivo aumentar a participação econômica dos indivíduos, homens e mulheres, associando na medida do possível a política passiva à política ativa. Trata-se de uma “segunda via” atualizada para as novas circunstâncias.



O núcleo de políticas da PIS inclui educação (desde a tenra infância e ao longo de toda a vida ativa do indivíduo), conciliação da vida familiar com o trabalho (serviços externos de cuidado e transferências monetárias várias, incluindo licenças parentais) e trabalho (políticas ativas com ênfase em qualificação, benefícios monetários para trabalhadores, emprego protegido para grupos especiais, seguro desemprego com alta reposição e relativamente curta duração).

A ênfase é no curso da vida e na combinação crescimento e equidade. Pessoas que não tiveram acesso a serviços e proteção cedo na vida encontram-se mais vulneráveis em um sistema econômico marcado por destruição criadora schumpeteriana. As intervenções devem ser, o máximo possível, preventivas, e tanto quanto possível prolongadas, já que não há prevenção total possível. O welfare state keynesiano responde bem a problemas sociais decorrentes do ciclo econômico, mas não é a melhor resposta para problemas sociais inscritos no núcleo dinâmico do sistema econômico: o compartilhamento de riscos e de serviços deve na medida do possível também ser schumpeteriano, operar

numa temporalidade mais longa que o curto prazo em que opera a seguridade social e aumentar a resiliência das pessoas a mudanças abruptas. Isso não se faz de uma vez por todas, como suposto pela terceira via de Tony Blair e Gerhard Schroeder, mas requer intervenção constante, preventiva e protetora, por parte de um Estado crescentemente provedor de serviços. As finanças públicas devem refletir essa nova orientação da política social e adotar a perspectiva do investimento social na contabilização desse gasto social.

A igualdade é vista como uma condição de sucesso e como um resultado esperado da perspectiva do investimento social. O investimento em educação (quanto mais cedo e quanto mais prolongado, para permitir adaptação e criatividade), nas famílias e no trabalho, acompanhado de segurança econômica, equaliza as oportunidades de realização e as chances de vida; ao mesmo tempo em que isso ocorre, os efeitos agregados se fazem sentir sob a forma de inovação, maior produtividade, crescimento econômico, receitas públicas e menores desigualdades econômicas.

A pergunta no ar é até que ponto essa

inovação nórdica se difundirá? As restrições mais fortes são as características dos diferentes regimes e, evidentemente, a persistência da crise europeia.

LIÇÕES PARA O BRASIL

Há lições sobre o que não devemos fazer – estas talvez mais nítidas – e indicações sobre o que deveríamos fazer. Mas muito depende do ponto de partida.

Vou tomar como ponto de partida o desenvolvimento incompleto e as desigualdades – normalmente os obstáculos apontados para a constituição de um estado do bem-estar social. Vou supor que, ao contrário, o desenvolvimento de

um estado do bem-estar é peça fundamental para a superação do desenvolvimento incompleto e eliminação de desigualdades – com base meramente na experiência histórica internacional.

Mas é preciso admitir que somamos aos velhos riscos sociais do subdesenvolvimento (a questão agrária, a questão urbana, a informalidade, a subalternidade, a discriminação e o preconceito), os novos riscos sociais de economias globalizadas e sociedades que envelhecem. Nosso aprendizado é, portanto, difícil: precisamos aprender lições antigas tanto quanto experimentar ideias que ainda não precipitaram em cânones. Talvez a primeira lição seja aprender com a heurística da



economia do desenvolvimento: identificar e analisar as experiências e tecnologias de ponta; imitar, adaptar, criar. Mas como se trata de modelos de sociedade e não de matéria inerte e protótipos para montar, o aprendizado é complexo. Limito-me a enumerar áreas onde o aprendizado parece profícuo.

1) Pensar a política social em interação com a política econômica e com a dimensão democrática;

2) Pensar a política social de modo integrado (creche não pode fechar nas férias, idoso não é responsabilidade precípua da família, escola não pode ter meia jornada, programa de renda não pode ter condicionalidade e não ter o serviço de qualidade). Sobretudo, pensar a proteção em interação com a prevenção: com a disjuntiva, a educação fica sem lugar;

3) Ênfase nos serviços, com especial atenção para os serviços de cuidados. Dois aspectos a ressaltar: o emprego público que é gerado na provisão de serviços públicos de educação, saúde, mercado de trabalho e de cuidados (entre outros) e o investimento nas pessoas (e a conexão óbvia com a educação). Em particular, políticas ativas de mercado de trabalho são de vários tipos e têm potencialmente várias implicações: queda no desemprego, aumento da mobilidade ocupacional, queda da oferta de trabalho com o retardamento da entrada do jovem no mercado de trabalho, incremento da inovação. Políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho,

sobretudo creches, têm vários efeitos: emprego feminino, desempenho educacional, queda da desigualdade educacional e da renda laboral, queda da transmissão intergeracional de desigualdades;

4) Atenção à política da política social, que requer coalizão abrangente. Eleitor fundamental é não apenas a classe média, mas, sobretudo, as mulheres. O voto feminino está fortemente associado ao avanço das políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho e de educação;

5) Computar o gasto social da PIS como investimento, no âmbito das finanças públicas. ●

“Nosso aprendizado é, portanto, difícil: precisamos aprender lições antigas tanto quanto experimentar ideias que ainda não precipitaram em cânones.”

1 Comunicação preparada para o Seminário “Desafios e Oportunidades para o Desenvolvimento Brasileiro: Aspectos sociais”, Instituto de Economia da UNICAMP, 7-9 de maio de 2013.

WELFARE STATE

Tendências de desenvolvimento e desafios atuais

Sônia M. Draibe

Professora Adjunta do IE-UNICAMP, Secretária Geral da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP (2000-2004), Coordenadora (1986-1996) e pesquisadora do NEPP – UNICAMP.

A assim chamada crise do Welfare State tem sido quase sempre atribuída à globalização e seus efeitos deletérios, indutores de maior desigualdade e pobreza, de desemprego e de fortes restrições sobre as finanças públicas, para não dizer sobre a soberania dos Estados Nacionais. Sem dúvida, há mais que grãos de verdade nesta associação, ainda que esteja ela longe de esgotar a questão.

Com efeito, fatores de outro nível há tempos desafiam os sistemas nacionais de proteção social, exigindo-lhes respostas, adaptações, transformações. Tais fatores dizem respeito às transformações profundas da sociedade e do mercado de

trabalho, assim como às transformações dos próprios Estados de Bem-estar Social nos últimos 30 anos, aproximadamente, refletindo tendências de desenvolvimento que antecederam mesmo os movimentos de globalização e financeirização do capitalismo contemporâneo.

Nos limites desta Nota Técnica, refiro-me brevemente a alguns dos principais fenômenos de transformação da sociedade e do mundo do trabalho que, desde meados dos “30 gloriosos”, operam como constrangimentos, pressões ou desafios aos Estados Nacionais de Bem-estar Social.



A QUESTÃO DEMOGRÁFICA

Desde os anos 1960-1970, os países mais desenvolvidos e mesmo os países em desenvolvimento adentraram fases mais avançadas da transição demográfica, experimentando a aceleração do envelhecimento da população. São conhecidos os efeitos deste processo sobre o crescimento exponencial dos gastos seja com aposentadorias e pensões, seja com a política de saúde.

Para além da questão do gasto em si e de como financiá-lo, está o problema da sua concentração com idosos e muito idosos, impondo uma rígida matriz de distribuição dos encargos e benefícios entre as diferentes faixas etárias.

FAMÍLIA E RISCO SOCIAL

Auxílios familiares para atender as famílias em momentos de pressão sobre a renda, como nascimento de filhos, são tradicionais nos sistemas de proteção social. Entretanto, as condições da vida urbana e metropolitana contemporâneas, assim como a participação da mulher no mercado de trabalho alteraram a estrutura de riscos sociais relacionada à criação de filhos, aos cuidados da primeira infância, à sua permanência na escola, ao seu lazer, mas também aos cuidados com os idosos e muito idosos que permanecem em casa. O forte aumento da demanda de proteção a tais novos riscos sociais pressiona pela expansão dos benefícios e, consequentemente, do gasto social.

A QUESTÃO DE GÊNERO:

A PARTICIPAÇÃO DA MULHER NO MERCADO DE TRABALHO
E OS PADRÕES DE EQUIDADE DA DISTRIBUIÇÃO DOS
ENCARGOS E BENEFÍCIOS DA PROTEÇÃO

Dos anos 1950 em diante, a entrada da mulher no mercado de trabalho, ainda que com variações de intensidade entre os vários países, passou a impor mudanças nos padrões de equidade seja no trabalho, seja nos benefícios da proteção social relacionados à família, como anotamos acima. Na verdade, o padrão homem provedor/mulher cuidadora, que esteve nos fundamentos patriarcais dos diversos regimes de bem-estar desde seus primórdios passou a ser questionado na prática, mais ainda quando tal demanda apoiou-se em movimentos feministas de distintos matizes. O debate atual sobre o care, isto é, sobre as atividades de cuidados domésticos com crianças e idosos revela a intensidade desta nova demanda da cidadania, que clama simultaneamente pela igualdade de gênero e pelo reconhecimento da diferença da condição feminina. Políticas

“Desde final dos anos 1970, o desemprego de longa duração, primeiramente, e a pobreza e a desigualdade, sob diferentes formas e intensidades, voltaram à agenda social e desafiam desde então os sistemas nacionais de bem-estar social.”

conciliatórias de gênero têm demandas tanto para a legislação trabalhista quanto para os sistemas de proteção social

AS MUDANÇAS DOS CICLOS DO CURSO DA VIDA

Nas últimas duas ou três décadas, fortes mudanças se fazem sentir nas etapas da vida, tais como haviam elas sido institucionalizadas pelo mundo do trabalho e pelas instituições. Tal como nos ensina a sociologia da trajetória de vida, a sociedade industrial fordista e pós-fordista repousou sobre um ciclo ternário e sucessivo de vida – a formação, a vida adulta e de trabalho e o tempo de inatividade dos idosos.

Ora, as transformações sociais, dos modos de produzir e consumir (envolvendo a economia da informação, o acesso ao conhecimento, as redes sociais, etc.) e as relativas ao mundo do trabalho, incluindo o trabalho flexível, precário e o desemprego, produziram uma verdadeira desarticulação entre as esferas do ciclo de vida, do trabalho e das políticas sociais. Ocorre uma perda daquela estruturação trinária, levando a uma organização mais flexível e não linear dos ciclos. Conduzem de fato a uma desinstitucionalização e desestandarização dos ciclos, produzindo uma defasagem nada trivial em relação ao sistema de proteção social.

Mudança destacada é a que diz respeito à decomposição dos ciclos anteriores

em uma nova etapa, a do acesso ao trabalho. De um lado, o período de formação se estende acentuadamente no tempo; de outro, o acesso ao trabalho desdobra-se em uma sequência alternada de entradas e saídas, como se o sistema de formação se desdobrasse e impregnasse o acesso. Finalmente, ao longo do ciclo de trabalho, são comuns as saídas ou pausas (licenças) para a formação, reciclagem etc.

Considere-se, além disso, o desemprego de longa duração, especialmente dos jovens, e temos uma equação crítica de difícil enfrentamento, em termos de proteção social. Com efeito, os sistemas de proteção social continuam operando segundo os padrões pretéritos dos ciclos de vida. Isto é, aparentemente, respondem mal aos novos riscos relacionados ao acesso ao emprego, às múltiplas transições

de um ciclo ao outro do curso da vida, ao desemprego, expondo ainda a inadequação da cobertura social aos empregados em empregos de baixa qualidade.

DESEMPREGO, DESIGUALDADE, POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

Desde final dos anos 1970, o desemprego de longa duração, primeiramente, e a pobreza e a desigualdade, sob diferentes formas e intensidades, voltaram à agenda social e desafiam desde então os sistemas nacionais de bem-estar social. Muitas foram e são as respostas institucionais dadas a tais desafios, entre elas o alongamento do seguro- desemprego, um sem número de programas de inserção e reinserção produtiva e os programas de renda mínima, estes últimos sob modalidades



as mais diversas, incluindo os conditional cash transfer programmes. Como se sabe, tais alternativas programáticas têm sido variadas e insuficientes, muito embora tenham quase sempre deslocado o eixo da proteção social em direção a programas e serviços focalizados e a formas assistencialistas, nem sempre condizentes com a cidadania social.

■ CENTRAL E ■ LOCAL:
NOVAS MODALIDADES DE DESCENTRALIZAÇÃO
DOS PROGRAMAS SOCIAIS



Seja por alternativa democrática ao centralismo autoritário de muitos estados, seja por iniciativas neoliberais visando à redução de responsabilidades e custos, a descentralização das políticas sociais impôs-se na agenda pública, ao lado de movimentos de espacialização e “territorialização” dos programas. Para além do mérito dos resultados, é importante reconhecer que a fragmentação que muitas vezes acompanhou tais movimentos significou variações da qualidade e efetividade dos programas, frequentemente com prejuízos das regiões e comunidades mais carentes.

Do ponto de vista dos regimes de bem-estar, o novo desafio tem, em muitos casos, o sentido da introdução de regras e resultados desiguais onde anteriormente predominava a orientação universalista própria do respeito à cidadania.

Seguramente, a globalização acentuou muitas destas tendências de mudança que há tempo vêm desafiando os Estados de Bem-estar Social. Mas não as explica totalmente nem residem na sua esfera as alternativas que poderiam ser buscadas para enfrentá-las. ●

A POLÍTICA SOCIAL ENTRE O DIREITO E O MÉRITO

Antigas apologias revisitadas

Potyara A. P. Pereira

*Professora titular
e emérita da
Universidade de
Brasília*

Refletir sobre a política social contemporânea implica reconhecer que os fundamentos do Estado Social do segundo pós-guerra, que bem ou mal davam suporte ao desenvolvimento dessa política como direito, estão mudando para pior. Mas essa mudança não é isolada e conjuntural. Pelo contrário, ela faz parte de um processo estrutural de transformações movido por determinações econômicas, associadas aos imperativos da internacionalização do capital que, desde os anos 1980, vêm privilegiando o atendimento das necessidades de lucro desse capital em detrimento da satisfação das necessidades humanas (GOUGH, 2003).

Em decorrência, as políticas sociais dos chamados “trinta anos gloriosos”,¹ que se preocupavam com o pleno emprego (se

bem que masculino); a universalização dos direitos sociais; e a definição de um limiar socioeconômico abaixo do qual ninguém deveria viver, estão perdendo essa preocupação; em contrapartida, enredaram-se na competitividade capitalista mundial, que tem como mola mestra as exigências privatistas e antissociais do mercado.

Isso quer dizer que, a partir do final dos anos 1970, as políticas sociais passaram a ser cada vez mais utilizadas para fortalecer o poder estrutural do capital, que não se resume à pressão dos agentes capitalistas, como as instituições financeiras, comerciais, industriais, dentre outras; mas, também se refere ao movimento sociometabólico e a capacidade imanente do capital, como uma relação, de incessantemente se autovalorizar (MÉSZÁROS, 2002; GOUGH, Id.). E

sob essa condição, tais políticas vêm colaborando com inversões econômicas privadas, inclusive em capital humano, para: tornar os indivíduos mais competitivos, laboriosos e eficientes; ampliar o consumo e o livre mercado; e diminuir os custos do Estado com proteção social, ou com atividades consideradas economicamente não lucrativas. Tudo isso compõe um panorama de mudanças, de cunho predominantemente econômico, que já vem sendo discutido.

Entretanto, no seio dessas mudanças, erigiram-se, sem alarde, ortodoxias políticas e morais que vêm dando corpo (e alma) a uma ética de proteção social, baseada na autorresponsabilização dos indivíduos, mas que, no fundo, visa a esvaziar o Estado de seu papel de garante de direitos e de provedor de bens e serviços públicos. Ou melhor, construíram-se ortodoxias baseadas na velha doutrina do darwinismo social, concebida no século 20, segundo a qual os pobres devem autossatisfazer as suas necessidades; ou, então, pagarem pelos auxílios públicos recebidos, o que é incompatível com a concepção incondicional e anticontratual de direito social.

Isso explica a naturalização da seguinte incongruência dos tempos atuais, assolados por uma aguda crise capitalista: a de que, em meio a numerosas e conhecidas estratégias de enriquecimento fácil por parte de uma casta de especuladores financeiros, cada vez mais restrita e gananciosa, impere uma ortodoxia moralista que nega aos trabalhadores a devida proteção social pública. Donde se conclui que a ética da autoproteção social que está se impondo como a ortodoxia do momento, não engloba os ricos e produz as seguintes consequências: condiciona a

autossustentação dos indivíduos ao trabalho assalariado ou rentável, mas geralmente precário, desprotegido e mal pago; elege o mercado incerto e flexível como o principal agente de bem-estar; vincula a assistência pública ao mérito individual em oposição ao direito social; usa a política social como um instrumento de ativação compulsória do pobre para qualquer atividade laboral, por meio de condicionalidades ou contrapartidas que, na maioria das vezes, revelam-se autoritárias e punitivas.

Enfim, o predomínio contemporâneo da ética da autorresponsabilização e do individualismo competitivo mostra que está havendo uma contínua e crescente passagem de um tipo capitalista de Estado (Social de Direito), para outro tipo capitalista de Estado (neoliberal meritocrático/laborista), ou do que vem sendo identificado como transição do Welfare State, de estilo keynesiano/fordista, para o Workfare State, de estilo schumpeteriano/posfordista (JESSOP, 2002). É o que, com outras palavras, Lööc Wacquant (2007) identifica como substituição do Estado Social pelo Estado Penal, principalmente quando se refere aos Estados Unidos, por sinal o país precursor da ideologia do Workfare State.

Dito isso, convém esclarecer como surgiu e vem se processando essa transição; qual o seu pedigree teórico e ideológico; e qual a sua tendência em termos de generalização, inclusive para o Brasil.

Contra as aparências, as mudanças de paradigma, de rumo e de significado do Estado e das políticas sociais keynesianas,

vigentes entre 1945-1975, têm sido paulatinas e incrementais, quando não regressivas e recuperadoras de antigas apologias e formas de dominação/regulação. Sua origem situa-se nos Estados Unidos, país que sempre foi considerado de bem-estar relutante, diferentemente dos países do centro e do norte da Europa, onde as políticas sociais desempenharam melhores funções protetivas.

Com efeito, em 1960, o termo *workfare* – junção das palavras inglesas *work* (trabalho) + *welfare* (bem-estar) para designar bem-estar em troca ou à custa de trabalho – foi criado nos Estados Unidos com o fito de definir o “método” e a “filosofia” que, desde então, presidem as políticas sociais norte-americanas; políticas essas ativadoras do mérito competitivo e excludente (em contraposição ao direito universal), concebidas para incutir nos seus destinatários o hábito do trabalho assalariado, da busca resignada por empregos, além da submissão à disciplina dos rotineiros treinamentos profissionais exigidos por um mercado de trabalho inconstante (PECK, 2003). Com isso, a política social deixaria de ser passiva (como supostamente foi sob o *Welfare State*) para ser ativa, com o objetivo de romper com a “cultura da dependência” dos desempregados (involuntários ou não) em relação ao Estado.

Entrementes, esse “método” e essa “filosofia” que, na verdade, primam pela defesa dos cortes nos gastos sociais e pela redução da assistência pública às simples práticas de alívio (relief) da pobreza, não ficaram restritos aos Estados Unidos.

Na década de 1980, com o desemprego massivo, causado pela crise capitalista dos anos 1970, a Europa reformou o seu sistema de proteção social, incorporando várias ações identificadas com a ideologia do *workfare*. Foi o caso da França, com a noção de inserção, que se tornou o coração do modelo assistencial francês de ativação das despesas passivas, no dizer de Castel (2009), e de reintegração dos excluídos na sociedade pela via do mercado de trabalho, segundo Barbier (2008).

Posteriormente, em 1990, foi a vez dos países da Escandinávia. Nessa região, conhecida pelas suas políticas sociais institucionalizadas, a Dinamarca foi exemplar. Introduziu importantes reformas no seu sistema de proteção social, sob a denominação de *flexicurity*, com vista a atender ao mesmo tempo a dois senhores: o mercado de trabalho flexível, que pode demitir trabalhadores com facilidade, e os desempregados, com políticas assistenciais ativadoras de sua reinserção nesse mercado, mediadas por treinamentos profissionais de curto prazo. E, para tanto, a noção de *workfare*, de origem liberal, foi adotada no contexto socialdemocrata das reformas sociais dinamarquesas, tal como também aconteceu com a Alemanha. Esta, junto com a França, lançou extensivos programas voltados para treinamento de jovens e desempregados com o objetivo de inseri-los num mercado de trabalho instável e flexível (GELDOF, 1999).

Na Inglaterra, a adoção da ideologia do *workfare* começou com o governo conservador de John Major, em meados dos anos 1990, e não com a terceira via inaugurada

pelo governo trabalhista de Tony Blair (DEAN, 2006). E a partir da administração Major vários programas sociais de pendor laboral foram criados, e reforçados pelo governo de Blair, com o nome de New Deal. Em 1997, Blair aplicou junto aos jovens e adultos desempregados, esquemas compulsórios de ativação para o trabalho remunerado, além de programas de incentivo ao trabalho voluntário, envolvendo pais solteiros; portadores de deficiência; idosos e familiares de desempregados. Esses esquemas possuíam grande variedade de induções, que iam dos aconselhamentos individuais, apoio à procura de emprego e treinamentos profissionais, à

geridas pela política social, têm raízes antigas, que remetem à famigerada Lei dos Pobres do século 19, da qual os governantes do século 21, incluindo os brasileiros, aprenderam várias lições, tais como: o princípio da focalização na indigência e da menor elegibilidade para o acesso à provisão social; os testes de meios ou as rigorosas comprovações de pobreza; as cobranças de condicionalidades ou contrapartidas dos indigentes; a fraudemania em relação aos pleitos dos necessitados de proteção social; o paternalismo autoritário, a criminalização dos pobres, dentre outras medidas estigmatizantes. E, na construção de seu suporte doutrinário, elegeram um conjunto de categorias teóricas do qual foram extirpadas: classe social, contradição, conflito, direito, para dar vez às noções funcionalistas de exclusão (que vem de anomia), coesão social, integração, alívio, manejo de risco, dentre outras.

“Na década de 1980, com o desemprego massivo, causado pela crise capitalista dos anos 1970, a Europa reformou o seu sistema de proteção social, incorporando várias ações identificadas com a ideologia do workfare.”

exigência de que o destinatário da assistência social aceitasse o emprego que lhe fosse oferecido, sob pena de perder a cobertura assistencial – o que indica a remercadorização da política social (DEAN, Id.), seguida à risca pelo atual governo do primeiro ministro conservador David Cameron.

Essas medidas ativadoras do trabalho,

Em matéria de ativação para o trabalho, o Brasil tem-se mostrado atualizado. Embora o uso do vocábulo *workfare* não seja corrente no país, é evidente que a “ética da autorresponsabilização” do pobre, nele embutida, está presente nas cobranças feitas por grande parte da mídia, e da sociedade, para que os governos abram portas de saída para o trabalho nos programas de assistência social.

Entretanto, como afirma Peck (2003), o trabalho ativado pela política social *workfariana*, tem-se mostrado contingente e, portanto, incapaz de libertar os pobres da pobreza. Tanto é assim que, baseado em



Löic Wacquant, Peck compara o regime do workfare a uma prisão, ou ao que Wacquant chama de “complexo assistencial carcerário”, que, do ponto de vista funcional, normaliza e naturaliza o emprego precário e a pobreza laboriosa, além de gerir o trabalho contingente no contexto de uma ostensiva desregulamentação do mercado de trabalho.

Este é o dilema que atinge a política social contemporânea, frente ao qual, no Brasil, o governo vem, nos últimos dez anos, se mostrando ambíguo: ao mesmo tempo em que demonstra querer diminuir a pobreza, recuperar direitos e descriminalizar a mendicância,² o faz sob a égide da ética do workfare. O ócio, por exemplo, continua criminalizado; e o maior programa

de transferência de renda do país, o Bolsa Família, constitui um alívio (relief), e não um direito, já que depende de recursos. Além disso, foram tomadas medidas ativas para inserir os beneficiários adultos do Bolsa Família na construção civil, com vista a livrá-los da “dependência do Estado”. Porém, mesmo esse mercado, aparentemente capaz de absorver mão de obra pouco qualificada, tem-se ressentido da falta de condições básicas desses beneficiários para o desempenho das tarefas requeridas, o que tem solicitado da educação uma ingerência também precária sob a forma de treinamentos específicos e aligeirados.

Esse procedimento, de implícita tendência workfarista, pauta-se por uma visão

equivocada a respeito da relação entre direito social e trabalho, a saber: induz à crença de que basta criar empregos e emular, entre os cidadãos, uma prontidão laborista para que o problema da pobreza seja em parte resolvido. E, além de supor que os pobres não trabalham, tal procedimento vê no trabalho assalariado uma medida de proteção social quando, na verdade, essa proteção deveria ser contra os abusos desse tipo de trabalho.

Diante desse quadro, seria mais apropriado dizer que a política social contemporânea está se afastando do compromisso (arrancado do Estado burguês pela classe trabalhadora inglesa, no século 19) do poder público de garantir a proteção social a esta classe no exercício forçoso de seu trabalho remunerado. E, com isso, tal política vem expressando uma inversão violenta dos termos colocados pelas reivindicações trabalhistas, ao transformar em direito o seu antípoda: o trabalho assalariado, espoliador e agora configurado como uma atividade precária e desprotegida.

Daí a conclusão de que, em vez de assistência, a política social da atualidade, especialmente a voltada para os segmentos sociais mais empobrecidos, vem impingindo penitências. E, conseqüentemente, passando por um processo contínuo de laborização, monetização e desassistencialização – o que, evidentemente, ainda diz pouco a respeito da formidável regressão do Estado Social do segundo pós-guerra. ●

Referências

- BARBIER, Jean-Claude. L'activation de la protection social: existe-t-il un modèle français? In: GUILLEMARD, Anne-Marie (org.) *Où va la protection social?* Paris: PUF, 2008.
- CASTEL, Robert. Desestruturação do mundo do trabalho e suas implicações para a política social In: PEREIRA, Potyara et al. (org.). *Política social, trabalho e democracia em questão*. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), 2009.
- DEAN, Hartley. Activation policies and the changing ethical foundations of welfare. In: ASPEN/ETUI conference: activation policies in the EU. Brussels: 2006, p. 20-21
- GELDOF, Dirk. New activation policies: promises and risks. In: *Linking welfare and work*. Luxembourg: European Foundation, 1999.
- GOUGH, Ian. *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Madrid; Buenos Aires: Mino y Dávila, 2003.
- JESSOP, Bob. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge/UK: Polity Press, 2002.
- MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- PECK, Jamie. *The Rise of the Workfare State*. Kurswechsel. 3/2003.
- PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César Alves. Criminalização da Mendicância e a Realidade da População de Rua no Brasil. *Anais do XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais - XIII CBAS*. Brasília, 31 de julho a 05 de agosto de 2010.
- WACQUANT, L. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

NOTAS

1 Termo cunhado pelo francês Jean Fourastié ao se referir às três décadas compreendidas entre os anos 1945-1975 em que o Estado Social (Welfare State, nos países de língua inglesa; e Estado Providência, na França) teve o seu melhor desempenho.

2 “Em 03 de outubro de 1941, o art. 60 da Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei nº. 3.688) incluiu, no rol das infrações relativas à polícia de costumes, a prática da mendicância. De acordo com este dispositivo, quem fosse pego mendigando, por ociosidade ou ganância, estaria sujeito à pena de 15 dias a 3 meses de prisão, podendo esta ser ampliada caso a contravenção fosse praticada “a) de modo vexatório, ameaçador ou fraudulento; b) mediante simulação de moléstia ou deformidade e/ou c) em companhia de alienado ou de menor de 18 anos” (DEL 3.688/1941 art.60). Apesar de ter caído em desuso nas últimas décadas, o referido artigo vigorou durante 68 anos, quando somente em 17 de julho de 2009, a Lei 11.983/2009 o revogou, descriminalizando, no plano jurídico, o ato de pedir esmolas” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p.4)

AS POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO DO NOVO TRABALHISMO BRITÂNICO

Algumas reflexões para o Brasil

André Simões

Doutor em Economia
(IE/UFRJ) e
Pesquisador do IBGE

O Novo Trabalhismo pôs em prática, no Reino Unido, uma série de inovações políticas e institucionais que representaram, em linhas gerais, uma tentativa de superar o fracasso das políticas conservadoras conduzidas pelos governos Margareth Thatcher (1979- 1990) e John Major (1990-1997). As elevadas taxas de desemprego e a deterioração das condições de vida da população britânica, produzidas pelas políticas de desregulamentação dos mercados e reestruturação produtiva ao longo dos anos oitenta, forneceram as bases para o surgimento de um discurso ancorado na defesa do Estado e das políticas sociais na definição de uma nova estratégia de desenvolvimento.

Na prática, no entanto, o Novo Trabalhismo não rompeu com os

paradigmas de políticas instituídos ao longo da Era Thatcher, redefinindo-os, por outro lado, sobre novas bases teóricas. Neste sentido, cabe ressaltar a adoção de um conjunto de ideias e práticas de políticas, inicialmente difundidos pelo sociólogo Antony Giddens, que ficaram conhecidas como Terceira Via (Third Way). Em linhas gerais, essas ideias voltavam-se para a defesa de um papel ativo do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, sem que isso significasse a volta ao protecionismo prevalecente nos anos posteriores à II Guerra Mundial. O Estado, para o Novo Trabalhismo, estaria envolvido em uma nova estratégia de desenvolvimento, ou seja, manteria o mercado como instituição primaz do capitalismo, procurando reinseri-lo na estrutura política e social do sistema (JESSOP, 2003), como forma de permitir que os frutos de uma

“Com a progressiva mercantilização das relações sociais no Reino Unido, iniciada na Era Thatcher e aprofundada no governo do Novo Trabalhismo, a população tornou-se altamente vulnerável às flutuações do sistema econômico.”

economia de mercado fossem direcionados para toda a população.

Em relação à proteção social, os defensores da Terceira Via propuseram modificações em alguns dos pilares que fundamentavam o conceito de Welfare State. As transformações no pilar da governança se referem às mudanças nas formas de articulação entre Estado e mercado, assim como seus efeitos sobre a criação de oportunidades para que os indivíduos possam desenvolver ao máximo suas capacidades individuais, de forma a torná-los independentes das redes assistenciais do Estado. Dessa forma, Giddens (1999) defende que a dicotomia entre Estado e mercado deveria ser substituída por uma sinergia entre ambos, onde o dinamismo do mercado seria canalizado para a obtenção do interesse público.

O segundo pilar se refere à promoção do bem-estar social, que deveria ser garantido mediante a participação de todos os indivíduos – aptos – no mercado de trabalho. Neste sentido, Giddens (1999) defende a criação de um “Welfare Positivo”, ou seja, um sistema de proteção social que, em vez de apenas proteger os indivíduos contra a ineficiência de uma economia de

mercado, contribua para que os mesmos se tornem mais independentes e aptos a lidarem com as transformações no mundo do trabalho.

Por fim, o terceiro pilar refere-se às transformações na concepção de cidadania, a qual passou a estar relacionada a obrigações e condicionalidades, ou seja, os direitos sociais seriam garantidos para aqueles indivíduos que estivessem no mercado de trabalho ou procurando emprego – exceção feita às pessoas incapazes de trabalhar. Em outros termos, a concepção de direitos sociais, que estava relacionada à simples condição de pertencimento a uma dada comunidade política (cidadania pelo status), foi substituída por uma cidadania baseada no mérito daqueles indivíduos que estivessem contribuindo para o desenvolvimento da nação.

A principal consequência das transformações nos referidos pilares se encontra na instrumentalização das políticas sociais e sua efetiva subordinação à lógica das políticas econômicas ortodoxas adotadas ao longo do governo do Novo Trabalhismo (SIMÕES, 2012). A criação de uma série de programas de transferência de renda voltados para a inserção

da parcela da população tradicionalmente excluída no mercado de trabalho (as chamadas *tax credits*) é um exemplo do caráter mercantil adquirido pelos programas sociais britânicos. Em outras palavras, as políticas sociais passaram a se diferenciar da concepção clássica de proteção social desenvolvida no Pós-II Guerra Mundial, fortemente centrada nos ideais de cidadania pelo status e coesão social. Adquiriram, por outro lado, feições de *Workfare*, onde o acesso ao bem-estar social estaria sujeito a condicionalidades explícitas, como a participação da população no mercado laboral.

Com a progressiva mercantilização das relações sociais no Reino Unido, iniciada na Era Thatcher e aprofundada no governo do Novo Trabalhismo, a população tornou-se altamente vulnerável às flutuações do sistema econômico. As políticas sociais, que deveriam garantir à

população proteção contra as instabilidades dos mercados, passaram a ser utilizada de forma a promover a inserção da população em uma sociedade cada vez mais mercantil (POLANYI, 2000). Esta dinâmica ganha exemplos claros quando analisamos as reformas na política habitacional – com a substituição dos aluguéis subsidiados por um benefício monetário ou *housing benefit* – na política de saúde – com a introdução de formas de quase-mercado na gestão interna do *National Health System* – e das políticas de transferência de renda – com a introdução dos *working benefits*.

O governo conservador empossado em 2010 deu continuidade às reformas no sistema de proteção social britânico, mesmo após os efeitos da crise de 2008 sobre a deterioração das condições de vida da população. O aumento da fragmentação social, produzidos especialmente por



um mercado de trabalho crescentemente precário e com fraca regulação salarial, tem aumentado o clima de instabilidade social no Reino Unido, evidenciado nas revoltas sociais ao longo de 2011. Em suma, a proteção social está perdendo sua histórica função de promover coesão social neste país, passando a intensificar o processo diferenciação social, onde o acesso ao bem-estar social encontra-se ligado ao mérito dos indivíduos e não mais à condição de pertencimento à nação.

É curioso observar que, mesmo após uma crise sistêmica mundial, as ideias neoliberais – ou neoclássicas, se colocadas de uma forma menos agressiva – mantenham sua hegemonia sobre a condução das políticas de grande parte dos países. Muitas vezes estão disfarçadas em discursos progressistas, realçando a importância e centralidade do bem-estar dentre os objetivos mais imediatos. É o caso das políticas nascidas no âmbito das ideias da Terceira Via, que atribuem ao Estado e às políticas sociais importante papel na estratégia de desenvolvimento dos países, mas lhes conferem significados diferentes; em outras palavras, são utilizados com o objetivo de expandirem as relações mercantis por todas as esferas da sociedade. Cria-se, desta maneira, um falso discurso, pois a meta final destas políticas – construção de um sistema conduzido por um mercado forte e autônomo –, não condiz com a realidade concretamente vivenciada, o que é exemplificado por pelo menos duas crises sistêmicas

mundiais (1929 e 2008) provocadas pela falta de regulação da esfera mercantil.

Desta forma, analisar as características subjacentes às transformações no Welfare State britânico durante o governo do Novo Trabalhismo oferece meios para que se observe criticamente a natureza das políticas que originaram os programas sociais atualmente implantados em vários países e, especialmente, no Brasil. Será que esses programas estão inseridos dentro de uma lógica que corresponde à ideia clássica de proteção social, entendida como a garantia, aos indivíduos, de meios para uma vida digna independentemente de sua posição no mercado? Ou será que os referidos programas vêm sendo implantados com o objetivo de inserir cada vez mais a população no “jogo do mercado”, vinculando, para isso, o recebimento de benefícios ao cumprimento de uma série de condicionalidades?

Para avançar na reflexão sobre o caso brasileiro, é preciso considerar as políticas sociais como importante componente da estratégia de desenvolvimento nacional dos últimos dez anos. Sua principal funcionalidade em relação àquela estratégia está na capacidade para garantir, a partir da articulação com as políticas econômicas, o acesso de segmentos tradicionalmente excluídos ao mercado de consumo de massa, o que seria feito não apenas pela concessão de benefícios sociais, cristalizados basicamente em programas assistenciais, mas, principalmente, por uma série de políticas

voltadas para a dinamização do mercado de trabalho brasileiro.

Cabe destacar que tal dinâmica encontra respaldo nos escritos de Beveridge (1942) e Keynes (2007), cuja relevância atribuída ao mercado de trabalho pautaram a natureza da estratégia britânica de desenvolvimento adotada pelos sucessivos governos – trabalhistas e conservadores – após a Segunda Guerra Mundial, adquirindo, por sua vez, nova roupagem, na administração do Novo Trabalhismo (PLANT, 2003). A diferença em relação à nossa realidade, no entanto, reside na histórica heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho brasileiro, que absorve, em ocupações de baixa produtividade, significativa parcela dos trabalhadores. Tal característica vem sendo compensada, ainda que em parte, por uma política de valorização do salário mínimo e de expansão do crédito, que produzem, em conjunto com políticas de transferência de renda, significativa homogeneização no acesso da população ao mercado de consumo.

Se, por um lado, as desigualdades no acesso ao mercado de consumo, entre diferentes grupos sociais, foram reduzidas mediante a adoção das referidas políticas, por outro, este mesmo mercado passou a oferecer à população, de forma cada vez

mais ampliada e institucionalizada, uma série de serviços sociais² que, em contextos históricos específicos, ou seja, naquele que marcou a institucionalização dos Estados de Bem-estar Sociais³, tinham a provisão pública e universal garantida (LAVINAS, 2013). Esta dinâmica é resultado não apenas do aprofundamento das relações capitalistas de produção, que intensificaram o ritmo de expansão das relações de mercado por todas as esferas da sociedade brasileira (POLANYI, 2000), como também da difusão, no âmbito deste processo, de novas ideias⁴ que, assim como no Reino Unido, estão conferindo uma natureza mercantil a algumas modalidades de políticas sociais, como, por exemplo, as políticas de transferência de renda.

Tal afirmação ganha relevância, ao se constatar o crescente peso das transferências sociais na estrutura do gasto social brasileiro, ocorrida em detrimento da provisão pública de serviços como saúde, educação, saneamento e outros. Só para exemplificar entre 2001 e 2010 os gastos federais com benefícios sociais cresceram 300%, ao passo que os gastos com educação dobraram e os com saúde cresceram 60% (LAVINAS, 2013). Se tomada de uma perspectiva mais ampla, este processo pode estar sugerindo a opção por privilegiar, no

“Será que esses programas estão inseridos dentro de uma lógica que corresponde à ideia clássica de proteção social, entendida como a garantia, aos indivíduos, de meios para uma vida digna independentemente de sua posição no mercado?”

âmbito modelo de desenvolvimento brasileiro, a concessão de benefícios in cash como principal modalidade de política social, viabilizando o acesso da população a uma gama de serviços providos pelo mercado – algo que pode se tornar semelhante ao que ocorreu na substituição das moradias sociais pelo housing benefit no Reino Unido. A expansão da provisão de serviços sociais desmercantilizados fica, dessa forma, em segundo plano.

Esta tendência, se mantida, tende a conduzir, cada vez mais para a esfera mercantil, o processo de reprodução das condições materiais de vida da população brasileira, deixando-a exposta às vulnerabilidades atribuídas ao mercado. Controlar essa dinâmica é um desafio que envolve governos e sociedade, já que, como colocou Polanyi (2000), o mercado não é um ente abstrato ou autônomo, mas reflete, em sua lógica de funcionamento, as características das instituições políticas e sociais dos países. ●

Referências

- BEVERIDGE, W. Social Insurance and Allied Services. (The Beveridge Report). Sumário Executivo, Novembro, 1942. 21p. Disponível em: <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html>. Acessado em: 6/5/2012.
- BRIGGS, A. The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*, v.2, p. 221-258, 1961.
- GIDDENS, A. A Terceira Via: Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999, 173 p.
- KEYNES, J.M. A Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Atlas, 328 p.2007.
- JESSOP, R. D. From Thatcherism to New Labour: neo-Liberalism, workfarism, and labourmarket regulation. In: *The political economy of European employment: European integration and the transnationalization of the (un)employment question*. London: Routledge, 2003, p. 137-153.

- LAVINAS, 21st Century Welfare. In: *New Left Review*. London: 2013, n. 84, p.6-40.
- PLANT, R. Citizenship and Social Security. *Fiscal Studies*, v. 24, n. 2, p. 153-166, 2003
- POLANYI, K. A Grande Transformação: As origens da nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus, 349 p., 2000.
- SIMÕES, A. A Centralidade das Políticas Sociais no Capitalismo: uma análise do caso Britânico (1945-2010). (Tese de Doutorado em Economia) Rio de Janeiro: UFRJ, 2012, 246p. (mimeo)
- WORLD BANK. World Development Report: Attacking Poverty. 33p., Setembro de 1999. Disponível em: <http://site-resources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/approuitl.pdf> Acessado em: 15/3/2014

NOTAS

¹ Doutor em Economia (IE/UFRJ) e pesquisador do IBGE. O IBGE não se responsabiliza pelas opiniões, informações, dados e conceitos contidos neste artigo, que são de exclusiva responsabilidade do autor.

² Cabe destacar, neste caso, a expansão dos planos de saúde privados, que estão relacionados à crescente provisão privada da saúde. Da mesma forma, o crescimento dos planos de previdência privadas que contam, em algumas de suas modalidades, com incentivos fiscais do Estado, são vistas como complementares, ou até como substitutos à previdência pública. Também fazem parte deste “pacote” a provisão de seguros de vida, invalidez, além das linhas de crédito – e microcrédito – para o consumo, voltadas, principalmente, para os segmentos de mais baixa renda, com elevada propensão marginal a consumir (LAVINAS, 2013).

³ Tal conceito é sintetizado por Briggs (1961), para quem proteção social seria uma forma de intervenção do Estado com o objetivo de mudar o jogo das forças de mercado, basicamente, mediante a desmercantilização das condições materiais de vida da população.

⁴ Em virtude do aumento dos níveis de pobreza nos países em desenvolvimento, ao longo dos anos de 1990, como produto do processo de desregulamentação dos mercados, o Banco Mundial elaborou uma série de relatórios, nos quais assume a necessidade de os países construírem redes assistenciais (social assistance net), como forma de reduzir a vulnerabilidade da população (WDR, 1990, 2000/1). Estas políticas foram, posteriormente, inseridas em um framework analítico mais amplo, dando origem a abordagens, como, por exemplo, a Gestão do Risco Social (Social Risk Management) do Próprio Banco Mundial e o Piso de Proteção Social (Social Protection Floor) da Organização Internacional do Trabalho.