

DANILO SOUSA PINTO

**Influências da Política Social no Mercado de Trabalho: Um Olhar Sobre as
Políticas de Transferência de Renda da Assistência Social**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL-PPGDS

Montes Claros, Março de 2010

DANILO SOUSA PINTO

Influências da Política Social no Mercado de Trabalho: Um Olhar Sobre as Políticas de Transferência de Renda da Assistência Social

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de mestre em desenvolvimento social junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social – PPGDS da Universidade Estadual de Montes Claros.

Orientadora: Professora Dra. Luci Helena Silva Martins

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL-PPGDS

Montes Claros, Março de 2010

DANILO SOUSA PINTO

A dissertação Intitulada *Influências da Política Social no Mercado de Trabalho: Um Olhar Sobre as Políticas de Transferência de Renda da Assistência Social*, de autoria de Danilo Sousa Pinto, foi submetida ao processo de avaliação pela banca examinadora para a obtenção de título de mestre em desenvolvimento social, e aprovada em 29 de março de 2010 de acordo com as normas e legislação vigente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros.

Banca Examinadora constituída em ____ de _____ de 2010, pelos professores:

Prof. Dr. Luci Helena Silva Martins (orientadora)

Prof. Dr. Clóvis Roberto Zimmermam

Prof. Dr. Gilmar Ribeiro dos Santos

AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora Luci Helena, minha orientadora, por todas as preciosas informações e indicações.

Meus agradecimentos à Professora Luciene, ao Professor Clóvis, e ao Professor Gilmar, por aceitarem fazer parte desse importante processo de minha formação. Obrigado!

Agradeço a todos os professores e colegas.

Agradeço a Deus.

RESUMO

A presente dissertação trata da relação entre política social, com ênfase nas políticas de transferência de renda da assistência social, e mercado de trabalho no Brasil, em contexto de influência Neoliberal. Procuramos analisar essa relação sob uma perspectiva em que se concebe o desenvolvimento como um processo em que se expandem as liberdades humanas, compreendidas como *oportunidades reais* de que as pessoas podem desfrutar nos contextos pessoais e sociais em que se encontram. A nossa análise privilegia a avaliação da relação entre as liberdades possivelmente atribuídas às formas como o mercado de trabalho pode se apresentar historicamente e as liberdades mais comumente atribuídas aos diversos modos como podem ser implementadas políticas sociais. Mais especificamente, procuramos analisar como a relação entre política social e mercado de trabalho se deu no Brasil historicamente e como se dá nas circunstâncias atuais, em que foram introduzidas na agenda política brasileira as políticas de transferência de renda, concebidas, em certa medida, sob orientações liberais.

Palavras-chaves: Cidadania; Política de Transferência de Renda; Mercado de Trabalho; Desenvolvimento; Liberdade; Neoliberalismo.

SUMÁRIO

Introdução	08
Capítulo 1 - Neoliberalismo, Política Social e Livre Mercado: Contradições em Torno das Concepções de Liberdade	15
1.1-Desenvolvimento visto como processo de expansão das liberdades humanas: uma perspectiva de análise	15
1.2-Concepções do liberalismo face ao livre mercado e à proteção social	23
1.3-O surgimento dos direitos sociais no século XX e os Estados de bem-estar social: maior implementação de políticas sociais	30
1.4-O surgimento do neoliberalismo e a reatualização da noção de Estado mínimo	40
1.5-Política social, mercado de trabalho e liberdade	46
Capítulo 2 – O Neoliberalismo no Brasil: O Desgaste dos Direitos Sociais e Trabalhistas e a Questão da Liberdade	54
2.1-A relação entre a construção da cidadania e o mercado de trabalho no Brasil	55
2.1.1 – A peculiar emergência dos direitos civis, sociais e políticos no Brasil e sua relação com o mercado de trabalho	58
2.2 – O neoliberalismo no Brasil: o mercado de trabalho e a sua relação com os direitos sociais e trabalhistas	67
2.3-Política de Transferência de Renda e Desmercantilização	77
Capítulo 3 - A Política Social de Transferência de Renda no Brasil e Suas Possibilidades em Relação à Ampliação de Liberdades	80
3.1-Breve Resgate Histórico dos Principais Momentos de Expansão das Políticas de Transferência de Renda no Brasil	81
3.2-Políticas de Transferência de Renda Vistas Sob a Ótica dos Direitos Humanos: o exemplo do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação continuada	85
3.3 – A proposta da Renda Básica Universal e a possibilidade de implementar as políticas sociais pela ótica dos direitos humanos	92
3.4 – Desestímulo Para o Trabalho e Autonomia em Relação ao Mercado: Modos de Ver os Efeitos Possíveis de Políticas Sociais Universais e Generosas	96

3.5 – O Desenvolvimento Visto Como Processo de Expansão das Liberdades Humanas e a Relação Entre Mercado e Política Social	99
Considerações Finais	102
Referências	110

INTRODUÇÃO

O objeto da presente dissertação centra-se na análise da relação entre política social e mercado de trabalho no Brasil, em contexto de influência Neoliberal. Procuramos analisar essa relação sob uma perspectiva que concebe o desenvolvimento como um processo em que se expandem as liberdades humanas, compreendidas como *oportunidades reais* de que as pessoas podem desfrutar nos contextos pessoais e sociais em que se encontram. Como sustenta Amartya Sen, em análise geral, existe um vínculo empírico que liga, umas às outras, liberdades de diferentes tipos, de modo que elas podem, na visão do autor, intercomplementar-se e se favorecer reciprocamente. A nossa análise privilegia a avaliação da relação entre as liberdades possivelmente atribuídas às formas como o mercado de trabalho pode se apresentar historicamente e as liberdades mais comumente atribuídas aos diversos modos como podem ser implementadas as políticas sociais. Mais especificamente, procuramos analisar como a relação entre política social e mercado de trabalho se deu no Brasil historicamente e como se dá nas circunstâncias atuais, em que foram introduzidas na agenda política brasileira as políticas de transferência de renda concebidas, em certa medida, sob orientações neoliberais. A análise dessa relação nos possibilitou vislumbrar as *influências* que a política social exerceu (e exerce) sobre o mercado de trabalho¹.

O neoliberalismo é apontado por alguns autores, como veremos nos capítulos seguintes, como o responsável pela precarização dos direitos sociais, num Brasil cuja herança histórica é pautada pela negligência com os efeitos da questão social, em especial com a pobreza e a desigualdade de renda. Mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando os direitos sociais foram reconhecidos institucionalmente em um corpo de leis, a universalização da cidadania deparou-se com empecilhos à sua plena efetivação. O receituário neoliberal, a partir dos anos de 1990, influenciou na implantação de medidas adotadas pelo governo brasileiro,

¹ Conforme procuramos demonstrar nesta dissertação, existe uma relação bastante evidente entre *política social e mercado de trabalho*, de modo que um pode exercer *influência* sobre o outro, numa relação muitas vezes contraditória. Não obstante, cabe desde já esclarecer que o nosso foco é o estudo sobre as possíveis *influências* que, na mencionada relação, a política social pode exercer sobre o mercado de trabalho. Portanto, analisamos essa influência dando maior enfoque na literatura sobre política social, ou seja, a abordagem sobre mercado de trabalho se deu, no mais das vezes, a partir da ótica dos autores que estudam política social. Apesar disso, não nos abstermos de abordar autores que têm como foco central a análise do mercado de trabalho por si mesmo. Abordamos as discussões de alguns desses autores especialmente no *tópico 2.2*.

especialmente na área da política social e econômica. Apesar de algumas medidas, como as reformas previdenciárias, serem bastante impopulares, os movimentos sociais não foram eficientes em barrá-las.

No período neoliberal, como lembra Cardoso Júnior (2005), três fatores importantes ocorreram na economia brasileira: a participação do Brasil no mercado financeiro internacional; reabertura comercial para o mercado estrangeiro; estabilização da moeda nacional. Entretanto, no mercado de trabalho aumentaram as ocupações sem carteira assinada, a presença de trabalhadores autônomos, trabalhadores não remunerados e produção para o autoconsumo, além das relações informais de emprego. No campo das políticas sociais, as medidas neoliberais também se fizeram valer. Contrariando a pretendida universalização da cidadania, conforme indicada no texto da nova Constituição, as provisões públicas tenderam para o pólo oposto, ou seja, para a focalização e seletividade, com critérios rigorosos de ingresso, entre eles a comprovação de pobreza.

Embora o Brasil tenha retomado o crescimento econômico, elevando-se ao patamar das maiores economias mundiais, a situação do mercado de trabalho permaneceu, em grande medida, precária. A discussão acerca das políticas de transferência de renda se insere nesse contexto, sendo vistas por alguns como portadoras da possibilidade de minorar as crescentes vicissitudes do mercado de trabalho. Desse modo, haveria uma *influência* bem acentuada da política social sobre mercado.

Essa relação nem sempre se apresenta como harmônica. As políticas sociais – e no caso específico das políticas de transferência de renda – sofrem críticas por promover uma suposta influência negativa sobre os mercados, pois promoveriam, por exemplo, desestímulo para o trabalho. A proposta neoliberal para arrefecer as supostas influências negativas tende para que as políticas sociais sejam minimalistas, ou seja, forneçam somente o mínimo necessário à sobrevivência para aqueles que não podem ingressar no mercado, ou não angariem renda suficiente nele. Essas mediadas minimalistas impediriam que a política social competisse com o mercado.

Destarte, é importante conhecer o contexto em que se encontram os mercados a que os partidários do neoliberalismo não desejam obstar. Pois o mercado, tal como se apresentou (e ainda se apresenta) na realidade brasileira, é marcado por importantes precariedades. Desse modo, um dos argumentos para a implantação de políticas sociais mais generosas seria justamente a possibilidade de criar certa oposição ao mercado, uma vez que ele se exhibe dotado de injustiças históricas. Para tanto, as

políticas sociais universalistas e generosas seriam mais eficientes. Como lembram Silva, Yazbek e Giovanni (2008), um dos argumentos dos defensores de políticas de transferência de renda é que elas podem aumentar o poder de barganha dos assalariados no mercado, permitindo-lhes não se sujeitarem a condições de trabalho consideradas injustas.

O reconhecimento da relação tensa que envolve política social e mercado de trabalho requer o esforço teórico de qualificar essa relação, de compreender suas nuances. Como dissemos no começo, procuramos analisar a mencionada relação entre as instituições aqui destacadas sob a perspectiva do desenvolvimento visto como um processo de expansão das liberdades.

O desenvolvimento, visto por essa ótica, apresenta-se como uma alternativa para romper com a proposição de desenvolvimento que eleva o crescimento econômico, por si mesmo, ao status de condição suficiente para a promoção do bem-estar social. O desenvolvimento não restrito ao crescimento econômico teria por finalidade extinguir as formas de privação de liberdade, como a pobreza e a ausência de oportunidades sociais. O funcionamento e a inter-relação eficientes das instituições, nessa concepção mais ampliada de desenvolvimento, são fundamentais na visão de Amartya Sen (2000). Os mercados, bem como os sistemas de proteção social – que são as instituições que nos interessam diretamente –, teriam, cada um em seu campo, papel relevante para promover as liberdades a eles vinculadas. Essas liberdades, por sua vez, trariam consigo o potencial de se complementarem reciprocamente. Assim, a interação entre as liberdades depende da inter-relação entre as instituições. É nesse sentido que Sen fala, por exemplo, que oportunidades sociais, na forma de serviços prestados à população, facilitam a participação econômica.

Considerando essa inter-relação complementar da formulação seniana, procuramos inquirir, para direcionar a nossa análise, se a relação entre política social e mercado de trabalho pode ser harmônica no sentido de aumentar as oportunidades das pessoas em usufruir das liberdades ou se, pelo contrário, tal relação é pautada por antagonismos. Procuramos indagar se, no caso específico da relação entre mercado de trabalho e política social, no contexto brasileiro, sob influência do neoliberalismo, seria possível harmonizar o preceito neoliberal de mercados livres e a maximização das liberdades vinculadas às políticas sociais. Formulando-se de outro modo, procuramos indagar se as características supramencionadas das políticas de transferência de renda, ou seja, o seu caráter minimalista, focalista e seletivo, podem contribuir para a expansão

das liberdades ou se, ao contrário, o alcance maior das liberdades se daria com a implementação de políticas de transferência de renda mais universalistas e generosas, ainda que elas não se harmonizassem com o mercado de trabalho, tal como é no Brasil, ou mesmo chegasse a controvertê-lo.

A razão de ser dessa problemática se edifica através da compreensão acerca da divergência existente entre autores quanto ao papel do Estado (no que concerne à implementação de políticas sociais) e o papel do mercado. A divergência que aqui nos interessa refere-se ao argumento de que amplos sistemas de proteção social, dotado de políticas sociais universalistas e generosas, podem plantar obstáculos ao livre mercado. Assim, dependendo de como forem implementadas as políticas sociais, elas poderiam se opor à estrita dependência do mercado de trabalho para acesso à renda, aos bens e aos serviços importantes para o bem-estar das pessoas. Nesse caso, a relação entre as instituições não se favoreceriam reciprocamente, mas antes se negariam, ou seja, não seria possível conciliar mercados livres de interferências externas com políticas sociais abrangentes, uma vez que estas tenderiam a concorrer com aqueles quando se trata de acesso a utilidades. A considerar esse aspecto contraditório, à premissa seniana de que liberdades atribuídas a instituições diferentes podem se complementar reciprocamente, pode-se interpor o argumento de que elas, de modo similar, podem não se complementar em certas circunstâncias. O autor certamente não alheio a essa segunda possibilidade, pois considera que provisões públicas têm o potencial de influenciar, de algum modo, os incentivos do mercado. O intuito de problematizar acerca das possibilidades de complementação recíproca entre mercado e política social, com ênfase nas políticas de transferência de renda, guiou a elaboração do presente trabalho.

Com base na constatação de que as políticas sociais de ampla abrangência e qualidade podem criar empecilhos ao mercado, os defensores de menor interferência nas relações mercantis, como os neoliberais, são contrários a amplos sistemas de proteção social, universais e generosos. Para estes, a ênfase em mercados livres é a forma mais eficaz de promover liberdade e bem-estar. Do lado oposto se encontram autores, a exemplo dos social-democratas, pertencentes a correntes teóricas que defendem maior intervenção do Estado através de políticas sociais abrangentes por entenderem que os mercados, por si mesmos, não são suficientes para promover eficiente bem-estar social.

Esping-Andersen, ao estudar os *Welfare States* europeus, visualiza essa contradição ao perceber, em seus estudos, que em países onde foram estabelecidas políticas sociais mais amplas, universais e generosas, os trabalhadores angariaram mais

autonomia em relação aos empregadores e maior poder de barganha para negociar a própria força de trabalho. A esse processo, que assistiu a diminuição da dependência das pessoas em relação ao mercado de trabalho, Esping-Andersen (1991) denominou “*desmercantilização*”. Assim, o debate acerca do tema a que nos propusemos estudar não se restringe ao caso brasileiro, mas se encontra nas formulações teóricas internacionais.

Desse modo, fez-se mister, antes de adentrarmos no caso brasileiro propriamente, empreender um levantamento teórico/conceitual acerca da temática. Assim, no *primeiro capítulo* procuramos discutir a relação entre *mercado de trabalho e política social* no processo de *expansão das liberdades*, consultando alguns dos principais autores que tratam do assunto. No primeiro tópico desse capítulo, delimitamos a nossa perspectiva analítica, de modo a elucidar os aspectos centrais da concepção de desenvolvimento que adotamos. Entre as correntes teóricas, há aquelas que defendem que mercado tem maior potencial libertador e que políticas sociais ofendem a liberdade, como é o caso dos já mencionados neoliberais. Outras correntes sustentam que as políticas sociais podem favorecer a liberdade em face da submissão inerente ao mercado. Não faltam, também, autores que vêem as políticas sociais como funcionais ao sistema capitalista, de modo que o desfrute da liberdade plena requer ultrapassar as contradições inerentes ao capitalismo. Na parte final desse capítulo, nos atemos ao surgimento no neoliberalismo no mundo e suas principais características e formulações.

O estudo empreendido sobre Brasil, por sua vez, nos oferece dados que mostram a persistência de um longo histórico, iniciado na década de 1930, de privilegiar políticas sociais vinculadas à inserção do trabalhador no chamado mercado formal de trabalho, sendo a Carteira de Trabalho o documento que atestava o ingresso das pessoas, ou melhor, do trabalhador formal, na cidadania. O restante da população seria melhor qualificado como “pré-cidadãos”, para utilizarmos as palavras de Wanderley Guilherme dos Santos. Assim, as oportunidades sociais, ou liberdades promovidas pela conquista da cidadania, ainda que limitadas, vinculavam-se diretamente ao mercado de trabalho. Ademais, o mercado de trabalho trouxe marcas históricas que remetem à abolição tardia do trabalho escravo, o que viria a implicar a relevante lista de precariedades atuais, como o desemprego e a informalidade.

Mais recentemente, no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, começa o debate nacional sobre política de transferência de renda.

Entre outras coisas, esse tipo de política traz como possibilidade *romper* com o histórico brasileiro de cidadania vinculada ao mercado de trabalho, uma vez que atingiria pessoas independentemente de seu *status* de trabalhador formal. Ademais, abre-se espaço também para que se *rompa* com o mencionado histórico de precariedades no mercado de trabalho. Desse modo, a relação entre mercado de trabalho e política social seria relevante para promover essa *dupla ruptura*, referente à universalização da cidadania e arrefecimento dos efeitos negativos do mercado.

Entretanto, o período de maior influência neoliberal é marcado pelo crescimento do desemprego e da informalidade e, como lembra Cardoso Júnior (2005), dada a situação de políticas de proteção social bastante ausentes ou ineficazes a dependência ao mercado de trabalho aumenta. Assim, em vez de uma *dupla ruptura*, teríamos uma *dupla continuidade*.

Com base nisso, no *segundo capítulo* procuramos apontar e analisar as principais características da relação entre *mercado de trabalho e políticas sociais* no Brasil, com ênfase no período de maior influência neoliberal. Procede-se um breve resgate histórico acerca da emergência da cidadania no Brasil e de como foi constituído o mercado de trabalho. Discute-se também a relação entre mercado de trabalho e política social no período de maior influência neoliberal. Por fim, problematiza-se sobre o padrão de desenvolvimento neoliberal, sob a perspectiva de aumento das liberdades dos *cidadãos*.

Como afirmam Silva, Yazbek e Giovanni (2008), recentemente no Brasil incide maior ênfase na implementação de programas de transferência de renda. Devido a isso, e para o presente trabalho abordar uma questão mais atual, optamos por dar maior atenção a esse tipo de provisão pública. Assim, no terceiro capítulo problematiza-se a implementação das políticas de transferência de renda no Brasil. A questão central a ser tratada, em conformidade com o objetivo geral da presente dissertação, relaciona-se à influência que a política de transferência de renda pode exercer sobre o mercado de trabalho. Procuramos fazer um breve resgate histórico dos principais momentos do debate concernente à transferência de renda. Procuramos também abordar a proposta de uma renda básica universal como alternativa às características liberais inscritas na política social brasileira. Na parte final desse capítulo, procedemos a uma tentativa de correlacionar mercado de trabalho, política social e liberdade, em conformidade com a perspectiva analítica aqui adotada.



A relação entre política social e mercado é pautada por interesses político-ideológicos diferentes, que se expressam na defesa, por parte de cada segmento social, por um tipo de intervenção do Estado. Estão em jogo valores antagônicos presentes na sociedade, de modo que o problema de pesquisa por nós levantado levou em conta os conflitos e contradições sociais. Tais conflitos aparecem no curso da história, e justamente o recurso aos fatos históricos nos possibilitou evitar os “em si mesmos”, ou seja, do ponto de vista metodológico, evitamos conceber os fatos sociais como imutáveis e eternos. Desse modo, procuramos não definir a importância de políticas sociais e do mercado por si mesmos, de forma descontextualizada; em vez disso, nos orientamos nas características históricas que nos foi possível apontar para que, dessa forma, pudéssemos compreender a relação entre essas duas instituições no Brasil.

Ademais, a pesquisa empreendida demandou um estudo comparativo entre posições teóricas – às vezes divergentes – sobre a mesma temática. Assim, a pesquisa foi delineada por meio de consulta bibliográfica, com o uso de materiais já publicados, principalmente livros e artigos científicos. Também foi utilizada a busca de informações via meios eletrônicos, quando se julgou oportuno.

Cabe ressaltar, enfim, que a perspectiva de desenvolvimento por nós adotada e o entendimento acerca de liberdade buscou esteio especialmente na obra de Amartya Sen. Contudo, é importante levar em consideração que essa perspectiva não é nova e conta com diversas formulações teóricas que podem discordar entre si quanto a certos aspectos. Embora o tema da liberdade humana seja uma preocupação, de certo modo, universal, não se pode afirmar que o entendimento de *o que seja a liberdade* e dos *caminhos para alcançá-la* seja unânime. A considerar esse aspecto, procuramos não adotar a mencionada perspectiva de forma acrítica. Desse modo, procuramos oportunamente apontar alguns possíveis limites da perspectiva seniana, valendo-nos de autores que fazem críticas diretas à obra de Sen, como Oliveira (2007) e Sawaya (2004) e autores que, mesmo não fazendo uma crítica direta, adotam uma perspectiva diferente.

Capítulo 1 - NEOLIBERALISMO, POLÍTICA SOCIAL E LIVRE MERCADO: CONTRADIÇÕES EM TORNO DAS CONCEPÇÕES DE LIBERDADE

É bastante recorrente, na história do desenvolvimento, o uso da expressão liberdade para designar um valor fundamental a ser considerado para o bem desenvolver-se das instituições. Nessa história constata-se, não obstante, concepções divergentes acerca de *o que é* liberdade e dos *meios* necessários para se alcançá-la.

No presente capítulo, procuramos discutir a relação entre *mercado de trabalho* e *política social* no processo de *expansão das liberdades*, em conformidade com o objetivo da presente dissertação.

Há teorias que defendem que mercado tem maior potencial libertador e que políticas sociais ofendem a liberdade. Outras correntes sustentam que as políticas sociais podem favorecer a liberdade em face da submissão inerente ao mercado. Não faltam, também, autores que vêem as políticas sociais como funcionais ao sistema capitalista. Atualmente, a corrente neoliberal procura reatualizar a antiga concepção Clássica de Estado mínimo em favor dos denominados mercados livres.

Em meio a controvérsias, a perspectiva da liberdade, compreendida em função das oportunidades de que podem desfrutar as pessoas, depara-se com desafio de apontar os caminhos mais “libertadores”.

1.1 – Desenvolvimento visto como processo de expansão das liberdades humanas: uma perspectiva de análise

Conforme sugere o subtítulo acima, no presente trabalho adota-se certa ótica para avaliar o desenvolvimento, ele será tratado como um processo em que se expandem as liberdades humanas. Na concepção de Amartya Sen (2000, p. 17) “[...] o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”.

Nessa perspectiva, somente há desenvolvimento se as configurações institucionais aumentam as oportunidades de as pessoas viverem da forma como valorizam, dadas as circunstâncias sociais e pessoais, conforme o conceito de liberdade aqui adotado. Segundo Sen (2000, 31), a visão de liberdade “envolve tanto *processos* que permitem a liberdade de ações e decisões como as *oportunidades* reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais (grifos no original)”.

Em *Desigualdade Reexaminada*, já aparece a noção de liberdade vinculada às oportunidades:

A posição de uma pessoa no ordenamento social pode ser julgada por duas perspectivas diferentes, que são (1) a realização de fato conseguida, e (2) a liberdade para realizar. A realização liga-se ao que *conseguimos* fazer ou alcançar, e a liberdade, a *oportunidade real* que temos para fazer ou alcançar aquilo que valorizamos. As duas não necessitam ser congruentes. A desigualdade pode ser vista em termos de realizações e liberdades, e elas não necessitam coincidir. Essa distinção é relevante também para julgar a eficiência, que pode ser vista em termos de realizações individuais ou liberdades para realizar. Por isso, a distinção entre realização e liberdade é bastante central para a avaliação social (Sen, 2008, p. 69, grifos no original).

Como se vê, as oportunidades possuem ligação com certo caráter valorativo. Desse modo, trata-se também de uma discussão ética². Essa discussão ética perpassa também o presente trabalho, embora não de forma central.

A proposta de *Desenvolvimento Como Liberdade* nasce do questionamento acerca de como o desenvolvimento foi tratado tradicionalmente, ou seja, pautado na noção de que o crescimento econômico, por si mesmo, seria suficiente para edificar uma “boa sociedade”. Assim, segundo Sen (2000, p.17),

O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam o desenvolvimento como crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento das rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social.

Essa visão de desenvolvimento, que Sen considera restrita, é corriqueira na história do pensamento econômico. Conforme sustenta José Eli da Veiga (2006), mais frequentemente o desenvolvimento foi tratado como sinônimo de crescimento econômico ou, quando não, como mera ilusão, crença, mito ou manipulação ideológica.

Até o início dos anos 1960, não se sentiu muito a necessidade de distinguir desenvolvimento de crescimento econômico, pois as poucas nações desenvolvidas eram as que se haviam tornado ricas pela industrialização. De outro lado, os países que haviam permanecido subdesenvolvidos eram pobres, nos quais o processo de

² Como se vê na citação de Sen, o autor fala da importância da liberdade para *avaliação social*. A avaliação é bastante recorrente na obra do autor (Sen, 2000; 2008), o que mostra a importância dada aos valores sociais na própria definição de liberdade e, desse modo, o caráter ético presente na obra. Conforme Silva (1997), avaliar é atribuir valor, definindo critérios de *bom* ou *mal*, tanto no que diz respeito às conseqüências das políticas, quanto às instituições onde ocorrem e aos atos que visam modificar seu conteúdo. Sobre ética e liberdade, confira também Sen (1999).

industrialização era incipiente ou nem havia começado. Todavia foram surgindo evidências de que o intenso crescimento econômico ocorrido durante a década de 1950 em diversos países semi-industrializados (entre os quais o Brasil) não se traduziu necessariamente em maior acesso às populações pobres a bens materiais e culturais, como ocorrera nos países considerados desenvolvidos (Veiga, 2006, p. 18-19).

Essa indistinção entre crescimento econômico e desenvolvimento perpassa, por exemplo, a obra de Rostow (1978), autor bastante influente sobre a temática *desenvolvimento* em meados do século XX. O autor afirmava ser possível enquadrar todas as sociedades, em relação a suas economias, em um dos cinco estágios: a sociedade tradicional; as pré-condições para o arranco; o arranco (considerado por Rostow (1978, p.53) “[...] intervalo decisivo da história de uma sociedade em que o desenvolvimento passa a ser sua condição normal”); a marcha para a maturidade; e a era do consumo em massa. Cada uma dessas etapas é avaliada pelo autor em relação ao desenvolvimento econômico, sem destaque para outros fatores, que só foram adotados no final do século XX, como o desenvolvimento humano.

No final do século XX, pois, desenvolvimento passou a designar não somente o progresso econômico, especialmente quando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD lançou o índice de desenvolvimento humano, o conhecido IDH, que utiliza indicadores como expectativa de vida e nível educacional (Veiga, 2006). Há ainda, conforme Veiga, autores que vêem o desenvolvimento como ilusão; todavia, também enfatizam a discussão sobre o crescimento econômico, ou mais especificamente, consideram que a difusão do progresso econômico pelas diversas nações não passa de mera ilusão.

Celso Furtado (1981), acerca da temática em finais do século XX, afirma que o conceito de desenvolvimento tem sido usado em dois sentidos distintos “na história contemporânea” (observe-se que a obra mencionada data do início da década de 80). O primeiro “[...] diz respeito à evolução de um sistema social de produção na medida em que este, mediante a acumulação e *progresso* das técnicas, torna-se mais eficaz, ou seja, eleva a produtividade do conjunto de sua força de trabalho” (p.15). O segundo “[...] relaciona-se com o grau de satisfação das necessidades humanas” (p.16)³.

³ Furtado (1981) afirma que a rigor são três as dimensões da idéia de desenvolvimento. Além das duas mencionadas, há ainda uma terceira que se refere à “[...] consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos”.

Note-se que na época em que Furtado escreveu seu texto, o debate já era controverso na questão relativa ao quanto o crescimento econômico nacional poderia impulsionar, por si mesmo, a satisfação das necessidades sociais. Quando surgiu o primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano em 1990, o crescimento econômico, como afirma José Eli da Veiga (2006, p.32),

[...] passara a ser entendido por muitos analistas como elemento de um processo maior, já que seus resultados não traduzem necessariamente em benefícios. Percebera-se a importância de refletir sobre a natureza do desenvolvimento que se almejava. Ficara patente, enfim, que as políticas de desenvolvimento deveriam ser estruturadas por valores que não seriam apenas da dinâmica econômica.

Intercalado nesse contexto, Amartya Sen escreve sobre a concepção de desenvolvimento visto como um processo de expansão das liberdades humanas. *Desenvolvimento como Liberdade* é resultado da edição, em 1999, de um conjunto de conferências pronunciadas por Sen entre 1996 e 1997, como membro da presidência do Banco Mundial. Para o autor,

o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (2000, p.18).

A expansão da liberdade, compreendida nesses termos, é considerada o principal meio do desenvolvimento e o seu fim primordial (Sen, 2000, p. 51). A liberdade como fim representa o “papel constitutivo” do desenvolvimento, e

[...] relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades⁴ elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades de saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc (Sen, 2000, p.52).

A liberdade enquanto meio refere-se ao “papel instrumental” que é o “[...] modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e *intitamentos* [...] contribuem

⁴ O termo capacidade [*capability*] não é utilizado por Sen no sentido corriqueiro do termo, referente a uma faculdade individual de ser capaz de fazer algo. Capacidade engloba a noção de oportunidades de realizar algo ou de escolher não realizar, envolvendo, assim, as liberdades substantivas. De qualquer modo, na obra do autor, a termo capacidade não intercambia com a noção de *mérito individual*. Assim capacidade dos indivíduos refere-se ao acesso de cada um às oportunidades. Confira Sen (2008).

para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento” (Sen, 2000, p. 52-53). Aqui está em jogo como um tipo de liberdade pode contribuir para o avanço de liberdades de outro tipo. Na sua análise, Amartya Sen considera em especial cinco tipos de liberdades instrumentais:

(a) *liberdades políticas*. Referem-se às oportunidades de eleger governantes, votar e ser votado, fazer oposição ao governo, ter imprensa livre, entre outras.

(b) *facilidades econômicas*. São as oportunidades que as pessoas têm de dispor de recursos econômicos a fim de consumo, produção, ou troca.

(c) *oportunidades sociais*. São as oportunidades que a sociedade oferece para que o cidadão possa ter acesso à saúde, educação, entre outras.

(d) *garantias de transparência*. Referem-se à relação de confiança e sinceridade entre as pessoas. Essas garantias inibem a corrupção e os atos ilícitos.

(e) *segurança protetora*. Importante para criar uma rede de proteção social. Possibilita o combate à fome e à miséria. Requer instituições fixas de proteção, como seguro desemprego, por exemplo (Sen, 2000, p.54-57)⁵.

Uma das idéias defendidas por Sen é a de que liberdades de um tipo podem favorecer liberdades de outro tipo, portanto as liberdades não devem ser tratadas isoladamente.

[...] precisamos entender a notável relação empírica que vincula, umas às outras, liberdades diferentes. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem favorecer umas às outras (Sen, 2000, p. 25-26).

Esse vínculo entre liberdades diferentes requer que as disposições institucionais sejam harmônicas entre si, pois um Estado centralizador pode criar obstáculos à liberdade de mercado, por exemplo. A partir dessa perspectiva, analisamos a relação entre mercado de trabalho e políticas sociais no Brasil, no contexto de neoliberalismo. Posta a questão da liberdade, pode-se perguntar em que situações históricas concretas as políticas sociais favorecem a expansão das liberdades e, para tanto, como essas políticas se configuram. Problema semelhante pode-se levantar em

⁵ Importante ressaltar que Sen não tem pretensões de exaurir a lista de liberdades instrumentais. Nas palavras do autor: “não é, de modo algum, uma lista completa, mas pode ajudar a salientar algumas questões de políticas específicas que requerem atenção especial nesta ocasião” (Sen, 2000, p. 54-55).

relação à presença do mercado de trabalho no sistema capitalista: em que contexto o mercado de trabalho favorece a liberdade? Mais importante ainda seria a indagação acerca da relação entre ambos, mercados e políticas sociais: em que eles podem convergir ou divergir quanto à conferição de oportunidades e alternativas aos cidadãos? Dito de outro modo, pode-se questionar em que circunstâncias as liberdades promovidas pelo mercado de trabalho não se chocam com as liberdades promovidas pelas políticas sociais.

Sen (2000), embora não utilize o termo *política social*, percebe a possibilidade de contradição, em certas circunstâncias, entre as instituições supramencionadas. Considera que os incentivos e efeitos que um sistema de custeios públicos podem produzir desincentivos de iniciativa e distorcer os esforços individuais, mas não necessariamente.

Qualquer transferência pura – a redistribuição de renda ou a provisão gratuita de um serviço público – pode potencialmente ter um efeito sobre o sistema de incentivos da economia. Argumentou-se com particular veemência, por exemplo, que um generoso seguro-desemprego pode enfraquecer nos desempregados a determinação de conseguir um emprego e que isso realmente ocorreu na Europa. Dado o óbvio argumento da equidade em favor desse seguro, pode-se ter aqui um problema espinhoso se o potencial conflito revelar-se real e quantitativamente substancial. No entanto, como as pessoas procuram emprego por várias razões – e não apenas para receber uma renda –, a substituição parcial do salário perdido pelo custeio público pode não ser, de fato, um desincentivo tão grande para que as pessoas procurem emprego, como às vezes se supõe (Sen, 2000, p. 155-156).

Para Sen (2000, p.156) a universalidade da provisão pública (como na educação e saúde) é defensável, até certo ponto. Porém, “[...] dada a limitação dos recursos econômicos, existem envolvidas na questão da escolhas fundamentais que não podem ser totalmente negligenciadas com base em algum princípio “social” pré-econômico”.

Tendo por base a perspectiva de desenvolvimento voltado para a expansão das liberdades e também a noção de que os processos sociais podem ser contraditórios, o presente trabalho analisa a relação entre mercado de trabalho e política social atendo-se à orientação metodológica de considerar a existência de contradições inerentes aos processos sociais. A relação entre mercado e política social se encontra, nessa perspectiva, inserida nessa relação contraditória, em que se instauram interesses divergentes.

A partir dessa ótica, Polanyi (2000, p. 164) fala de um duplo movimento contraditório, correspondentes a dois princípios organizadores da sociedade:

Um foi o princípio do liberalismo econômico, que objetivava estabelecer um mercado auto-regulável, dependia do apoio das classes comerciais e usava principalmente o *Laissez-faire*⁶ e o livre comércio como seus métodos. O outro foi o princípio da proteção social, cuja finalidade era preservar o homem e a natureza, além da organização produtiva, e que dependia do apoio daqueles mais imediatamente afetados pela ação deletéria do mercado – básica, mas não exclusivamente, as classes trabalhadoras e fundiárias – e que utilizava uma legislação protetora, associações restritivas e outros instrumentos de intervenção como seus métodos.

Mesmo na atualidade, há divergências políticas quanto a relação entre mercado e proteção social. Há, pois, segmentos que têm maior interesse na implementação de políticas sociais universais e de qualidade, financiadas pelo Estado e segmentos que rechaçam tal interesse sob o argumento de que ele é anti-econômico e, portanto, insustentável a longo prazo. Estes dão primazia à liberdade do mercado em detrimento da provisão pública ampla e de qualidade⁷.

Assim, a afirmação de que liberdades diferentes podem ser intercomplementares, favorecendo umas às outras, depara-se com a dificuldade de conciliar interesses sociais divergentes e, conseqüentemente, disposições institucionais antagônicas. No seio desse antagonismo, Polanyi (2000, p. 92) identifica certa separação entre as esferas da política e da economia no sistema de mercado moderno:

Um mercado auto-regulável exige, no mínimo, a separação institucional da sociedade em esferas econômica e política. Do ponto de vista da sociedade como um todo, uma tal dicotomia é, com efeito, apenas um reforço da existência de um mercado auto-regulável. Pode-se argumentar que a separação dessas duas esferas ocorra em todos os tipos de sociedade, em todos os tempos. Uma tal inferência, porém, seria baseada numa falácia. É verdade que nenhuma sociedade pode existir sem algum tipo de sistema que assegure a ordem na produção e distribuição de bens. Entretanto, isto não implica a existência de instituições econômicas separadas. Normalmente a ordem econômica é apenas uma função da social, na qual ela está inserida.

⁶ O autor refere-se ao *laissez-faire*, *laissez-passer* (deixar fazer, deixar passar), termo muito famoso, cunhado pelos fisiocratas franceses no século XVIII, que se refere à liberdade plena de produção e comercialização de mercadorias. Pretendia-se, portanto, a liberdade de mercado como princípio, em desfavor a qualquer intervenção estatal. Esse princípio foi adotado copiosamente pelo liberalismo econômico (Sandroni, 1999).

⁷ Ao que parece, na atualidade não há grupos que defendam a completa ausência de políticas sociais. A divergência se ancora em como elas “devem ser”: se universalistas, ao invés de seletivas e focalizadas; se de ampla “generosidade” dos programas e benefícios, ao invés de minimalistas, atendendo somente as necessidades mais elementares daqueles que não podem supri-las através do mercado.

A separação entre as esferas da economia e da política, do ponto de vista institucional, apresenta-se na relação entre mercado e Estado. Mais especificamente, na contradição entre o anseio por livre mercado e na aspiração por intervenção do Estado, tanto no campo da economia quanto no da proteção social.

A proposta analítica adotada no presente trabalho, que supõe ver o desenvolvimento como um processo em que se expandem as oportunidades reais que as pessoas podem ter, requer análise crítica dos conflitos e contradições sociais. Isso porque interesses divergentes podem implicar determinadas concepções acerca das diretrizes institucionais que o Estado pode adotar, seja dando maior autonomia aos mercados ou interpondo certos limites a eles (através de disposições legais); seja adotando políticas sociais universais e de qualidade ou, ao contrário, adotando tais políticas, mas de forma seletiva e focalista⁸. Nesse sentido, concebe-se o desenvolvimento como um processo de disputas de poder e interesses antagônicos, disputa essa que influencia o gozo das liberdades por parte dos cidadãos.

Oliveira (2007) tece uma crítica a Amartya Sen por considerar que o autor, ao propor o desenvolvimento visto como processo de expansão de liberdades, ignora os conflitos sociais e as relações de poder. De fato, Sen oferece algumas indicações acerca de uma possível harmonia entre as chamadas liberdades. Este autor propõe, ao defender que as liberdades instrumentais podem favorecer umas às outras, que as várias disposições institucionais podem não se obstar reciprocamente ao conferir de oportunidades às pessoas. Como procuraremos explicitar mais adiante, pelo menos no caso da relação entre políticas sociais e mercado de trabalho, pode não haver essa harmonia, uma vez que há segmentos que defendem políticas sociais mais restritas de modo que elas não interfiram nos mercados e, contrariamente, há segmentos que defendem políticas sociais mais amplas justamente porque elas limitam a hegemonia mercantil.

É importante salientar que o tema da liberdade é bastante recorrente na história do desenvolvimento, não se tratando exatamente de uma novidade apresentada por Sen, como reconhece o próprio autor:

Na verdade, a crença de que o aumento da liberdade é essencialmente um importante fator motivador para avaliar a mudança econômica e

⁸ Esse debate foi bastante intenso em partes da Europa. Concepções divergentes e contraditórias acerca da relação entre mercados e políticas sociais marcam, por exemplo, a discussão entre os partidários do liberalismo econômico e partidários da social-democracia, no século XX (Silva, 2007 a; Behring e Boschetti, 2006).

social não é nem um pouco nova. Adam Smith tratou explicitamente das liberdades humanas cruciais. O mesmo fez Karl Marx em muitas de suas obras [...]. A proteção e o aumento da liberdade suplementaram substancialmente a perspectiva analítica de John Stuart Mill, juntamente com a indignação específica desse autor pela negação de liberdades substantivas às mulheres. Friedrich Hayek foi enfático ao situar a realização do progresso econômico em uma formulação muito geral de liberdades formais e liberdades substantivas [...].

Interessante notar que Sen menciona, inclusive, autores de matrizes teóricas diferentes, como Marx e Smith, inspiradores do marxismo e do liberalismo respectivamente. Assim, pode-se inferir que a defesa da liberdade não é uma característica *unificadora*, ou seja, não se pode dispor no mesmo bojo autores de correntes teóricas diferentes somente porque eles são defensores da liberdade, isso porque o conceito de liberdade e os caminhos apontados para se alcançá-la são diferentes, conforme a perspectiva adotada por cada corrente teórica. Desse modo, não se trata de ser contra ou a favor da liberdade, mas analisar (ou mesmo apontar) os caminhos para se alcançá-la, considerando-se certa concepção sobre ela. Assim, pode-se questionar, por exemplo, se mercados livres, em detrimento de intervenção do Estado em políticas sociais bastante abrangentes, seriam o caminho para a expansão das liberdades humanas, conforme preconiza o neoliberalismo.

1.2 – Concepções do liberalismo face ao livre mercado e à proteção social

A noção de livre mercado é normalmente vista como um construto ideológico vinculado à emergência do liberalismo econômico na Europa, ou mais especificamente na Inglaterra do século XVIII. A principal “bandeira” do liberalismo seria a liberdade de mercado, em oposição à intervenção do Estado na economia. As doutrinas liberais forneceram bases ideológicas às revoluções antiabsolutistas na Europa, especialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos (Sandroni, 1999).

Do ponto de vista econômico, o liberalismo se opunha ao pensamento mercantilista, que defendia, entre outras coisas, o protecionismo estatal. O mercantilismo, em geral, supunha intervenção do Estado na economia, em detrimento do livre mercado. A noção de liberdade do liberalismo, a qual considerava que a economia seguia leis naturais, universais e imutáveis, embasava a não interferência do Estado no movimento mercantil, pois tal interferência seria antinatural (Behring e Boschetti, 2006).

Do ponto de vista do bem estar, o liberalismo, em geral, acreditava que ele seria conseqüência natural do bom andamento dos mercados livres⁹. Havia, pois, vínculo entre liberdade e bem-estar, mas o bem estar seria uma conseqüência indireta, não carecendo de intervenção do Estado. No capítulo em que Smith (1996), por volta de do ano 1776, fala das desigualdades oriundas da política na Europa, o autor menciona a existência de desigualdades pelo fato de a política não deixar as coisas seguirem o seu *livre curso*. Para o autor seriam três as maneiras pela qual a política Européia criava desigualdades:

Primeiro, limitando a concorrência, em se tratando de alguns empregos, a um número menor de pessoas do que o número daquelas que de outra forma estariam dispostas a concorrer; segundo, aumentando em outros empregos a concorrência, além da que ocorreria naturalmente; terceiro, criando obstáculos à livre circulação de mão-de-obra e de capital, tanto de uma profissão para outra como de um lugar para outro (Smith, 1996, P.164).

Também para os liberais clássicos conseqüentes, a igualdade e a prosperidade adviriam de mercados livres: o Estado mantinha a desigualdade e as classes, o mercado teria o poder de igualar. Nesse contexto, constata-se certa demanda social real pela não interferência do Estado centralizador, com destaque para as revoluções burguesas anti-absolutistas, por isso não é esdrúxula a elaboração de uma noção de liberdade que requeira o afastamento do Estado nos negócios individuais. A teoria dos liberais foi, portanto, revolucionária, naquela época, porque mencionava um “[...] Estado que preservava privilégios absolutistas, protecionismo mercantilista e corrupção por toda parte” (Esping-Andersen, 1991, p.86).

O argumento de Smith, a despeito de formulações teóricas com pretensões universalistas, como a idéia de liberdade natural, tinha um alvo certo: a desigualdade criada pelo Estado absoluto (Bonavides, 1972). Esping-Andersen (1991) afirma que raramente os economistas políticos liberais utilizavam o mesmo argumento de Smith para defenderem suas perspectivas, embora concordassem com a liberdade máxima do mercado e com a mínima interferência do Estado.

Assim, a interferência do Estado passou a ser indesejada mesmo que de forma não autoritária: os liberais receavam, também, a democracia.

⁹ Behring e Boschetti (2006), ao listarem algumas das características centrais do liberalismo, afirmam que, de modo geral, a pobreza é natural para os liberais. Segundo as autoras, os liberais vêem a miséria como natural e insolúvel, pois decorre da imperfectibilidade humana, ou seja, a miséria é compreendida como resultado da moral humana e não como resultado do acesso desigual da riqueza socialmente produzida (Behring e Boschetti, 2006, p.61-62).

A democracia tornou-se o calcanhar de Aquiles de muitos liberais. Enquanto o capitalismo se mantivesse com um mundo de pequenos proprietários, a propriedade em si pouco teria a temer da democracia. Mas, com a industrialização, surgiram as massas proletárias, para quem a democracia era um meio de reduzir os privilégios da propriedade. Os liberais temiam com razão o sufrágio universal, pois era provável que este politizasse a luta pela distribuição, preservasse o mercado e alimentasse ineficiências. Muitos liberais concluíram que a democracia usurparia ou destruiria o mercado (Esping-Andersen, 1991, p. 86-87).

Bobbio (1994) explica que, para os liberais clássicos, o excesso de poder do Estado era contrário aos direitos dos indivíduos, como o direito à liberdade. Para eles, bem como para os novos liberais, mesmo o poder auferido pela maioria seria pernicioso: nem à democracia (ou “tirania da maioria”, como era aceito por alguns liberais) seria lícito intervir nos interesses individuais. Autocrático ou democrático, o Estado deixa de ser mínimo, passa ser mais interventor. Entretanto, o foco da moderna controvérsia entre liberalismo (neoliberalismo) e democracia mudou para a suposta e polêmica “ingovernabilidade”:

Enquanto que no início do litígio [entre democracia e liberalismo] o alvo principal foi [...] a tirania da maioria, hoje o alvo principal é a capacidade dos governos democráticos de dominarem convenientemente os conflitos de uma sociedade complexa [...] (Bobbio, 1994, p.92).

Desse modo, a relação entre direitos e Estado se vinculava, no pensamento Liberal, aos limites que este tinha em relação ao indivíduo (independentemente se *autocrático* ou *democrático*): Estado não deveria ser provedor, deveria respeitar as liberdades individuais. Segundo Bobbio (1994, p.11)

O pressuposto filosófico do Estado liberal, entendido como Estado limitado em contraposição ao Estado absoluto, é a doutrina dos direitos do homem elaborada pela escola do direito natural (ou jusnaturalismo): doutrina segundo a qual o homem [...] tem por natureza [...] certos direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à segurança, à felicidade [...].

Essa concepção de direito é a base dos chamados direitos civis, que, segundo Marshall (1963), nasceram no século XVIII e são compostos dos direitos necessários à liberdade individual, como a liberdade de ir e vir, a liberdade de imprensa, liberdade de pensamento e fé, a propriedade privada, a liberdade de estabelecer contratos e o direito à justiça.

O liberalismo permaneceu influente até os anos iniciais do século XX, quando arrefeceu. Behring e Boschetti (2006, p.67-68) indicam fatos que foram importantes para o enfraquecimento basilar dos argumentos liberais. Entre eles, o fortalecimento do movimento operário, que passou a ocupar espaços políticos e sociais. Esse fato obrigou a burguesia a reconhecer outros *direitos de cidadania*. As autoras apontam, também, a monopolização do capital, que acarretou, como conseqüências mais importantes, as grandes guerras. Não menos importante, existe a crise de 1929-1932 – a chamada Grande Depressão – que obrigou as elites político-econômicas a reconhecerem os limites do mercado. Passou-se a levantar, a partir de então, desconfiança sobre suas “virtudes” naturais. Os fatores supramencionados lançaram, pois, as bases para a emergência do *Welfare State*.

Cabe ressaltar a relação entre *liberdade e mercado de trabalho na ótica liberal*. Para o liberalismo, a relação entre mercado de trabalho e liberdade refere-se à *possibilidade* real do trabalhador em vender a força de trabalho, ao invés de trabalhar de forma escrava ou servil. Conforme Smith, o escravo, por não ser dono sequer da própria força de trabalho, não poderia ser proprietário de outros bens, como terras.

Nas antigas condições da Europa, os ocupantes de terras eram todos rendeiros a título precário. Todos ou quase todos eram escravos [...]. Os escravos pertenciam mais diretamente à terra do que ao patrão. Podiam, portanto, ser vendidos juntamente com a terra, mas não independentemente dela. Podiam casar-se, desde que com o consentimento do patrão, o qual não podia, posteriormente, dissolver o casamento, vendendo marido e mulher a pessoas diferentes. Se mutilasse ou assassinasse algum deles, estava sujeito a alguma penalidade, embora geralmente pequena. Todavia, esses escravos rendeiros não tinham possibilidade de adquirir propriedade. O que quer que adquirissem pertencia ao patrão, o qual podia tirar-lhes à vontade o que haviam adquirido. Qualquer cultivo e melhoria que fossem feitos na terra com o trabalho de tais escravos contavam como feitos pelo patrão. A despesa era dele. As sementes, o gado e os instrumentos agrícolas também lhe pertenciam. Tudo era empregado em benefício do patrão. Tais escravos não tinham condições de adquirir nada, a não ser seu sustento diário. Portanto, era o próprio senhor da terra que, na realidade, ocupava sua terra e a cultivava, por meio de seus servos (Smith, 1996, p.382).

A situação do escravo estava intrinsecamente vinculada a uma não liberdade do mercado como todo, o que implicava o não usufruto das liberdades naturais, como de propriedade e iniciativa individual (Smith, 1996).

Sen (2000) ressalta a importância de mercados livres para a extinção do trabalho escravo e servil. Cita Marx para demonstrar que mesmo o maior crítico do sistema capitalista reconhece os avanços do sistema de mercado. Conforme afirma Marx (1985, p.65), “um dos pressupostos do trabalho assalariado e uma das condições históricas do capital é o *trabalho livre* por dinheiro, com o objetivo de reproduzir o dinheiro e valorizá-lo [...]” (grifos nossos). Ao que parece à primeira vista, esse aspecto libertador do mercado capitalista é pouco lembrado pelos marxistas, que se atêm mais ao estudo das formas de submissão geradas pelo capitalismo¹⁰.

Quando da mitigação do liberalismo no fim do século XIX e início do século XX, e da emergência dos direitos sociais, a discussão acerca da intervenção do Estado e sua relação com a liberdade ganhou novos elementos, como a noção de liberdade positiva. Segundo Potyara Pereira (2007, p. 221)

o caráter de prestação e de crédito dos direitos sociais os diferencia dos direitos *civis e políticos* que, por se regerem pelo princípio da liberdade, colocam-se, inclusive, contra o Estado, para impedir que este interfira nas esferas individuais protegidas. É por isso que estes direitos são comumente chamados de direitos de *liberdade negativa* (de herança Kantiana), por que *negam* a intervenção do Estado nos assuntos privados. Já os *direitos sociais*, por se regerem pelo princípio da igualdade e da justiça social, pressupõe uma postura *ativa e positiva* do Estado, que consiste em *prover e fazer* o que for devido ao cidadão que, como tal, se converte em *credor e titular* legítimo desse atendimento (grifos no original).

A relação entre direitos sociais e liberdade será discutida mais adiante. Em momento anterior à expansão dos direitos sociais no século XX, o liberalismo já se opunha à proteção social financiada pelo Estado. Polanyi (2000), como foi dito anteriormente, identifica dois grandes princípios basilares na organização da sociedade capitalista moderna: um deles foi o princípio do liberalismo econômico, que tinha como fim instituir um mercado auto-regulável e dependia, sobretudo, do apoio das classes comerciais; o outro foi o princípio da proteção social, que dependia do apoio daqueles que eram mais afetados negativamente pelo mercado. Note-se que os princípios

¹⁰ Faria (2007) afirma que de forma geral as correntes neomarxistas, ao tentarem explicar os *Welfare States*, enfatizam a noção de que as políticas sociais são funcionais ao capitalismo e, desse modo, contribuem para a reprodução do sistema. “Segundo essa perspectiva, as políticas sociais seriam úteis e funcionais para o capitalismo, uma vez que elas, simultaneamente, suavizam o processo de acumulação e asseguram a redução dos atritos inerentes à operação do Estado capitalista (FARIA, 2007, p. 42)”. A perspectiva neomarxista não vê as políticas sociais como transformadoras em essência, pois que elas arrefeceriam conflitos e camuflariam a exploração capitalista. A liberdade plena estaria além do capitalismo, seria na verdade um “libertar-se” do capitalismo.

mencionados correspondiam a interesses divergentes, de grupos que guardavam entre si certo antagonismo.

Polanyi (2000, p. 56) lembra que a economia de mercado é uma estrutura institucional que nunca esteve presente ao não ser nos tempos modernos. Ao se perguntar qual foi a característica básica da Revolução Industrial (século XVIII), Polanyi (2000) encontra na *emergência de uma economia de mercado* a possível resposta. Para o autor, o termo *sistema de mercado* designa uma situação em que “todas as rendas devem derivar da renda de alguma coisa e qualquer que seja a verdadeira fonte de renda de uma pessoa, ela deve ser vista como resultante de uma venda” (Polanyi, 2000, p. 60). Ainda conforme o autor, esse sistema, uma vez estabelecido, prescinde de qualquer interferência externa. “Os lucros não são mais garantidos e o mercador tem que auferir seus lucros no mercado. Os preços devem ter a liberdade de se auto-regularem. É justamente esse sistema auto-regulável de mercados o que queremos dizer com economia de mercado” (Polanyi, 2000, p. 60)¹¹.

Polanyi (2000, p. 90) explica que a auto-regulação

[...] significa que toda a produção é para a venda no mercado, e que todos os rendimentos derivam de tais rendas. Por conseguinte, há mercados para todos os componentes da indústria, não apenas para os bens (sempre incluindo serviços), mas também para o trabalho, a terra e o dinheiro, sendo os seus preços chamados, respectivamente, preços de mercadorias, salários, aluguel e juros.

Tal sistema auto-regulável requer, em seu estado otimizado, que todos os rendimentos sejam promovidos pelos mercados, sem interferências externas na aposição de preços, na oferta e na demanda. O mercado, em tais condições, ascender-se-ia ao *status* de “único poder organizador na esfera econômica” – para utilizar os termos de Polanyi –, aceitando-se intervenção do Estado somente para assegurar a auto-regulação.

A proteção social seria prejudicial à auto-regulação porque promoveria rendas externas, ou não angariadas no mercado de trabalho. As leis inglesas do século XIX, a *speenhamland law* (1795) e as leis dos pobres seqüentes (*poor laws*, posteriores ao ano de 1834), que são comumente vistas como protoformas da política social

¹¹ Polanyi (2000, p. 181) procura distinguir o liberalismo econômico do *laissez-faire*, afirmando que o contrário desse último termo é *intervencionismo* e que o liberalismo aceita certa intervenção. Para o autor, “[...] o liberalismo econômico é o princípio organizador de uma sociedade na qual a indústria se baseia na instituição de um mercado auto-regulável”. Não obstante, para se alcançar tal mercado e também para mantê-lo é preciso intervenção do Estado, fato não desprezado pelos liberais. “O único princípio que os liberais podem manter sem cair em contradição é o do mercado auto-regulável, quer ele os envolva em intervenção ou não” (Polanyi, 2000, p. 182).

(Behring e Boschetti, 2006), repercutiram na formação do mercado de trabalho, obstando a plena auto-regulação.

Sob a égide do sistema estabelecido pós-revolução industrial, o mercado de trabalho foi o último (dos mercados) a ser implantado. O principal fator que impediu a criação desse mercado de trabalho, na Inglaterra da Revolução Industrial, foi intervenção externa, mais especificamente a lei *Speenhamland*, de 1795¹². A lei *Speenhamland* tratava-se de um sistema de abonos que garantiria uma renda mínima para os pobres independentemente de seus proventos. Era uma renda parca, baseada no preço do pão, mas que garantia a possibilidade de sobrevivência. “Na verdade, ela [*Speenhamland Law*] introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era que o ‘direito de viver’ e, até ser abolida, em 1834, ele impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo” (Polanyi, 2000, p. 100). Isso contradizia os interesses liberais no que concerne à implantação de um mercado de trabalho competitivo e auto-regulável. Essa é a base da contradição entre proteção social e mercado, que pôde ser identificada em certos contextos nos tempos atuais.

O argumento central dos liberais clássicos contra as provisões públicas vinculava-se aos efeitos negativos que elas exerciam sobre a auto-regulação mercantil. Mas havia outros argumentos. Segundo Bhering e Boschetti (2006), para os liberais a provisão pública contribuiria para a reprodução da miséria, para o desestímulo dos trabalhadores em ingressar no mercado de trabalho e para o mau funcionamento do mercado como um todo. Além disso, a intervenção do Estado corroeria as instituições tradicionais de proteção, como a família e a caridade privada. Ainda segundo as autoras, para os liberais, de forma geral, a provisão estatal deveria ser mínima, voltada somente às pessoas que não poderiam trabalhar, como crianças e idosos.

Desse modo, a relação entre liberdade de mercado e provisões públicas foi vista como contraditória pelos liberais, a menos que essas provisões fossem *minimalitas*. Se os mercados eram a base de toda a liberdade, proteção social abrangente seria um obstáculo a essa liberdade na mesma medida que obstarium um mercado de trabalho livre.

¹² Antes, havia na Inglaterra o *Act of Settlement* (Decreto de Domicílio), datado de 1662, que estabelecia normas acerca da mobilidade da mão-de-obra, fazendo com que o trabalhador ficasse praticamente limitado a sua paróquia. Esse fato impedia a composição de um mercado de trabalho competitivo. O *Act of Settlement* só foi extinto em 1875, mesmo ano em que surgiu a *Speenhamland Law* (Polanyi, 2000).

1.3 – O surgimento dos direitos sociais no século XX e os Estados de bem-estar social: maior implementação de políticas sociais

Embora não haja consenso a respeito do surgimento e disseminação do *Welfare State* – que foi alvo de muitos construtos teóricos e discussões sobre o seu potencial em relação ao capitalismo, ou seja, se pode transformar essencialmente a sociedade capitalista (Esping-Andersen, 1991) – há certo acordo de que sua concepção fundamentalmente envolve a noção de cidadania social proposta por Marshall (1963), conforme aponta Esping-Andersen (1991), embora defenda que esse conceito de cidadania deva ser bem especificado, devendo compreender primeiramente a garantia de direitos sociais.

Segundo Marshall (1963) “o elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança do direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”. Laurell (1997, p.155) define direito social como “[...] o direito de ter acesso aos bens sociais pelo simples fato de ser membro da sociedade, e a obrigação desta última de garanti-los por vias do Estado”. Os direitos sociais, na visão de Potyara Pereira (2007, p. 221),

[...] por se regerem pelo princípio da igualdade e da justiça social, pressupõe uma postura ativa e positiva do Estado, que consiste em prover e fazer o que for devido ao cidadão que, como tal, se converte em credor e titular legítimo desse atendimento.

Um fator importante relacionado aos direitos sociais é, portanto, a intervenção do Estado para a efetivação dessa ordem de direitos, intervenção que seria uma das características centrais dos *Welfare States*.

Não obstante, há autores que defendem que a história dos *Welfare States* começa a se firmar antes da plena institucionalização dos direitos sociais. Delgado e Porto (2007, p. 20-21), por exemplo, afirmam:

Sua história [dos *Welfare States*] firma-se a partir de finais do século XIX, com a emergência de organizações sindicais e políticas dos trabalhadores no capitalismo ocidental, ao lado do começo das políticas sociais dos Estados (inicialmente previdenciárias acidentárias do trabalho). Este marco situa-se, no plano político-sindical, nos movimentos sindicalistas e socialistas estruturados na Inglaterra, França, e Alemanha, espreado-se para outros países capitalistas mesmo ainda na segunda metade do século XIX. No plano político-institucional, situa-se na absorção gradativa pelas ordens jurídicas

européias de *normas trabalhistas*, conferindo cidadania social e política aos trabalhadores, como indivíduos do grupo social. Neste plano, a Conferência de Berlim, de 1890, envolvendo 14 Estados europeus, ao fixar uma série de normas trabalhistas a serem seguidas pelos respectivos Estados convenientes, teve importante papel na construção do EBES [Estado de Bem-estar Social]. Ainda no mesmo plano – embora, ironicamente, sob matriz autoritária – surge o Governo de Bismark na Alemanha, que dá início a um programa público de previdência e assistência social.

Conforme os autores, embora seja comum atribuir o início dos *Welfare States* ao período bismarkiano, a organização de sindicatos e a adoção dos direitos trabalhistas são fatores relevantes para estabelecer a sua origem. Isso porque os *Welfare States* não se definem somente pela provisão pública, mas também pela organização da sociedade e pelos ideais de liberdade, democracia e valorização da pessoa humana e do trabalho. Mas os autores advertem que, embora a história dos *Welfare States* tenha-se fundado em meados do século XIX, reconhece-se que eles se complexificaram e se generalizaram na primeira metade do século XX (Delgado e Porto, 2007).

De todo modo, há na emergência dos *Welfare States* uma crítica ao modelo Liberal, especialmente quanto à concepção de intervenção do Estado. Tal intervenção embasa as definições de *Welfare State*. Conforme Faria (2007, p. 32),

Uma definição básica do Estado de Bem-Estar Social, que parte da análise de *Marshall* sobre os três elementos constitutivos da cidadania moderna, foi apresentada por *Harold Wilensky* [...]. Segundo Wilensky, a “essência do Estado de Bem-Estar Social reside na proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos como um direito político, não como caridade” (Wilensky 1975: p.1)¹³. Em outras palavras, o Estado de Bem-Estar Social seria a institucionalização dos direitos sociais, o terceiro elemento da cidadania na concepção de Marshall.

Ainda conforme Faria (2007), há grande controvérsia sobre as razões pelas quais os *Welfare States* se expandiram depois da Segunda Guerra Mundial, em detrimento do ideal de Estado mínimo propagado, sobretudo, pelos liberais.

Não obstante, todas as teorias explicativas do *Welfare State* procuram considerar pelo menos três elementos essenciais, conforme Quadagno (apud Faria):

(1) disponibilidade de algum excedente econômico passível de ser realocado; (2) se o desenvolvimento sem precedentes do pós-guerra, que se prolongou até a crise do petróleo dos anos 70, proporcionou os

¹³ WILENSKY, Harold L. *The Welfare State and Equalit. Strutural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkley: University of Californya Press, 1975.

meios para a expansão do Estado de Bem-Estar o keynesianismo forneceu sua *lógica*, ao passo que (3) a experiência de centralização governamental durante o esforço de guerra significou o crescimento da capacidade administrativa do Estado, a qual, posteriormente, seria empregada para conduzir a expansão do *Welfare State* (Quadagno 1987)¹⁴.

Faria (2007) expõe e analisa as principais teorias explicativas do *Welfare State*. São, resumidamente, as seguintes, com base no texto do autor:

a) *Lógica da Industrialização* ou *Teoria da Convergência*. Essa corrente confere ênfase ao gasto social. Defende que, com a perda da capacidade de proteção das instituições tradicionais, como a família, o Estado se viu na necessidade de suprir a carência gerada. Essa perda de capacidade seria resultado da industrialização ocorrida em boa parte dos países capitalistas. Aliás, nessa perspectiva teórica, “[...] todas as nações industrializadas, independentemente de suas especificidades históricas, políticas e culturais, teriam convergido para determinados aspectos básicos, acompanhando um processo evolutivo guiado pelo impacto do desenvolvimento econômico e tecnológico sobre a estrutura ocupacional (Faria, 2007, p.34)”. Ademais, a mencionada teoria acreditava que a redistribuição se harmonizava com o crescimento econômico, desde que o Estado tivesse alcançado maior nível de desenvolvimento. As políticas sociais seriam consequência do ordenamento econômico e da tecnologia industrial¹⁵ (Faria, 2007, p. 34-35).

b) *Teorias neomarxistas*. São dois os argumentos dos quais partem os *neomarxistas* para analisar a relação entre direitos de cidadania e desigualdade social. “O primeiro enfatiza que a natureza competitiva da dinâmica político partidária das democracias de massa teria produzido importantes transformações no universo político” (Faria, 2007, p.41). Essas transformações incluem a diluição da identidade coletiva, identidade essa que seria importante para que os partidos atendessem aos objetivos de classe. Assim, o poder político não destoaria do poder econômico. O segundo argumento é que “[...] a provisão pública de bem-estar teria dissolvido o conflito de classes inerente à mercantilização do trabalho” (Faria, 2007, p. 42). Para o *neomarxismo*, as políticas sociais, ao garantirem certo bem-estar à classe trabalhadora, atenuaria o conflito inerente às classes, acautelando certa harmonia, mas sem prejuízo da acumulação capitalista. Assim, o *Welfare State* seria funcional ao sistema capitalista,

¹⁴ QUADAGNO, Jill. Theories of the Welfare State. *Annual Review of Sociology*, vol. 13, 1987.

¹⁵ Faria (2007) considera que a formulação teórica de Marshall e a de Titmuss se aproximam da lógica da industrialização.

não o atingindo radicalmente. O Estado beneficiaria o capital ao mesmo tempo em que mitiga forças revolucionárias dos trabalhadores. Segundo Arretche (1995), para os defensores dessa teoria, independentemente da qualidade e quantidade dos gastos do Estado, eles visam ao fim último de responder às necessidades do capital e garantir a acumulação. A legitimação do Estado e a harmonia social seriam, pois, elementos necessários à acumulação.

c) *Modelo de recursos de poder* ou *paradigma social-democrata*. Essa perspectiva confere à distribuição de recursos de poder as diferenças entre países quanto à quantidade e qualidade das provisões públicas. “Segundo essa teoria, a expansão do Estado de Bem-Estar Social teria sido o resultado da união das forças ligadas ao movimento trabalhista e de seu poderio crescente na sociedade civil e na esfera política” (Faria, 2007, p. 43). Os movimentos trabalhistas organizados em prol de melhorias salariais e condições de trabalho teriam conseguido angariar espaços na esfera governamental. Esse fator contribui para a adoção de políticas sociais, embora de forma diferentes nos diversos Estados.

d) *Neoinstitucionalismo*. “Segundo essa perspectiva, a influência do processo de tomada de decisões, dos procedimentos e do aparato administrativo sobre o comportamento dos atores políticos e sobre o desenvolvimento do Estado de bem-estar social é crucial e multifacetada” (Faria, 2007, p. 45). Pierson (1996, p. 152, apud Faria, 2007, p. 46) resume o argumento *neoinstitucionalista*:

As instituições políticas de diferentes países variam em dimensões cruciais tais como as regras da competição eleitoral, as relações entre o Legislativo e o Executivo, o papel dos tribunais e o lugar dos governos subnacionais na política – influenciando a identidade dos grupos, as preferências políticas, as escolhas de coalizões, aumentando o poder de barganha de alguns grupos e diminuindo o de outros. As instituições também influenciam as capacidades do governo – seus recursos administrativos e financeiros para planejar intervenções políticas¹⁶.

Faria (2007) afirma que são dois os principais argumentos *neoinstitucionalistas*. Primeiro, os governos dotados de grande capacidade administrativa e de coesão institucional tendem a promover *Welfare States* mais fortemente estruturados. O segundo defende que a herança de políticas sociais implementadas anteriormente repercute nos interesses de grupos a fim da sua

¹⁶ PIERSON, Paul. The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, vol. 45, n. 4, pp. 595-628, 1993.

continuidade ou mesmo ampliação. Entende-se, então, que, em certos casos, os arranjos institucionais precedem os movimentos sociais. “Sabe-se, por exemplo, que o acionamento de grupos de interesses muitas vezes parece se dar *posteriormente* à adoção de determinadas políticas públicas, em vez de *precedê-las* (Faria, 2007, p.47)”.

Essas são, em resumo, as teorias explicativas dos *Welfare States* listadas por Faria (2007). Arretche (1995) menciona, além daquelas expostas por Faria, duas outras vertentes, uma que entende o *Welfare State* como “[...] resultado de uma ampliação progressiva dos direitos: dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais (Arretche, 1995, p. 19)”, entendimento esse que se ancora, sobretudo, na obra de Marshall; outra que entende o *Welfare State* como “[...] resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado, dentro do capitalismo” (Arretche, 1995, p. 22). No entendimento de Faria (2007) a teoria de Marshall, embora dê relevância à cidadania, aproxima-se mais da teoria da convergência.

Em conformidade com o objetivo do presente trabalho, não cabe analisar detalhadamente os argumentos presentes em cada uma dessas vertentes teóricas. Mas cabe salientar um pouco mais como elas vêm a emergência dos *Welfare States* em relação às relações sociais, aos grupos de interesses ou ao antagonismo de classes, especialmente no que concerne à relação entre mercado capitalista e política social. Como já foi discutido neste, os *Welfare States* emergiram, em boa medida, com base nas limitações da ideologia liberal, que não via as políticas sociais (de ampla cobertura) com “bons olhos” devido, especialmente, à premissa de que elas prejudicariam a liberdade de mercado. Então, as teorias explicativas do *Welfare State* procuraram discutir a relação entre Estado e mercado, uma vez que não bastava mais o postulado liberal de que o Estado deveria ser mínimo e garantir plenamente a liberdade do mercado, em detrimento da intervenção estatal na economia e na proteção social. Essa relação entre Estado e mercado parece estar no centro dos fatores que explicam os *Welfare States*, e os seus arranjos institucionais. É um fator relevante para a formulação de tipologias classificatórias, como a elaborada por Esping-Andersen, como se verá adiante.

Ao se analisar as teorias supracitadas, pode-se constatar que elas se referem de algum modo à relação do Estado com o sistema capitalista, uma vez que o próprio *Welfare State* emerge num contexto em que se esperava superar a crise ocorrida nesse sistema, no fim da década de vinte do século passado. A *Lógica da Industrialização* ou *Teoria da Convergência* atribui à industrialização a adoção de políticas sociais, porém

de forma automática, independentemente dos movimentos sociais. Uma das críticas feitas a essa teoria é que os problemas gerados pela industrialização não levam por si mesmos à implementação de políticas sociais. Acerca dessa crítica, Faria (2007, p. 37) diz ser necessário considerar que “[...] entre a constatação de determinados problemas sociais e a implementação de uma política pública há um vasto repertório de variáveis intervenientes, de modo que não se pode esperar o mesmo *output* de um país para outro”. Ainda segundo Faria (2007), quando os gastos públicos não puderam mais conter o desemprego e a inflação, percebeu-se a necessidade de adotar outras variáveis.

Assim, as novas teorias passaram a considerar como fator importante para explicar os *Welfare States* a participação de partidos políticos e sindicatos operários. As teorias *neomarxistas* vieram a correlacionar tais variáveis ao processo de formação do Estado Social. As políticas sociais seriam explicadas no âmbito das relações sociais contraditórias (Arretche, 1995; Faria, 2007). Parece ser relevante ressaltar que tanto para a *Teoria da Convergência* quanto para a teoria *Neomarxista*, não haveria contradições entre política social e mercado de trabalho, como foi discutido. Na perspectiva da primeira teoria, as políticas sociais seriam imanentes ao desenvolver-se da industrialização; na perspectiva da segunda, seriam funcionais ao capitalismo, sem controvertê-lo.

O *Modelo de recursos de poder* ou *paradigma social-democrata*, por seu turno, considera os movimentos trabalhistas uma variável importante, assim como os *neomarxistas*. Entretanto, as políticas sociais na perspectiva social-democrata não necessariamente são vistas como funcionais ao mercado capitalista. O fato de os movimentos trabalhistas terem conquistado espaços importantes na esfera governamental pode propiciar a implementação de políticas sociais que contrariem os interesses dos empregadores, sendo, portanto, antagônicas aos interesses mercantis (Arretche, 1995; Faria, 2007). Esping-Andersen, apontado por Faria (2007) como pertencente ao *Modelo de Recursos de Poder*, enfatiza uma variável à qual chamou “desmercantilização”, que se refere à possibilidade de o trabalhador ter maior autonomia em relação ao mercado de trabalho, contrariando, assim, os interesses dos empregadores (Esping-Andersen, 1991)¹⁷. Se por um lado o *neomarxismo* vê as políticas sociais como consequência de antagonismos presentes na sociedade, mas não

¹⁷ No artigo a que recorremos, presente na revista *Lua Nova*, traduz-se o termo *decommodification* por *desmercadorização* (Esping-Andersen, 1991) em vez de *desmercantilização*, sendo esta última tradução a preferida por alguns autores, como Silva (2007 a). No presente trabalho, os dois termos traduzidos são utilizados como sinônimos.

as vê como um instrumento profícuo ao trabalhador contra a exploração capitalista; o *Modelo de Recursos de Poder* considera a existência do mencionado antagonismo, mas concebe que as políticas sociais *podem* servir aos interesses do trabalhador em face do mercado de trabalho¹⁸.

A perspectiva *neoinstitucionalista* enfatiza que as instituições políticas podem encaminhar-se com propriedade singular, independentemente de organizações e movimentos da sociedade civil, pois que o Estado goza de certa autonomia. Conforme Arretche (1995, p. 30), “[...] os atores vinculados ao Estado, mais especificamente, as burocracias podem formular e perseguir objetivos próprios, que não são nem um reflexo nem um subproduto dos interesses presentes e organizados da sociedade civil”. As outras correntes teóricas atribuem a implementação de políticas sociais a elementos exteriores ao Estado. O *Neoinstitucionalismo*, por sua vez, enfatiza fatores endógenos do Estado.

Até o momento, procuramos, no presente trabalho, compreender até que ponto as teorias explicativas dos *Welfare States* se concentram na relação existente entre eles e os movimentos sociais de forma geral. Essa relação é vista de formas diferentes entre as teorias. É cabível, não obstante, fazer agora uma diferenciação entre o modo como essas teorias identificam as *causas* do *Welfare State* e modo como vêm as *conseqüências* de sua implantação.

Na perspectiva da *Teoria da Convergência* os fatores causais se situam na própria lógica da industrialização, conforme foi brevemente discutido. Ao que parece, essa lógica se atém principalmente às causas. Mas, como indica Faria (2007), a *Teoria da Convergência* compreende que existe uma relação harmônica entre crescimento econômico e redistribuição. Portanto, os *Welfare States* não criariam divergência entre o social e o econômico.

Para os *neomarxistas*, por sua vez, a gênese dos *Welfare States* situar-se-ia nas contradições do sistema capitalista. Entretanto, a emergência de um Estado providente não afastaria aquelas contradições, mas apenas arrefeceria conflitos. Os *Welfare States* trariam como *conseqüência* a reprodução do sistema capitalista, sem prejuízo da acumulação. Abafariam o potencial revolucionário dos trabalhadores (Arretche, 1995; Faria, 2007).

¹⁸ Atente-se que nem sempre as políticas sociais são antagônicas ao mercado, podendo ser um apêndice dele. Esping-Andersen (1991), ao formular a sua tipologia, como veremos, considera esse aspecto; afirma, pois, que existem *Welfare States* mais “desmercantilizantes” e outros menos.

Embora os *neoinstitucionalistas* tenham enfatizado a ação independente da burocracia estatal como *elemento causal* dos *Welfare States*, conforme exposto acima, não ignoraram que as *conseqüências* da ação estatal repercutissem nos movimentos sociais. Os *neoinstitucionalistas*, segundo Faria (2007), sustentam que o legado de políticas anteriores influenciam no comportamento dos “atores políticos”. É o chamado “*policy feedback*”.

Sabe-se [...] que o acionamento de grupos de interesse muitas vezes parece se dar *posteriormente* à adoção de determinadas políticas públicas, em vez de *precedê-la*. Em épocas de retração do Estado de Bem-Estar Social, são inúmeros os exemplos desse fenômeno. A ameaça de restringir benefícios sociais ou cortar serviços públicos tem mobilizado grupos de beneficiários favoráveis à manutenção – ou mesmo ampliação – dos programas ameaçados. A implementação de determinadas políticas públicas pode ainda criar nichos para ativistas políticos que, movidos por incentivos detectados, auxiliam grupos latentes a superar seus problemas de ação coletiva (Faria, 2007, Grifos no Original).

Desse modo, embora quando se trata de *fatores causais* o *neoinstitucionalismo* enfatize a burocracia Estatal, como *elementos consequenciais*, a adoção de políticas públicas pode influenciar os movimentos da sociedade civil.

O *Modelo de recursos de poder* ou *paradigma social-democrata*, por sua vez, refere-se aos movimentos sociais, entre outras variáveis, como possíveis causas dos *Welfare States*. Não obstante, as políticas sociais poderiam provocar mudanças na estrutura de poder, elas mesmas seriam um fator importante para possibilitar maior solidariedade entre os trabalhadores. Assim, as políticas sociais teriam como *conseqüência* possível o fortalecimento dos trabalhadores em relação ao sistema capitalista. Esse argumento difere daquele exposto pelos *neomarxistas* por não considerar a política social simplesmente como funcional ao capitalismo.

Esping-Andersen (1991), cuja produção teórica pertence ao *Modelo de Recursos de Poder*, compreende o *welfare state* como uma fonte de poder para os trabalhadores. Segundo ele,

[...] os assalariados estão inerentemente atomizados e estratificados no mercado – obrigados a competir, inseguros e dependentes de decisões e forças fora de seu controle. Isso limita sua capacidade de mobilização e solidariedade coletiva. Os direitos sociais, o seguro-desemprego, igualdade e erradicação da pobreza em que um *welfare state* universalista busca são pré-requisitos necessários para a força e

unidade exigidas para a mobilização coletiva de poder (Esping-Andersen, 1991, p. 95)¹⁹.

A mobilização coletiva seria um dos efeitos do *welfare state*, entre os quais contribui para defini-lo. Para Esping-Andersen (1991) a provisão estatal a fim de promover o bem-estar por si só não abarca as questões centrais que envolvem os chamados *Estados de bem-estar social*. Para ele, resta saber ainda se as políticas sociais são emancipadoras, se legitimam o sistema, se antagonizam o mercado, entre outras. Torna-se importante não considerar somente o volume dos gastos estatais, mas também a qualidade das políticas: se são universalistas ou altamente seletivas, os tipos de serviços oferecidos, a relação com os direitos sociais, sucessivamente.

Então, para uma reconceitualização, o autor propõe que um *welfare state* deve encerrar em si a cidadania social, envolvendo a garantia de direitos sociais invioláveis, legalmente e na prática; promovem certa “*desmercantilização*” e o *status* de cidadão compete com a posição de classe das pessoas, podendo até substituí-lo. Não somente direitos e garantias qualificam um *welfare state*, mas também a relação entre os papéis atribuídos ao Estado, ao mercado e à família no que tange à provisão social (Esping-Andersen, 1991, p.101).

A *desmercantilização* é um fator bastante singular na formulação de Esping-Andersen²⁰. O autor sustenta que, quando o mercado passou a ser hegemônico, o bem-estar das pessoas transmitiu-se para as dependências das relações mercantis, o que implicou a “mercadorização” dessas pessoas. Porém, os direitos sociais modernos repercutem no abrandamento dessa “mercadorização”. Ocorre o que o autor chama de “desmercadorização”, a qual se faz “[...] quando a prestação de um serviço é visto como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (Esping-Andersen, 1991, p. 102), o que fortalece politicamente o trabalhador em face da “autoridade absoluta do empregador”, para utilizarmos os termos do próprio autor. Ainda segundo Esping-Andersen (1991, p.102), esse fator foi sempre prioridade para os trabalhadores, pois

Quando eles [os trabalhadores] dependem inteiramente do mercado, é difícil mobilizá-los para uma ação de solidariedade. Como recursos dos trabalhadores espelham desigualdades do mercado, surgem

¹⁹ Esping-Andersen (1991, p. 95) afirma que “o problema mais difícil dessa tese é especificar as condições para mobilização de poder”. O autor aponta três objeções válidas à mencionada tese, interpostas por alguns autores. Ver maiores detalhes em Esping-Andersen (1991).

²⁰ Sobre esse aspecto, consultar Silva e Zimmermann (2009).

divisões entre os que estão dentro e os que estão fora deste, dificultando a constituição de movimentos reivindicatórios. A desmercadorização fortalece o trabalhador e enfraquece a autoridade absoluta do empregador. É por esta razão que os empregadores sempre se opuseram à desmercadorização.

Importante destacar que, conforme Esping-Andersen (1991), a presença de políticas sociais não provoca necessariamente substancial “*desmercadorização*”, ou seja, às vezes elas não são suficientes para emanciparem os indivíduos da dependência dos mercados. O que pode acontecer é justamente o contrário: o sistema ser utilizado para incentivar (ou coagir) as pessoas a trabalharem, para ter direito aos benefícios. Desse modo, ao classificar os *Welfare States*, Esping-Andersen os diferencia pelo grau de *desmercantilização* que as políticas sociais podem promover, entre outros fatores. Conforme a tipologia formulada pelo autor, os *Welfare States* se classificam da seguinte forma:

- a) O Liberal. Nos países em que vigorou esse regime, observou-se reduzidas transferências universais (benefícios focalizados, seletivos e minimalistas) e reduzidos efeitos de “*desmercadorização*”.
- b) O Conservador. Nos países onde se observou esse regime, os direitos estavam mais vinculados à manutenção de classe e ao *status* (eram, nesse sentido, corporativistas), sendo que a “*mercadorização*” não era tão intensa e o Estado é que tinha o aparato provedor do bem-estar. Destaca-se o papel que é atribuído à família no que tange a provisão de seus membros: aqui o Estado interfere quando a capacidade da família se esgota.
- c) O Social Democrata. Nos países que promoveram programas mais universalistas e “*desmercadorizantes*”. O acesso aos direitos é maior e de elevado grau de qualidade, superando a noção minimalista (Esping-Andersen, 1991)²¹.

A variável *desmercantilização* corresponde a certo antagonismo entre mercado de trabalho e *Welfare State*, conforme, especialmente à qualidade da política social. Ou seja, quanto mais a política social possibilitar acesso a bens e serviços de qualidade, menor será a necessidade de recorrer à renda adquirida através do *mercado de trabalho*. Desse modo, a política social compete com o mercado.

²¹ São exemplos de países classificados no regime liberal os Estados Unidos, a Austrália, o Canadá e a Suíça. Do regime conservador: Alemanha, Austrália, Itália e Áustria. Do regime social-democrata: os países escandinavos (Silva, 2007 a).

Essa competição é indesejada pelos *liberais*, para quem, na medida do possível, todas as rendas devem derivar dos mercados. Rendas exteriores ao mercado contudem a sua “auto-regulação” (Polanyi, 2000). Assim, não somente há controvérsias entre as diversas teorias quanto aos fatores causais que provocaram a emergência dos *Welfare States* e às conseqüências de sua implantação; mas também quanto aos papéis reais e possíveis do Estado e do mercado, bem como da família e da sociedade como um todo. Se há contradições de fato, como se procurou demonstrar neste texto, não basta, aos teóricos que discutem a liberdade real de que as pessoas podem desfrutar, a premissa de que tanto o Estado como o mercado possuem papéis importantes para a objetivação dessa liberdade. É importante compreender, de fato, tais papéis, desvelando-se que medidas podem ser mais “libertárias”, uma vez que medidas historicamente antagônicas, como mercados auto-reguláveis e ampla intervenção do Estado, não são possíveis juntas, como percebeu Polanyi (2000). De outro modo, não haveria motivos para controvérsias entre neoliberais e social-democratas, por exemplo, ou entre o princípio da proteção social e o princípio do liberalismo.

1.4 – O surgimento do neoliberalismo e a reatualização da noção de Estado mínimo

O neoliberalismo pode ser entendido, de forma geral, como uma corrente teórica que procura resgatar os princípios liberais clássicos e adaptá-los à realidade do capitalismo moderno (Sandroni, 1999). Ainda conforme Sandroni (1999), o neoliberalismo começou a se estruturar na década de trinta, por meio das obras de autores como, Walter Lippmann, Jacques Rueff, Maurice Allais, L. Baudin, Walter Eucken, W. Röpke e A. Rüstow Müller-Armack.

Desse modo, as bases para a edificação do neoliberalismo se assentam antes mesmo de haver maior solidificação dos *Welfare States*. Observe-se que Hayek, considerado um dos expoentes do *neoliberalismo*, escreveu sua obra capital, denominada *O Caminho da Servidão*, entre os anos 1941 e 1943, publicada em 1944. Desse modo, o *neoliberalismo* surgiu num clima bastante desfavorável às idéias as quais defendia, como observa Anderson (2003). Somente após a crise do final da década de 1970 é que o *neoliberalismo* ganhou força política e passou a influenciar vigorosamente os governos de vários países.

Segundo Merrien (2007), os novos discursos liberais vinculam-se à crise econômica de 1970. Acerca disso,

A tomada de consciência de anomalias persistentes, tais como o insucesso de objetivos econômicos, a deteriorização de investimento produtivo, os déficits crescentes, a inflação persistente, o desemprego crescente, *produz, ao mesmo tempo, uma crise de confiança nos mecanismos de regulação praticados após a Segunda Guerra Mundial e oferece uma janela de oportunidades aos outsiders neoliberais* (Merrien, 2007, p.133, grifos no original).

Os neoliberais, a partir da mencionada crise, colocam em evidência os efeitos negativos da ação do Estado (exclusão, informalidade, desestímulo para o trabalho, entre outros). Tais efeitos negativos estariam ligados à própria natureza da intervenção estatal (Merrien, 2007).

Ainda segundo Merrien (2007), a propagação das idéias *neoliberais* contou com o apoio de grupos e organizações internacionais, tais como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE.

Conforme Rosanvallon (1997), o centro das idéias liberais consiste em combater o Estado intervencionista, destruidor das liberdades; mas não combater o Estado em si mesmo, pois o Estado de direito pode cumprir o importante papel na preservação das liberdades.

De fato, essa é uma das propostas fundamentais de Hayek (1994). Conforme foi dito, o autor escreveu *O Caminho da Servidão* no período da Segunda Guerra Mundial, portanto o alvo principal do autor não era os *Welfare States*. Não obstante, os seus argumentos embasaram as principais críticas posteriores ao Estado de Bem-Estar. A sua obra sintetiza os principais argumentos *neoliberais* em favor do livre mercado em detrimento da intervenção do Estado.

O período em que Hayek escreve foi marcado pela expansão de importantes Estados autoritários, como a Alemanha nazista e a União Soviética socialista. Assim, a principal preocupação seria a destituição da liberdade promovida pelos sistemas autoritários, que seriam promovidos pelas idéias socialistas²². O autor atribui a emergência do autoritarismo ao “afastamento” das principais noções que serviram como

²² Para Hayek (1994) o caminho do socialismo é o caminho da servidão. “Sem dúvida a promessa de maior liberdade tornou-se uma das armas mais eficazes da propaganda socialista, e por certo a convicção de que o socialismo traria a liberdade é autêntica e sincera. Mas essa convicção apenas intensificaria a tragédia se ficasse demonstrado que aquilo que nos prometiam como o Caminho da Liberdade era na verdade o Caminho da Servidão” (Hayek, 1994, p.50). O autor, ademais, critica sobretudo os *meios* pensados pelo socialismo do que os seus fins. Confirma a crítica ao socialismo especialmente no capítulo 3 da mencionada obra.

base para a materialização da sociedade ocidental moderna, ou seja, os ideais de liberdade liberais.

Durante pelo menos vinte e cinco anos antes de o espectro do totalitarismo se tornar uma ameaça real, fomos nos afastando progressivamente das idéias básicas sobre as quais se erguera a civilização ocidental. O fato de que este novo rumo tomado com tanta esperança e ambição nos fizesse deparar com o horror do totalitarismo representou um profundo choque para esta geração, que se recusa a relacionar uma coisa a outra. Contudo, este desdobramento apenas confirma as advertências dos fundadores da filosofia liberal que ainda professamos. Fomos aos poucos abandonando aquela liberdade de ação econômica sem a qual a liberdade política e social jamais existiu no passado (Hayek, 1994, p. 40).

Não obstante, o próprio Hayek critica a defesa intransigente dos princípios liberais. Segundo ele, o princípio segundo o qual se deve incentivar o uso das forças espontâneas da sociedade ao invés de recorrer à coerção pode ser aplicado de várias formas (Hayek, 1994, p. 43). Nessa aplicação, o mercado é a instituição mais relevante, embora tenha imperfeições inerentes ao seu movimento espontâneo. Uma vez que o mercado seria imperfeito, a intervenção do Estado é justificável, mas se deve dar de modo a fazer com que o mercado funcione da melhor maneira possível e não de modo a criar-lhe obstáculos.

Assim, no pensamento de Hayek, a intervenção social, por meio de provisões públicas é importante, desde que não interfira no movimento mercantil. Nas palavras do próprio autor: “A manutenção da concorrência tampouco é incompatível com um amplo sistema de serviços sociais – desde que a organização de tais serviços não torne ineficaz a concorrência em vários setores da vida econômica” (Hayek, 1994, p.59).

A defesa de mercados livres é fundamental na obra de Hayek (1994), de modo que o autor não se opõe a ações (seja da sociedade, seja do Estado) que não interferiram na mencionada liberdade. Para ele, os maiores problemas relativos à desigualdade referem-se a interferências no livre mercado, o que, de certo modo seria uma interferência na concorrência e nas iniciativas individuais. Assim, tais problemas seriam *exteriores* ao mercado, não *interiores*.

Esse ponto é cardeal na discussão sobre a relação entre mercados e políticas sociais. A questão central seria se os mercados têm o potencial de promover maior bem-estar e oportunidades, como defende Hayek (1994), ou trariam dentro de si imperfeições

(ou contradições) incompatíveis com tal potencial o que, no segundo caso, justificaria a intervenção externa, via políticas sociais, para a promoção desse bem-estar. Claus Offe (1994), por exemplo, encontra contradições dentro do mercado que, *mesmo em situações de livre concorrência*, promovem certas desvantagens ou para os empregadores ou para aqueles que estão na condição de empregados, mas especialmente para estes, conforme discutiremos no tópico seguinte. Assim, as “imperfeições” não seriam externas, mas inerentes aos mercados.

Retomando-se à obra de Hayek, outro fator importante é a relação do Estado de direito com os indivíduos. Para o autor, o Estado de direito propriamente dito é aquele que respeita, sobretudo, as liberdades individuais, é o Estado dos direitos civis. Assim, quanto mais o Estado se afasta, maior é a liberdade que ele confere aos cidadãos (Hayek, 1994, cap. 6). Hayek procura, ainda, diferenciar direito formal de normas substantivas. Para ele, o fundamento da justiça reside no direito formal, que são normas gerais da conduta estatal sem referência a tempo e lugar, diferentemente de normas que regem situações específicas.

Uma conseqüência necessária disso [do Estado de direito entendido como direito formal] [...] é que essa igualdade formal perante a lei conflita e é de fato incompatível com qualquer atividade do governo que vise a uma igualdade material ou substantiva intencional entre os diferentes indivíduos, e que qualquer política consagrada a um ideal substantivo de justiça distributiva leva à destruição do Estado de direito. Para proporcionar resultados iguais para pessoas diferentes, é necessário tratá-las de maneira diferente. Dar a diferentes pessoas as mesmas oportunidades objetivas não equivale a proporcionar-lhes a mesma oportunidade subjetiva. É inegável que o Estado de direito provoca desigualdade econômica – tudo que se pode afirmar em seu favor é que essa desigualdade não é criada intencionalmente com o objetivo de atingir a este ou aquele indivíduo de modo particular (Hayek, 1994, p. 91).

Embora o autor reconheça que o Estado de direito (formal) crie desigualdades econômicas por tratar a todos com igualdade, desconsiderando-se as diferenças entre as pessoas, esse Estado é o que permite maior liberdade. Romper com a desigualdade econômica não seria, nessa visão, o papel estatal. A seguinte passagem ilustra bem a ótica do autor sobre a igualdade material:

O conflito entre justiça formal e a igualdade formal perante a lei, por um lado, e as tentativas de realizar vários ideais de justiça e igualdade substantivas, por outro, também explica a confusão muito comum sobre o conceito de “privilégio” e o conseqüente abuso desse conceito. Mencionaremos apenas o exemplo mais significativo de tal abuso: a

aplicação do termo “privilégio” à propriedade como tal. Ela seria efetivamente um privilégio se, por exemplo, como sucedeu por várias vezes no curso da história, a propriedade da terra fosse reservada aos membros da nobreza. É privilégio também se, como sucede em nossos tempos, o direito de produzir ou vender determinados bens é reservado pela autoridade a certos indivíduos. Mas chamar de privilégio a propriedade privada como tal, que todos podem adquirir segundo as mesmas normas, só porque alguns conseguem adquirir e outros não – é destituir a palavra privilégio de seu significado (Hayek, 1994, p. 91-92).

Desse modo, a igualdade substantiva não seria o fim último do liberalismo segundo o supracitado autor. Haveria uma contradição entre liberdade e igualdade substantiva, embora a igualdade formal fosse compatível com a posição libertária.

O neoliberalismo, de modo geral, vê na justiça distributiva empreendida pelo Estado como anti-libertária, pois significaria “retirar de alguns para dar a outros”, para se utilizar as palavras de Milton Friedman (1985, p. 177), que ainda afirma: “um indivíduo não pode ser igualitário, nesse sentido [de igualdade substantiva], e liberal ao mesmo tempo”.

O liberalismo, tal como o vê Friedman (1985), parece se aproximar bastante do construto teórico de Hayek, pelo menos no que se refere aos princípios centrais, dessa forma é dispensável repetir tais princípios, agora recorrendo-se a obra daquele autor. Entretanto, Friedman escreve a sua obra capital, denominada *Capitalismo e Liberdade*, no ano de 1962, período em que já se consolidava os *Welfare States*, pós-segunda guerra mundial. Na mencionada obra do autor, por conseqüência, aparecem mais análises acerca das instituições de bem-estar, em relação ao seu predecessor, Hayek.

Friedman (1985, p. 13) procura demonstrar a proximidade existente entre capitalismo e liberdade, sendo o capitalismo “[...] um sistema de liberdade econômica e condição necessária à liberdade política”. Não obstante, o autor refere-se ao capitalismo em que persista o livre mercado e a ênfase na iniciativa individual. Desse modo, faz uma crítica a tendência intervencionista do século XX, que segundo ele, faz renascer o intervencionismo estatal e as políticas paternalistas às quais, justamente, combateu o liberalismo clássico.

Entretanto, o autor, de modo semelhante a Hayek, defende que deva existir certa intervenção do Estado, desde que não fira o livre movimento mercantil, especialmente porque considera o capitalismo condição necessária, mas não suficiente

para a liberdade política. O mercado seria não uma forma perfeita, mas a melhor forma conhecida de regular a economia. Segundo ele:

Fundamentalmente, só há dois modos de coordenar as atividades econômicas de milhões [de indivíduos]. Um é a direção central utilizando a coerção – a técnica do Exército e do Estado totalitário moderno. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica do mercado (Friedman, 1985, p. 21).

Note-se que o Friedman não menciona o regime democrático. Para ele, nem mesmo a democracia justifica a intervenção excessiva do Estado²³.

Embora as obras de Hayek e Friedman tenham sido publicadas nas décadas de 1940 e 1960 respectivamente, o neoliberalismo passou a influenciar fortemente as políticas de muitos Estados capitalistas a partir do final da década de 1970, no contexto da crise mundial do capital ocorrida naquela época (Bhering e Boschetti, 2006; Merrien, 2007).

A crítica principal era a regulamentação estatal excessiva promovida pelos *Welfare States*. Segundo Merrien (2007), as idéias neoliberais enfatizaram a desregulamentação da economia e o combate aos efeitos negativos dos Estados Sociais sobre o crescimento econômico.

Um acontecimento marcante ocorrido no início da década de 1990, que contribuiu para a propagação prática das idéias neoliberais e a adoção de seu “receituário” de políticas, ocorreu na cidade de *Washington*. O *Consenso de Washington*, como ficou conhecido, trata-se do resultado de reuniões de economistas do FMI, do BIRD e do Tesouro dos Estados Unidos, de onde ficou estabelecido um conjunto de medidas a serem recomendadas a diversos Estados. As principais medidas foram: adoção de mercados abertos, diminuição da regulação estatal (Estado Mínimo) e conseqüente privatização das atividades produtivas. A finalidade seria solucionar problemas como a grande inflação, déficits em conta corrente no balanço de pagamentos, crescimento econômico insuficiente e distorções na distribuição da renda funcional e regional (Sandroni, 1999).

²³ Embora Friedman (1985) seja favorável a intervenção do Estado em determinadas circunstâncias, o autor faz algumas críticas a certas intervenções promovidas pelo governo dos Estados Unidos, seu país de origem. Não é interessante mencioná-las detalhadamente, uma vez que se trata de críticas pontuais a programas específicos, como o programa de auxílio moradia e a lei do salário mínimo. Ressalta-se somente que a base das críticas são a de que elas atrapalham o bom andamento dos mercados, o que está em conformidade com os argumentos liberais. Confira os capítulos onze e doze (Friedman, 1985).

As medidas recomendadas no *Consenso de Washington* repercutiram fortemente na América Latina, inclusive no Brasil.

1.5 – Política social, mercado de trabalho e liberdade

O resgate histórico temático empreendido até o momento, bem como a análise das teorias explicativas e dos modelos de *Welfare States* e do *neoliberalismo* levam à compreensão de que o problema da liberdade, com relação ao mercado, especialmente ao mercado de trabalho, foi entendido de pelo menos três formas distintas:

- a) A liberdade pode ser expandida *através* do mercado: essa noção refere-se à *possibilidade* real de o mercado possibilitar a diminuição das desigualdades e o acesso a bens ou serviços através das rendas obtidas. Refere-se também à possibilidade real do trabalhador em vender a força de trabalho, ao invés de trabalhar de forma escrava ou servil. Alguns autores, conforme foi dito, afirmam que o mercado capitalista exerceu papel importante no processo de extinção do trabalho escravo.
- b) A liberdade se encontra *para além* do sistema capitalista: essa noção defende que as contradições internas do capitalismo promovem necessariamente submissão. As teorias *neomarxistas* não concebem, por exemplo, que as políticas sociais poderiam ser “libertárias” em algum sentido. Na concepção da mencionada corrente teórica, as políticas sociais seriam, em última instância, funcionais ao capitalismo, embora atenuassem os efeitos da questão social (Arretche, 1995; Faria, 2007).
- c) A liberdade pode ser vista como a possibilidade de o trabalhador não depender unicamente do mercado: refere-se à *possibilidade* de o cidadão não depender exclusivamente da remuneração obtida no mercado de trabalho para obter bens e serviços. O cidadão teria direitos com valor de propriedade, independentemente de sua vinculação ao mercado. Haveria assim maior autonomia do trabalhador em face do empregador. Reconhece-se as contradições do sistema capitalista e a necessidade contrapor-se a ele, mas reconhece-se nas políticas sociais um importante fator para tal contraposição.

Das correntes teóricas consultadas, não há uma entre elas que não ofereça alguma preocupação com o bem-estar universal, independentemente se a ênfase dada às liberdades civis, ou à distribuição igualitária de renda, ou outra forma de beneficiar as pessoas como um todo.

Desse modo, o que diferencia as teorias apontadas umas das outras seria a questão relativa aos *meios* para que se possa alcançar uma sociedade que possibilite o acesso às oportunidades. Para alguns, no sistema capitalista, o mercado seria uma via

interessante, para outros não, mesmo que em ambos os casos a liberdade seja um valor. Desse modo, a adoção da perspectiva da liberdade não dispensa analisar e mesmo defender, conforme o caso, “posturas” viáveis de governos, do mercado e da sociedade. E nesse ponto pode haver divergências dentro da própria perspectiva da liberdade: entender o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades não requer que se defenda uma mesma matriz de pensamento. Sen (2000) reconhece isso, de certa forma, ao afirmar que a perspectiva da liberdade não é nova, mas remete a autores como Smith e Marx, por exemplo, que estão na base de matrizes teóricas diferentes, e também ao afirmar que a igualdade não seria unificadora²⁴.

Se, de fato, a perspectiva da liberdade não é unificadora devido ao fato de que as correntes teóricas podem apontar “mecanismos” diferentes para possibilitar maiores oportunidades às pessoas, pode-se inquirir se Sen defende alguma “instrumentalidade”²⁵ institucional específica para a materialização das liberdades substantivas, especialmente no que concerne à relação entre mercado de trabalho e política social.

Com referência às três maneiras como se apresentou historicamente a relação entre mercado e liberdade, conforme apontado acima, Sen (2000, cap. 5) menciona, na sua defesa dos mercados, apenas o primeiro deles, ou seja, de que a liberdade pode ser expandida através dos mercados. Mercados cativos impedem, de diversas formas, a possibilidade de trabalhadores ofertarem a força de trabalho livremente, daí a importância de mercados livres. Sen não menciona algum aspecto interno do mercado que obste as liberdades, mas somente aspectos considerados externos, ou seja, as interferências “indesejadas”.

A defesa do mercado enquanto fator importante para a expansão das liberdades baseia-se em dois argumentos distintos. Um deles refere-se à importância da própria liberdade.

[...] o argumento mais imediato em favor da liberdade de transações de mercado baseia-se na importância fundamental da própria liberdade. Temos boas razões de comprar e vender, para trocar e para

²⁴ Acerca da questão de a igualdade não ser um aspecto “unificador”, devido ao fato de que as correntes teóricas divergem quanto a variável de igualdade (renda, liberdades, capacidades, etc), confira Sen (2008), especialmente o capítulo 1.

²⁵ O uso do termo *instrumentalidade* aqui é intencional, remetendo às *liberdades instrumentais*, que, segundo Sen, servem como *meio* para se alcançar outras coisas, concernentes especialmente às liberdades substantivas. Ou seja, para o autor a liberdade é ao mesmo tempo o meio e o fim do desenvolvimento, sendo que as liberdades instrumentais não são um fim em si mesmas, mas são meios para se alcançar liberdades finais ou substantivas, estas importantes por si mesmas (SEN, 2000, p. 51-57).

buscar um tipo de vida que possa prosperar com base nas transações. Negar essa liberdade seria, em si, uma grande falha da sociedade. Esse conhecimento fundamental é anterior a qualquer teorema que podemos ou não ser capazes de provar [...] para demonstrar que os resultados de culminância dos mercados são dados por rendas, utilidades etc. (Sen, p.136, 2000).

Esse argumento em favor do mercado tem como base o que Sen chama de *liberdade de troca e transação*. O direito de estabelecer a trocas e transações independe dos efeitos favoráveis ou desfavoráveis do mecanismo de mercado.

[...] a negação de oportunidades de transação, por meio de controles arbitrários, pode ser, em si, uma fonte de privação de liberdade. As pessoas, nesse caso, são impedidas de fazer o que se pode considerar – na ausência de razões imperiosas ao contrário – ser seu direito de fazer. Esse argumento não depende da eficiência do mecanismo de mercado ou de qualquer análise ampla das conseqüências de ter ou não um mecanismo de mercado; ele se baseia simplesmente na importância da liberdade de troca e transação sem impedimentos (Sen, p.41, 2000).

Essa *liberdade de troca e transação* refere-se, sobretudo, à força de trabalho. Sen ilustra isso através dos exemplos mencionados em sua obra.

O outro argumento em defesa do mercado refere-se à sua eficiência, ou aos resultados que se pode alcançar através dele. Para Sen (2000, p. 141-147) mercados livres podem ser eficientes em aumentar as liberdades substantivas, entretanto, para que isso ocorra deve-se eliminar as distorções de mercado (como os monopólios) e a influência de grupos de interesses que lucram com os mercados cativos. Para Sen, muitas das restrições postas aos mercados são “pré-capitalistas”, como as barreiras postas ao comércio internacional (Sen, 2000, p. 146)²⁶.

Para Sen (2000), o que deve ser eliminado são as “imperfeições” do mercado e não o mercado em si mesmo. Essas imperfeições seriam externas, e não internas ao mercado. Sawaya (2004) tece críticas a Sen sobre esse aspecto, pois, conforme aquele autor, essa ótica seniana impede de vislumbrar as contradições inerentes ao sistema capitalista. Não obstante, Sen procura demonstrar que as interferências negativas no mercado seriam incompatíveis com a noção de mercado libertador. Desse forma, o autor parece retomar a noção utópica de mercado.

²⁶ Sen (2000, p.146), remetendo a Smith, afirma que as restrições ao mercado não se identificam com a atuação do Estado na provisão de serviços.

De forma similar, Fábio W. Reis (2000) sustenta que o mercado, sem os elementos de poder que o “contaminam”, como os monopólios e oligopólios, pode servir de base para uma “utopia realista”, nas palavras do autor. Ele lembra que a palavra mercado vem atualmente trazendo certa visão negativa, mas há outras formas de considerá-lo. Para o autor “[...] o fundamento crucial do capitalismo, que consiste no princípio ao menos latentemente igualitário do mercado, tende, na medida em que se afirma, a corroer as desigualdades tradicionais associadas com os princípios de *status*, adscrição e dominação” (Reis, 2000, p.211). Para Reis (2000), o caráter contraditório do capitalismo situa-se na combinação entre o princípio igualitário do mercado e as desigualdades resultantes da “operação concreta do mercado”.

Desse modo, o mercado como “utopia realista” demanda adequação entre seus princípios e sua forma de operacionalização. O mercado, atuando conforme seus princípios, não aceita distorções como monopólios e oligopólios. A noção de mercado envolve, pois,

[...] as idéias de contrato e de deliberação livre e autônoma nas transações [...] e o princípio igualitário recém-ddestacado, por referência ao qual se torna possível dizer que, a rigor, um mercado oligopolístico (ou, com mais razão, monopolístico) *não* é um mercado (Reis, 2000, p. 212, grifos no original).

O Estado, ainda segundo Reis (2000), teria o papel de intervir a fim de evitar as interferências negativas no mercado²⁷. Essa perspectiva considera que o mercado sofre influências externas negativas, mas que sua estrutura interna tende a promover autonomia e igualdade.

Entretanto, há quem defenda que o mercado capitalista possua contradições estruturais, como os autores marxistas, conforme apontaram Arretche (1995) e Faria (2007). Claus Offe é um exemplo entre os autores que empreendem a supramencionada defesa.

²⁷ Essa concepção de mercado, que envolve a autonomia de transações, é para Reis (2000) estreitamente vinculada à cidadania “real”, que se vincula, na visão do autor, ao elemento “civil” ou “liberal”, cujo pressuposto é a ação autônoma e livre das pessoas, inclusive contra a interferência estatal, na esfera privada (no mercado). Esse seria o direito de fato. A cidadania que, modernamente, introduz a noção de proteção social, inverte a noção de liberdade em relação ao Estado e se torna, ao invés disso, uma obrigação dos cidadãos em relação à coletividade, portanto o cidadão deixa de ser o titular do direito e passa a ter responsabilidades. Por essas questões, a proteção social inclui, ainda na perspectiva desse autor, “um inevitável ingrediente paternalista”. Confira: (Reis, 2000, p. 217-221).

Offe (1994) afirma haver contradições entre aqueles que vendem a força de trabalho e aqueles que a compram. Há entre eles estreita dependência, de modo que é estratégico, de ambos os lados, a diminuição da dependência de um lado em relação ao outro. Entretanto, existiriam fatores *estruturais* do mercado que implicariam desvantagens para aqueles que vendem a força de trabalho, mesmo em situações de livre-concorrência.

Offe (1994, p. 26-32) aponta quatro dessas desvantagens: a primeira delas é que, mesmo sendo a força de trabalho tratada como mercadoria, ela não ingressa no mercado como as outras mercadorias propriamente ditas. “Pode-se então falar de uma desvantagem estrutural da força de trabalho no mercado, pois o lado da oferta não tem como controlar sua própria sua própria quantidade de maneira estratégica” (Offe, 1994, p. 28)²⁸.

Uma segunda desvantagem é que o “lado da oferta” depende da venda da força de trabalho para a subsistência, venda que, por sua vez, requer que o empregador disponibilize o espaço para o trabalho. O fato de o trabalhador ter que esperar por essa disponibilização relaciona-se ao não-controle dos meios de produção, o que lhe permitiria utilizar desses meios para a própria subsistência (Offe, 1994, p. 28).

A terceira desvantagem é que a necessidade de subsistência do trabalhador “permanece constante dentro de uma estrutura de ‘um padrão mínimo de vida’ definido material e culturalmente” (Offe, 1994, p. 29). Offe explica que:

Se os salários adquirem os meios de subsistência dos trabalhadores e se, inversamente, a alocação de mão-de-obra é uma forma de produzir bens e serviços, é evidente uma assimetria nesta relação: através de mudanças tecnológicas, a produção pode muito bem ser mantida, mesmo com uma queda no uso do trabalho por unidade de produto, enquanto a reprodução da força de trabalho não pode ser mantida com uma queda na renda familiar. Uma assimetria entre os dois lados do mercado é baseada no fato de que (pelo menos em média e a longo prazo) os compradores de trabalho podem se tornar independentes da oferta mais facilmente do que os vendedores de trabalho podem fazê-lo em relação ao lado da demanda (Offe, 1994, p. 29).

Por fim, a quarta desvantagem corresponderia ao potencial que os trabalhadores teriam de se adaptar qualitativamente ao processo de produção. Em suma, se o capital passa por rápidas transformações qualitativas, com adequação a novas formas de produzir (como o melhoramento tecnológico e aquisição de novas máquinas),

²⁸ Esse controle seria próprio das empresas, que encontram mecanismos para regular a entrada de mercadorias nos mercados e quantidade de mão-de-obra a ser empregada (Offe, 1994).

o trabalhador, por seu turno, não encontra possibilidades de mudar qualitativamente com tanta rapidez (Offe, 1994, p. 30).

Foram expostas acima, de forma resumida, as quatro “desvantagens” dos trabalhadores apontadas por Offe, desvantagens essas que aparecem num mercado capitalista típico, mesmo em situações de livre concorrência, e que seriam, portanto, *estruturais* do mercado, independentemente de distorções, como aquelas apontadas por Sen (2000) e Reis (2000).

Offe (1994, p. 31), não obstante, aponta uma vantagem do trabalhador para melhorar a sua posição estratégica no mercado, relativa ao espaço físico, embora mesmo essa vantagem possua limitações.

[...] as reações adaptativas historicamente mais importantes da força de trabalho *na ausência* de assistência pública²⁹ ocorreram na dimensão espacial, através de movimentos como emigração, a urbanização e as viagens diárias até o local de trabalho muito distante de casa (grifos no original).

Importante frisar que, se por um lado a tendência liberal recorre ao argumento das interferências externas na defesa dos mercados livres, argüindo que são tais interferências o “problema” e não o mercado em si mesmo; por outro lado há quem aponte que, mesmo em situações de livre mercado, no capitalismo existem contradições inerentes à instituição mercantil.

Esping-Andersen (1991), que estuda a noção de “desmercantilização”, já discutida aqui, aponta justamente que nas relações de mercado os trabalhadores historicamente submeteram-se acentuadamente aos empregadores e que, em certos casos, a política social atenuou tal submissão. Mas, dados os argumentos em favor de que mercados livres podem promover maior igualdade de oportunidades, caberia a pergunta sobre quais os casos em que seria necessária a *desmercantilização*: em situações em que os mercados não são livres, ou em quaisquer situações? Essa é uma questão que não será abordada a fundo, porque fugiria demasiado ao objetivo do presente trabalho. Mas cabe destacar que esse debate concerne ao quanto o mercado pode ser realmente libertador, ou criador de oportunidades sociais.

²⁹ Offe (1994) menciona algumas vezes a importância de garantias públicas no processo de equalização do mercado (no caso da relação entre empregadores e trabalhadores), mas essas garantias públicas são externas ao movimento mercantil. Ao que parece, o argumento sobredito refere-se estritamente às relações estabelecidas internamente, desconsiderando-se as externalidades.

Acima apontamos a ótica seniana sobre os mercados, mas cabe analisar também sua visão acerca das políticas sociais. Sen, seguindo a tendência atual, é favorável a alguma intervenção do Estado na proteção social. O autor, embora discuta a viabilidade de políticas universais, dos testes de meio³⁰ e da focalização, não explicita nenhuma via específica à qual defende³¹, tão somente apresenta alguns dos argumentos (apontados na literatura sobre o assunto) favoráveis e contrários à focalização em um público-alvo e a utilização de testes de meio. De todo modo, Sen (2000) defende uma perspectiva conciliatória entre mercados e provisões públicas, de modo que exista uma interconexão entre as liberdades promovidas por essas instituições, pois, conforme o autor, “liberdades de diferentes tipos podem favorecer umas às outras” (Sen, 2000, p. 26).

Parece haver consenso, entre as correntes teóricas, de que haja políticas sociais. Mesmo alguns partidários dos princípios liberais, como Hayek (1994) e Friedman (1985) concordam que determinados tipos de provisão pública podem ser implementadas pelo Estado, porque não obstam o livre mercado. Assim, não haveria incompatibilidade entre políticas sociais, dependendo de como forem estabelecidas, e o movimento mercantil. Autores como Esping-Andersen (1991) percebem que alguns Estados promovem políticas que não criam barreiras substanciais ao mercado, ou seja, não são fortemente “desmercantilizantes”. Assim, esse tipo de política social, que não obsta o mercado, não está na contracorrente do *neoliberalismo*.

O problema maior seria conciliar políticas sociais universais e “generosas” com o mercado, uma vez que elas tendem a repercutir no mercado de trabalho, especialmente por tenderem a conferir maior autonomia ao trabalhador (Esping-Andersen, 1991). Essa liberdade do trabalhador, entendida como autonomia em relação ao uso de sua força de trabalho, parece se contrastar, então, com a liberdade de mercado.

Essa questão vincula-se diretamente àquela referente a quanto o mercado pode ser libertador. Friedman (1985, p. 23) afirma que

³⁰Testes de meios são formas de submeter o acesso a benefícios às condições de recursos dos possíveis usuários dos programas sociais. No Brasil temos, como exemplo de programa que se utiliza de testes de meio, o Programa Bolsa Família, que somente é concedido àqueles que comprovem pobreza.

³¹ Esse não-posicionamento certamente é intencional na obra de Sen (2000), pois conforme o autor: “seria totalmente inútil tentar encontrar um argumento em favor de uma aceitação ou de uma rejeição universais do teste de meios com base em argumentos muito gerais [...]. Em um trabalho geral deste tipo, seria errôneo procurar alguma ‘fórmula’ específica para uma solução conciliatória ótima. A abordagem correta teria de ser sensível às circunstâncias envolvidas – tanto na natureza dos serviços públicos a ser oferecidos como as características da sociedade à qual serão oferecidos” (Sen, 2000, p. 163).

Enquanto a liberdade efetiva de troca for mantida, a característica central da organização de mercado da atividade econômica é a de impedir que uma pessoa interfira com a outra no que diz respeito a maior parte de suas atividades. O consumidor é protegido da coerção do vendedor devido à presença de outros vendedores com quem pode negociar. O vendedor é protegido da coerção do consumidor devido à existência de outros consumidores a quem pode vender. O empregado é protegido da coerção do empregador a outros empregadores para quem pode trabalhar, e assim por diante. E o mercado faz isso impessoalmente, e sem nenhuma atividade centralizada.

Assim, em uma situação de livre concorrência, mesmo o empregado não tem que se submeter ao empregador necessariamente³². O autor é contra, por conta desse preceito, aos fatores que contrapõem o livre mercado, como os monopólios e a determinadas atuações dos sindicatos (que também seriam, de certa forma monopólios) (Friedman, 1985, cap. 8).

Outros autores, a exemplo de Offe (1994), consideram que mesmo em circunstâncias de livre concorrência cria-se, no mercado de trabalho, situações que tendem à mencionada submissão dos trabalhadores. Seguindo-se essa linha de raciocínio, poder-se-ia argumentar que haveria, para o aumento das liberdades do trabalhador, a necessidade de medidas que se contrapusessem ao mercado livre. Assim, com essa contraposição, as *liberdades de diferentes tipos*, considerando-se especificamente a relação entre política social e mercado, seriam intercomplementares relativamente, ou seja, somente quando as políticas não interferissem no mercado. Mas se se vislumbra a necessidade de políticas sociais amplas, ainda que interfiram no livre mercado de trabalho, então as liberdades de tipos diferentes não poderiam favorecer umas às outras nesse caso. Em outras palavras, é possível que não haja incompatibilidade entre políticas sociais seletivas, focalistas e minimalistas e o bom andamento do mercado, conforme defendem os neoliberais; mas haveria incompatibilidades intrínsecas entre políticas sociais universais e “generosas” e as atividades mercantis. A essas os neoliberais se contrapõem e os partidários do paradigma social democrata defendem, a exemplo, nesse último caso de Esping-Andersen (1991).

³² É importante frisar que Friedman reconhece, em parte, a boa importância dos sindicatos, entretanto, considera que eles, por criarem obstáculos à livre concorrência, criam desigualdades de renda dentro da própria classe trabalhadora. Segundo o autor, os trabalhadores sindicalizados tendem a aumentar cada vez mais os seus salários em detrimento (e às custas) daqueles que não são sindicalizados.

Capítulo - 2 O NEOLIBERALISMO NO BRASIL: O DESGASTE DOS DIREITOS SOCIAIS E TRABALHISTAS E A QUESTÃO DA LIBERDADE

A relação entre política social e mercado de trabalho parece ser bastante relevante ao se pensar a extensão das liberdades as quais as pessoas podem desfrutar. Se, por um lado, os anseios por livre mercado mantinham, no contexto de seu surgimento, vínculo estreito com os ideais de liberdade individual e afastamento do Estado nas relações sociais e econômicas; por outro, as políticas sociais vincularam-se aos direitos sociais e à intervenção do Estado. Assim, os fundamentos teóricos e as ideologias que embasaram as noções de livre mercado e de provisões públicas por meio de políticas sociais seriam diferentes e até mesmo antagônicas em certos casos.

A possibilidade de conciliar política social e livre mercado de trabalho é um ponto controverso entre algumas teorias. De modo geral, amplos e abrangentes sistemas de provisão pública podem interferir nos mercados, influenciando, por exemplo, no valor das remunerações e no poder de barganha dos trabalhadores. A controvérsia, nesse caso, estaria ligada à qualidade das políticas sociais. Para os neoliberais, as políticas sociais não devem conter características que possam interferir no mercado ou competir com ele, por isso elas devem ser minimalistas, ou seja, deveriam prover somente o mínimo necessário para pessoas que não podem acessar a bens e serviços por conta própria. A política social, portando tais atributos, não seria incompatível com o livre mercado, não seria antieconômica (Friedman, 1985).

No Brasil, o discurso neoliberal influenciou a conduta governamental, especialmente a partir década de 1990. O neoliberalismo é apontado, por alguns autores, como se discutirá adiante, como o responsável pela precarização dos direitos sociais, num Brasil em que persiste a herança histórica de negligência com os efeitos da questão social, em especial com a pobreza e a desigualdade de renda. Ou seja, mal os direitos sociais foram reconhecidos institucionalmente em um corpo de leis, com destaque para a Constituição Federal de 1988, depararam-se com empecilhos à sua plena efetivação.

Para dar conta das transformações ocorridas em torno da relação a que objetivamos estudar, no presente capítulo procedemos um breve resgate histórico acerca da emergência da cidadania no Brasil e de como foi constituído o mercado de trabalho. Discutimos também a relação entre mercado de trabalho e política social no período de maior influência neoliberal. Também foi destaque na construção do argumento a análise

do padrão de desenvolvimento neoliberal, sob a perspectiva de aumento das liberdades dos *cidadãos*.

2.1 A relação entre a construção da cidadania e o mercado de trabalho no Brasil

A noção de cidadania parece manter vínculos estreitos com o mercado de trabalho, tanto no sentido em que se afirma que a expansão dos mercados capitalistas foi importante para a expansão de liberdades relativas ao trabalho (Sen, 2000), componente importante dos direitos civis; quanto no sentido em que se compreende que os direitos podem minorar a pura dependência dos cidadãos ao mercado de trabalho, especialmente quando os direitos sociais se materializam na forma de amplos sistemas de proteção social (Esping-Andersen, 1991).

Em parte da Europa, os ideais liberais, os quais mantinham elo com os direitos civis, foram importantes para a dissolução de regimes absolutistas, com a participação de movimentos sociais, e para a criação de um mercado de trabalho propriamente dito, ou seja, aquele em que o trabalhador pode negociar a própria força de trabalho em troca de remuneração, em oposição ao trabalho escravo ou servil. No Brasil, no contexto da extinção institucional da escravidão, pouco se viu movimentos sociais libertários de larga escala. Entre os argumentos contrários à escravidão, poucos mencionavam os ideais liberais (Carvalho, 2009)³³.

A história da escravidão parece ser bastante importante para compreender as características atuais da relação entre mercado de trabalho³⁴ e cidadania no Brasil. Se, conforme Marshall (1963), a ordem lógica da cidadania pressupunha a emergência primeira do elemento civil, seguido dos elementos político e social respectiva e necessariamente; no Brasil, como sustenta Carvalho (2009), os direitos sociais saem na “dianteira”.

³³ Embora não tenha havido grandes movimentos no mencionado contexto, Carvalho (2009) defende posição contrária àquelas que afirmam haver na história do Brasil uma apatia generalizada da população. O autor procura demonstrar que houve revoltas importantes antes da década de 1930. A historiografia dominante entende que tais movimentos eram mais reativos que propositivos, e se contrapunham a situações específicas. Chalhoub (1990), por outro lado, diz que a prática consuetudinária do direito exercido pelos negros condicionou o levante pela liberdade, propiciada pelos próprios escravos, dotados da convicção de serem sujeitos de direito, e de ser o Estado um espaço público que os deveria proteger da violência do mundo de senhores e escravos.

³⁴ Conforme Theodoro (2005), a conformação atual do mercado de trabalho, dotado de significativa informalidade nas relações trabalhistas, origina-se na época mencionada. Para o autor, o Estado brasileiro teve papel central na constituição do mercado de trabalho, como no contexto da abolição bastante tardia da escravidão.

Antes de 1888, quando a escravidão foi oficialmente extinta no Brasil, já se havia propagado em grande parte do mundo ocidental o liberalismo e a noção dos direitos de liberdade (ou civis). Alguns dos elementos ideológicos do liberalismo ecoaram também no Brasil escravista, como se lê nas leis da época. Chalhoub (1990), ao analisar processos judiciais do Arquivo do Primeiro Tribunal do Júri da cidade do Rio de Janeiro (APTJ) e do Arquivo Nacional (AN) envolvendo negros escravos e libertos, processos tramitados entre o período que vai de 1860 a 1880, percebe a existência de contradição entre os princípios de liberdade e propriedade privada quando o *negro* pleiteava judicialmente a própria alforria. Para o autor, um dos aspectos essenciais das últimas décadas precedentes a 1888 é a mencionada contradição, pois que

[...] há o conflito entre os princípios da primazia da liberdade e da defesa irrestrita do direito de propriedade privada. Esse é um dos eixos fundamentais do debate a respeito do encaminhamento político que se devia dar à “questão servil” na segunda metade do século XIX. Afinal, discutir a liberdade de escravos significava interferir no pacto liberal de defesa da propriedade privada e, além disso, era a própria organização das próprias relações de trabalho que estavam em jogo (Chalhoub, 1990, p. 99).

Assim, diferentemente do contexto de boa parte Europa do século XIX, onde os princípios liberais incluíram a liberdade do trabalhador cativo sob o argumento do livre mercado; neste país tais princípios ganharam características próprias, não incluindo a liberdade do escravo, algo bastante diferente do argumento de Smith, para quem o direito à propriedade privada era um complemento da liberdade. A liberdade seria necessária para que aqueles anteriormente submetidos a regimes servis, sem direito à propriedade, pudessem usufruir desse direito “natural” (Smith, 1996). A liberdade vinculava-se, nesse caso, ao combate aos privilégios da nobreza, como lembra Hayek (1994), para quem a propriedade privada somente pode ser considerada um privilégio se for prerrogativa de um segmento.

Desse modo, os direitos civis não existiram na prática, no contexto escravocrata. A herança da época colonial (findada em 1808), segundo Carvalho (2009), pesou mais nos direitos civis. Conforme o autor, a cultura remanescente não incorporou os valores de liberdade caros ao elemento civil, de modo que mesmo alguns escravos, que repudiavam a sua própria condição, uma vez libertos, tornavam-se senhores de escravos. Ainda segundo Carvalho (2009, p. 51):

O argumento da liberdade individual como direito inalienável era usado com pouca ênfase, não tinha a força que lhe era característica na tradição anglo-saxônica. Não favorecia a interpretação católica da Bíblia, nem a preocupação da elite com o Estado nacional. Vemos aí a presença de uma tradição cultural distinta, que poderíamos chamar de ibérica, alheia ao iluminismo libertário, à ênfase nos direitos naturais, à liberdade individual.

Do mesmo modo como não se pode falar em genuína cidadania civil na época, não se pode afirmar a presença de um mercado de trabalho propriamente dito. As atividades econômicas baseavam-se ou no já mencionado trabalho escravo ou, quando se tratava de pessoas livres, na produção para a subsistência. Conforme sustenta Maria S. C. Franco (1997, p. 14), uma das repercussões da escravidão é que “[...] o sistema mercantil se expandiu condicionado a uma fonte externa de suprimento de trabalho, e isto não por razões de uma perene carência interna (efetiva no início) de uma população livre que poderia virtualmente ser transformada em mão-de-obra”. Essa situação, ainda conforme a autora, originou a grande presença de homens livres e expropriados, que não participaram da produção mercantil. Essas pessoas livres não eram proprietárias, mas tinham em mãos a posse de poucos meios de produção, eram livres e expropriados e não foram submetidas a trabalhos forçados, mas também não se proletarizaram.

Ao lado do latifúndio, a presença da escravidão freou a constituição de uma sociedade de classes, não tanto porque o escravo esteja fora das relações de mercado, mas porque excluiu deles os homens livres e pobres e deixou incompleto o processo de sua expropriação. Ficando marginalizada nas relações essenciais à sociedade e guardando a posse dos meios de produção, a população que poderia ser em mão de obra livre esteve a salvo das pressões econômicas que transformariam sua força de trabalho em mercadoria (Franco, 1997, p. 237).

A partir das constatações precedentes, pode-se dizer que dois dos elementos mais essenciais do liberalismo estavam praticamente ausentes na sociedade brasileira até, pelo menos, o ano de 1888: os direitos civis e o livre mercado de trabalho. Isso não somente em virtude da escravidão em si mesma, mas também em virtude de outros elementos, como a ausência da relação de trocas entre pessoas livres (expropriadas) e grandes latifundiários, que eram, estes últimos, os participantes das relações mercantis capitalistas, uma vez que produziam para o comércio exterior (Franco, 1997).

Ao que tudo indica, não há no Brasil uma longa tradição liberal influente nas esferas da economia e do Estado³⁵. O mercado de trabalho livre não existiu antes da abolição de 1888 sequer entre as pessoas livres; os direitos civis não se generalizaram.

2.1.1 – A peculiar emergência dos direitos civis, sociais e políticos no Brasil e sua relação com o mercado de trabalho³⁶

O termo *peculiar* no título sobrescrito sugere que há na cidadania brasileira algo de diferente em relação à forma (ou formas) como os direitos emergiram nas diversas nações. No entanto, peculiaridade se faz em relação ao modelo de Marshall (1963) que, com base na emergência da cidadania na Inglaterra, defende que os direitos civis emergem primeiro e são a condição de existência dos direitos políticos e sociais. O que se vê no Brasil, segundo Carvalho (2009), é que os direitos sociais precederam os outros, mas foram exercidos de forma seletiva.

No tópico precedente, discutiu-se brevemente a fragilidade dos direitos civis no Brasil no século XIX. Essa situação, segundo Carvalho (2009), inviabiliza os direitos políticos na prática. Como afirma o autor, “sem os direitos civis, sobretudo a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, podem existir formalmente mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos” (Carvalho, 2009, p.10).

Em 1824, dois anos após a independência do país, foi outorgada uma constituição de conteúdo bastante liberal para os padrões da época. A constituição regulou os direitos políticos, de modo que quase toda população masculina, adulta, livre (excluindo-se, pois, os escravos) podia escolher os governantes. Na prática, a quantidade de pessoas que votavam era grande na época, mesmo se comparado a países cuja tradição cívica era mais antiga e arraigada, como Inglaterra, Itália, Portugal, Holanda e Estados Unidos (Carvalho, 2009)³⁷.

³⁵ Theodoro (2005) afirma que a partir de 1870 emergiu um movimento republicano progressista nas grandes cidades, defensor dos valores liberais, que introduziu a questão da abolição, ao menos de forma progressiva.

³⁶ Esse tópico ater-se-á ao período que vai de 1930 (marco do fim da Primeira República) a 1988 (ano da promulgação da atual Constituição Federal). O período posterior à Constituição, por uma questão metodológica, será tratado no tópico 2.2, quando será analisada a emergência do neoliberalismo no Brasil.

³⁷ Carvalho (2009) apresenta alguns dados sobre os direitos políticos no Brasil, como o dado que mostra a existência de eleições praticamente ininterruptas de 1822 a 1930, o que poderia denotar a constituição de uma cultura política, ainda que rudimentar. Para o autor, apesar dos reveses, a manutenção dos direitos políticos seria importante para que houvesse certo aprendizado da população com a prática. Para maiores detalhes, consultar Carvalho (2009).

Esses dados poderiam levar à idéia de que os direitos políticos precederam, no Brasil, aos outros. Mas em ambiente de ausências de liberdades civis, o significado prático dos direitos políticos, especialmente do processo eleitoral, deturpa-se. Ainda segundo Carvalho (2009), as eleições eram frequentemente tumultuadas, violentas e corruptas, afora outras características indesejadas em uma democracia. Assim,

[...] o voto tinha um sentido totalmente diverso daquele imaginado pelos legisladores. Não se tratava de um exercício de autogoverno, do direito de participar da vida política do país. Tratava-se de uma ação estritamente relacionada com as lutas locais. O votante não agia como parte de uma sociedade política, de um partido político, mas como dependente de um chefe local, ao qual obedecia com maior ou menor fidelidade. O voto era um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e gratidão (Carvalho, 2009, p. 35).

Nessa situação, em que na prática não havia larga abrangência dos direitos civis e nem políticos, restou aos direitos sociais “saírem na frente”. A década de 1930 é comumente apontada por autores como Santos (1994) e Carvalho (2009)³⁸ como o período em que começaram as mudanças mais significativas no campo dos direitos sociais, ainda que restritas.

A partir de 1930, pois, os direitos sociais se expandiram com maior vigor nas épocas ditatoriais, tempos em que se ausentaram quase por completo os direitos civis e políticos (Carvalho, 2009; Santos, 1994). Depois da Revolução de 1930, entre 1930 e 1937, houve fortes movimentos sociais democráticos e crescente preocupação com a legislação social. Mas o Golpe de Estado ocorrido em 1937 possibilitou a criação de uma ditadura civil, inaugurando o chamado Estado Novo, chefiado por Getúlio Vargas. Nesse período, mais precisamente em 1943, foi criada a Consolidação da Lei do Trabalho – CLT. Esses fatos indicam que a ausência de liberdades civis e políticas não necessariamente eliminaram os direitos sociais, na forma de direitos trabalhistas.

Do período inicial de 1930 até o fim do Estado Novo, em 1945, o teor da legislação social e o “comportamento” do Estado com relação ao trabalho formal e a negligência com o trabalho informal³⁹ possibilitam questionar se os direitos sociais,

³⁸ Carvalho (2009) procura englobar o do Império (1822-1889) e a Primeira República (1889-1930) em um mesmo período, por considerar que não houve grandes progressos no campo da cidadania entre a passagem de um para outro. O autor procura situar um marco divisório em 1930, tempo em que, na perspectiva da cidadania, houve mudanças mais relevantes.

³⁹ No presente texto, utiliza-se o termo *informal* para designar atividades não regulamentadas pelo poder público. Segundo Jakobsen (2000), o termo *setor informal* foi cunhado pela Organização Internacional do Trabalho – OIT e utilizada pela primeira vez em 1972. Em momentos posteriores “[...] outros termos passaram a ser utilizados para identificar as ocupações informais, como ‘setor não-

embora avançassem, chegaram a um patamar de elevada qualidade. Em primeiro lugar, a política do Estado Novo amalgamava repressão e paternalismo, fazia concessões especialmente na área previdenciária, mas reprimia os movimentos sociais. Em segundo lugar, os direitos concedidos eram, em sua maioria, vinculados ao status de trabalhador formal, portanto não universais. O trabalhador formal alcançava, assim, certo grau de cidadania, enquanto os “outros” estavam a um nível abaixo, sendo “pré-cidadãos” como diria Wanderley Guilherme dos Santos (1994). Desse modo, ao se falar em avanços dos direitos sociais nesse contexto, seria necessário levar em consideração que tais direitos não estavam disponíveis às pessoas pela simples condição de serem *cidadãos*, o que parece controverter o próprio conceito de direitos sociais, conforme exposto no capítulo anterior.

Ademais, um dos aspectos mais marcantes do autoritarismo estado-novista refere-se ao controle estatal dos sindicatos. Os empregados e os patrões eram obrigados a se organizar em sindicatos controlados pelo governo, de modo que o dissenso, os movimentos sociais e o conflito não seriam legítimos. Houve, assim, um esvaziamento da política nas questões trabalhistas, questões essas que eram discutidas em órgãos técnicos governamentais. Como a política era de “integração”, palavra utilizada nos discursos políticos da época, a relação entre capital e trabalho deveria ser harmônica e arbitrada pelo Estado. Buscava-se a paz social. Como diz Carvalho (2009, p. 115): “o sindicato não deveria ser um órgão de representação dos interesses de empresários e patrões, mas de cooperação entre as duas classes e o Estado”. Para conceituar esse processo Santos (1994, p. 68) utiliza a idéia de *cidadania regulada*.

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos os membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (grifos no original).

O autor completa afirmando que, por conseqüência, os não-participantes do processo de cidadania descrita acima seriam *pré-cidadãos*, entre estes incluem-se os

estruturado’, ‘setor não-organizado’ ou ‘setor não-protégido’, revelando a existência de divergências conceituais para a definição dessas ocupações” (Jakobsen, 2000).

trabalhadores urbanos cujas profissões não foram regulamentadas e também os trabalhadores rurais (Santos, 1994).

A extensão dos direitos sociais seria, então, diminuta, sendo que as políticas sociais não eram universais, uma vez que vinculadas ao trabalho. A assistência social a quem não participava do mencionado sistema de cidadania era prestada, em maior parte, por entidades privadas ou pela igreja, muitas vezes subsidiadas pelo Estado, não se constituindo, assim, uma política pública de direitos. Diga-se, a assistência social só foi vista como política pública a partir de promulgação da Constituição Federal de 1988, quando passou a fazer parte do chamado tripé da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social. No período que vai de 1930 a 1988, a assistência social passou por algumas mudanças, mas em todo esse tempo manteve algumas características.

Conforme Mestriner (2001), de 1930 a 1945, o Estado brasileiro adotou uma função subsidiária de subvenção às organizações sociais que prestavam amparo social. Para tanto, criou-se o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, em 1938, ação que teria sido a primeira grande investida no sentido da regulamentação da assistência social. Através do CNSS, o governo auxiliava as mencionadas organizações. Assim, pela primeira vez, o Estado assume funções de regulamentação, organização, coordenação, intermediação e educação, em contraposição à postura puramente coativa empreendida anteriormente.

Não obstante, a postura estatal não quebra o paradigma da proteção social vinculada ao âmbito privado. Como sustenta Mestriner (2001, p. 71) “[...] embora o governo varguista tenha inovado ao instalar o CNSS, ao final cria apenas uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico, por meio do mecanismo de subvenção”.

Essa noção de proteção social ligada ao setor privado é um componente liberal presente na assistência social promovida naquele período, embora na ditadura de Vargas os outros elementos caros ao liberalismo, como os direitos civis e a minimização da interferência estatal fossem rechaçados (Mestriner, 2001). Note-se que as atribuições do Estado eram diferentes com relação aos trabalhadores formalizados e os outros “cidadãos”. Se por um lado criou-se uma série de amplos direitos trabalhistas para aqueles, com participação direta do Estado na provisão de serviços e benefícios; para estes, o Estado postou-se de modo a não intervir diretamente. A assistência social

possuía, assim, status inferior ao trabalho. Pode-se dizer que havia contradição entre ambos.

Após 1945, com o fim da ditadura de Vargas e conseqüente abertura política, até 1964 (ano em que se iniciaria a ditadura militar) nota-se algumas mudanças na relação do Estado com o trabalho e com a assistência social, mas as características centrais apontadas se mantiveram. Segundo Carvalho (2009), a partir de 1945, obteve-se neste país a primeira experiência democrática. Promulgou-se uma constituição em 1946 que manteve as conquistas sociais do período anterior e ampliou-se os direitos políticos e civis, embora tenha se mantido a proibição do direito à greve. Destaca-se, no período, o ingresso dos trabalhadores rurais na política nacional. Não menos importante é a instituição do direito ao voto, exceto aos analfabetos, que em 1950 constituíam cerca de 57% da população. Ainda segundo Carvalho (2009, p. 146), houve avanço com relação ao período anterior.

Em 1930, os votantes não passavam de 5,6% da população. Na eleição presidencial de 1945, chegaram a 13,4%, ultrapassando, pela primeira vez, os dados de 1872. Em 1950, já foram 15,9%, e em 1960, 18%. Em números absolutos, os votantes pularam de 1,8 milhão em 1930 para 12,5 milhões em 1960. Nas eleições legislativas de 1962, as últimas antes do golpe de 1964, votaram 14,7 milhões. O número de eleitores inscritos era em geral 20% acima dos votantes, devido à abstenção que sempre existia, apesar de ser voto obrigatório. Em 1962, por exemplo, o eleitorado era de 18,5 milhões, correspondente a 26% da população total.

Embora demonstrados os avanços dos direitos políticos, as práticas eleitorais e a liberdade de associação ainda eram precárias. Os direitos sociais evoluíram pouco no período democrático (Carvalho, 2009; Santos; 1994). Segundo Santos (1994), apesar da democratização, o governo ainda exercia forte controle sobre os sindicatos, permanecendo, pois, uma característica central da *cidadania regulada* da ditadura Vargas.

Apesar das objeções às práticas e instituições herdadas do Estado Novo, bem pouca coisa, se alguma, será alterada no período que vige até 1964. As organizações sociais, entre elas os sindicatos, agora liberadas para uma disputa mais aberta por maior participação nos benefícios do progresso econômico, cedo encontrarão na política repressiva do governo Dutra os limites legais da ação sindical. Intervenções e fechamento de associações operárias se sucederão durante o primeiro governo pós-1945, iniciando-se o ciclo das conquistas sindicais lentas e custosas. A prática de regulamentação das profissões, como batismo cívico, permanece, assim como este

permanece como o primeiro degrau de ingresso na arena da cidadania (Santos, 1994, p. 73).

Nesse mesmo período de abertura democrática, ou seja, de 1945 a 1964, pouco se avança quanto à legislação social e as características da política social, que, de modo geral, continua seletiva. A política social ou é vinculada ao trabalho formal ou às instituições filantrópicas, para aqueles que não se inserem no mercado de trabalho regulamentado pelo Estado. A assistência social, por exemplo, ainda se baseia na subvenção e incentivos fiscais às entidades privadas, o que caracteriza uma transferência de responsabilidade do Estado para essas entidades. Assinale-se que fazia parte da ideologia da época a noção de que o crescimento econômico levaria, por si mesmo, ao bem estar social, o que servia para justificar a minguada interferência estatal na provisão de bens e serviços (Mestriner, 2001).

O tempo da ditadura militar trouxe de volta a expansão dos direitos trabalhistas, agora estendidos aos trabalhadores rurais. Em contrapartida, os direitos políticos e civis retrocederam, bem como sacralizou-se a diferença entre altos salários e o valor achatado do salário mínimo. Destaca-se, na questão trabalhista, a unificação da previdência social (exceto para o funcionalismo público civil e militar), com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS em 1966. Outro ponto importante foi a criação, em 1974, do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Embora os direitos trabalhistas tenham-se expandido na ditadura, com a criação de instituições importantes, isso ocorre em ambiente de pouca liberdade política para os sindicatos e para a população em geral. Conforme Santos (1994), o padrão regulado da cidadania se mantém, sendo que os sindicatos e organizações de trabalhadores em geral eram mantidos sob vigilância constante. “De um modo geral, pode-se concluir que permanece a noção de cidadania destituída de qualquer conotação pública universal. Grande parte da população é pré-cívica e nela não se encontra ínsita nenhuma pauta fundamental de direitos” (Santos, 1994, p.78).

Carvalho (2009), ao fazer um balanço geral sobre os vinte e um anos de ditadura militar, constata que, à semelhança do Estado Novo, os militares se empenharam no processo de expansão dos direitos sociais, especialmente no campo da previdência social. Os direitos sociais no Brasil evoluíram em períodos democraticamente frágeis. Essa constatação parece ser bastante consensual entre autores que estudam o período. Santos (1994) e Mestriner (2001) defendem posições semelhantes. O autoritarismo no Brasil ia na contracorrente da tendência democrática

mundial nesse período, por isso houve maior “custo externo”, como afirma Carvalho (2009).

No que se refere a assistência social, o Estado mantém o já mencionado sistema de subvenção. Porém, cresce a atuação estatal por meio de convênios com entidades da sociedade civil. Segundo Sposati e Falcão (1989, p. 64)⁴⁰ citados por Mestriner (2001, p. 166):

Esta passagem vai permitir que cresça o papel técnico-centralizador do Estado, já que agora ele poderá desenvolver concepções de programas e atividades no campo social, mesmo que não os execute diretamente. E as entidades, pelo seu caráter não lucrativo, reproduzem a imagem de uma ação neutra, acima de interesses de grupos e classes sociais. Como braços prolongados de ação Estatal na produção desses serviços, essas entidades – para responder às novas funções contratuais e a sua burocracia – começam a ‘adaptar-se’, em seu padrão jurídico-contábil.

A história dos direitos no Brasil, a partir de 1930, até 1988, mostra-se com avanços e retrocessos, sendo que os direitos que mais se consolidaram foram os sociais, mas na área trabalhista, vinculados, pois, ao *mercado de trabalho*. Não se pode afirmar, então, que os direitos tenham-se universalizado, atingindo as pessoas pelo fato mesmo de serem cidadãos. Os direitos sociais vinculavam-se ao status do trabalhador no mercado, de modo que aqueles que estivessem fora do chamado mercado formal de trabalho não acessavam a políticas sociais de direito, propriamente ditas.

Entretanto, mesmo ao se considerar os direitos trabalhistas, pode-se dizer que eles foram bastante limitados em decorrência da fragilidade dos direitos políticos e civis. Os direitos trabalhistas são direitos *mistos*, de modo que, para sua plena efetivação, requerem tanto a intervenção estatal na provisão de serviços sociais, quanto a liberdade de associação (que caracteriza os direitos políticos⁴¹) e as liberdades civis, como a liberdade de expressão. Observe-se que mesmo no período democrático de 1945 a 1964, os sindicatos sofriam forte intervenção estatal, de modo que as greves, consideradas um direito fundamental, eram proibidas.

Isso indica, conforme atesta Telles (1999), que o conflito não era visto como algo legítimo, isso porque faltava o imaginário igualitário próprio das sociedades

⁴⁰ SPOSATI, Aldaíza de O. e FALCÃO, Maria do Carmo. *LBA: identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira*. São Paulo, Educ, 1989.

⁴¹ Conforme Marshall (1963) “por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como membro do organismo investido da autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo”.

modernas. Essa ilegitimidade estaria ligada à peculiar emergência dos direitos sociais associada a ausência das liberdades políticas. Ainda segundo a autora,

[...] apenas no interior de um imaginário igualitário que o conflito pode emergir como acontecimento legítimo. Ou melhor: numa sociedade regida pelo código da igualdade, o conflito aparece como acontecimento inevitável e irredutível da vida social, na medida em que os indivíduos se reconhecem e são reconhecidos no seu igual direito de pôr em questão modos de ser em sociedade (Telles, 1999, p. 100 -101).

A autora diz ainda que

É através do conflito que os excluídos, os não-iguais, impõem o seu reconhecimento como indivíduos e interlocutores legítimos, dissolvendo as hierarquias nas quais estavam subsumidos numa diferença sem equivalência possível. É nele que o enigma dos direitos se decifra, enquanto conquista do reconhecimento e legitimidade, sem o que a cidadania formulada nos termos da lei não se universaliza e não tem como se enraizar nas práticas sociais. É nele ainda que a questão da justiça se qualifica, enquanto garantia de uma equidade, enquanto garantia de uma equidade que a desigualdade de posições sempre compromete. Isso significa que a questão da justiça está implicada na trama dos conflitos. Na verdade, constitui o próprio campo dos conflitos: é em torno da medida do justo e do injusto que a reivindicação por direitos é formulada, os embates se processam e se desdobram numa negociação possível (Telles, 1999, p. 101).

Conforme se lê em Mestriner (2001) são vários os exemplos históricos, durante o período aqui estudado, acerca dessa ilegitimidade do conflito. A autora (2001, p. 84) cita Lenharo (1986, p. 22)⁴², que afirma: “a ordem corporativa proposta vinha confirmar, como se declarava então, a substituição do negativo conceito de luta de classes pelo conceito político de colaboração de classes”. Lenharo refere-se à ideologia de *integração*, no Estado Novo, que buscava a paz social na ausência de conflitos entre patrões e empregados.

Mesmo com a abertura democrática, entre 1945 a 1964, os sindicatos eram vigiados e os movimentos sociais reprimidos; não se reconhecia o direito de greves. A concepção de desenvolvimento como progresso econômico, notadamente no governo Kubitschek, envolvia também a concepção negativa dos conflitos. Consoante Mestriner, acerca dessa época, devido à mencionada concepção sobre o desenvolvimento, a aliança entre classes seria do interesse de todos. “A paz social seria resultante da ausência de luta de classes, de antagonismos ideológicos e da crença no desenvolvimento do país,

⁴² LENHARO, Alcir. Sacralização da Política. Campinas: Papyrus/Unicamp, 1986.

como previra também Vargas” (Mestriner, 2001, p.131). Associado a não universalização dos direitos, houve o esvaziamento da política como método eficiente de “calar” os trabalhadores e os outros “cidadãos”.

Entre as teorias explicativas do *Welfare State*, estudadas no primeiro capítulo, a teoria denominada *modelo de recursos de poder* enfatiza a importância dos movimentos sociais, ou seja, a garantia dos direitos de cidadania se expandiu, segundo essa visão, devido aos jogos de poder presentes na sociedade, com destaque para o papel dos mencionados movimentos. No Brasil, esses movimentos foram duramente reprimidos no período de maior expansão dos direitos sociais, ou seja, nos períodos ditatoriais. A ampliação dos direitos tinha como finalidade prevenir os efeitos “indesejados” desses movimentos (Mestriner, 2001; Santos, 1994; Carvalho, 2009).

Outro aspecto importante das políticas sociais nos *Welfare States* europeus é que eles, ao promoverem o acesso dos cidadãos a bens e serviços, em maior ou menor escala, minoravam a pura dependência dos trabalhadores ao mercado de trabalho (também em maior ou menor grau, conforme o caso), promovendo certa autonomia destes (Esping-Andersen, 1991). Especialmente nos *Welfare States* social-democratas, onde os direitos sociais são qualificados como de maior qualidade e abrangência, o acesso aos benefícios e serviços não dependiam do status no mercado de trabalho, embora fosse comum, em países europeus, a cobrança de disponibilidade para aceitar um emprego mediado pelo Estado (Silva e Zimmermann, 2009). No Brasil, pelo contrário, o acesso aos direitos dependia do ingresso *a priori* ao mercado formal, de modo que o não-ingresso qualificava o “pré-cidadão”, para utilizarmos das palavras de Santos (1994).

Na perspectiva do desenvolvimento visto como um processo em que expandem as liberdades humanas, as liberdades instrumentais teriam o potencial de se intercomplementarem (Sen, 2000). Em análise do caso brasileiro apresentado até o momento, pudemos notar que as *liberdades políticas* eram diminutas nos tempos em que mais se expandiram a *segurança protetora* (duas das liberdades instrumentais apontadas por Sen), na forma de uma rede de proteção social voltada para trabalhadores do setor formal da economia. Assim, a ausência de liberdade política não possibilitou a abertura de um espaço necessário para o debate democrático em torno das diretrizes da política social, aspecto que mostra a ausência de conflitos considerados legítimos pelo poder público (Telles, 1999).

Com relação ao trabalho, cria-se uma divisão entre os trabalhadores formais (detentores de direitos, mas fortemente vigiados pelo Estado) e trabalhadores informais (não detentores dos direitos trabalhistas e sujeitos às vicissitudes do mercado não regulamentado) (Santos, 1994). Nessas condições, um aspecto importante da liberdade, que se refere ao direito de não se submeter ao mercado de trabalho a qualquer custo, em situações consideradas injustas, foi negligenciado para grande parcela da população.

2.2 – O neoliberalismo no Brasil: o mercado de trabalho e a sua relação com os direitos sociais e trabalhistas

A breve discussão empreendida até então procurou apresentar algumas características da relação entre a construção da cidadania e o mercado de trabalho brasileiros, tendo como foco alguns dos aspectos gerais das políticas sociais. Em conformidade com o objeto do presente trabalho, cabe ressaltar dois aspectos centrais: a) os direitos sociais se expandiram principalmente em épocas de baixa liberdade política, vinculados, sobretudo, ao mercado de trabalho formal, de modo que não se universalizaram. Assim, a política social ativa do Estado ficou praticamente restrita ao trabalho, com forte controle sobre as entidades de organização dos trabalhadores. A assistência social esteve centrada na ação de instituições filantrópicas, com baixa participação ativa do Estado, cuja função principal era a de subvencionar tais instituições. b) o mercado de trabalho se caracterizou por elevado índice de informalidade, e situações precárias de empregabilidade⁴³.

Há que se considerar, nesses aspectos, a baixa presença das liberdades civis, políticas e sociais a se complementar reciprocamente. Nos tempos de abertura democrática, embora se tenham avançado os direitos civis e políticos, houve estagnação dos direitos sociais. As políticas sociais pouco mudaram em suas características básicas. Os movimentos sociais (com destaque para os movimentos trabalhistas) emergentes no fim da década de 1970, estendendo-se até a década seguinte, foram importantes para a redemocratização do país e o reconhecimento de novos direitos. Pode-se considerar que esse processo teve com ponto de culminância a Constituição Federal promulgada em 1988. Esse documento legal reconhece amplamente os direitos sociais, fornece

⁴³ Consoante Theodoro (2005) crescimento econômico no Brasil entre 1930 a 1980 não foi suficiente para absorver toda a força de trabalho, de modo que no final da década de 1970, por exemplo, houve grande concentração de subempregos nas áreas urbanas. Entre 1940 e 1980, a taxa de subutilização da força de trabalho passou de 56,9% a 34,1%, conforme dados do DIEESE citados pelo autor.

indicações de que eles sejam implementados enquanto política pública universal. Inclui-se nesse rol a assistência social, que juntamente com a saúde e a previdência, passa a fazer parte do chamado tripé da seguridade social. Desse modo, a política social avançou no sentido de não se restringir às relações trabalhistas, embora, segundo alguns autores, conforme será discutido adiante, houve, no período pós-abertura democrática da década de 1980, retrocesso nos direitos sociais e trabalhistas.

Outro aspecto a ser considerado é que houve avanços quanto à liberdade política nas relações trabalhistas, de modo que foi reconhecido o direito de greve e abolida a regulamentação dos sindicatos por parte do Estado. Entretanto, se nos anos finais da década de 1970, estendendo-se para os anos de 1980, houve movimentos sociais, com destaque para a participação das entidades representativas dos trabalhadores, em condições de pouca liberdade política (Martins, 2004), após a promulgação da Constituição de 1988, a influência neoliberal enfraqueceu as lutas sindicais, de modo que a liberdade política reconhecida em lei não repercutiu no fortalecimento dos movimentos sociais.

Acerca do segundo aspecto supramencionado, houve no período posterior a promulgação da Constituição Federal, aumento do desemprego e do trabalho informal. Incide, nesse período da constituinte, crescente emergência dos ideais liberais. O *neoliberalismo* se fortaleceu no Brasil na década de 1990, quando o país procurava se restabelecer da crise ocorrida na década anterior. O período neoliberal é comumente apontado como tempo de retrocesso e precarização ainda maior dos direitos sociais não plenamente consolidados. Desse modo, sob influência do neoliberalismo, o Estado brasileiro manteve a tendência histórica de negligenciar os direitos sociais em circunstâncias de liberdade política e abertura democrática, indo na contracorrente das conquistas que perpassaram o movimento constituinte, com destaque para os movimentos sociais. Conforme Paoli e Telles (2000, p. 103),

Nos anos 80, os movimentos sociais se organizaram, os sindicatos se fortaleceram e as aspirações por uma sociedade mais justa e igualitária ganharam forma de reivindicação de direitos, projetaram-se no cenário público, deixaram suas marcas em conquistas importantes na Constituição de 1988 e se traduziram na construção de espaços plurais de representação de atores coletivos hoje reconhecidos como interlocutores válidos no cenário político nacional.

Ainda segundo Paoli e Telles (2000), os movimentos mencionados foram importantes para romper com a herança autoritária e excludente da sociedade brasileira.

Houve a criação de novos partidos, com destaque para o Partido dos Trabalhadores – PT, coadunado com um renovado sindicalismo⁴⁴, que trazia como novidade a possibilidade de redefinir democraticamente as relações de trabalho, em contraposição ao controle arbitrário exercido pelo Estado, sobretudo nos sindicatos, o que caracterizava a “cidadania regulada”, nos termos de Santos (1994).

Ressalte-se que os acontecimentos supramencionados ocorreram em um período de crise econômica, com fortes influências sobre o mercado de trabalho e sobre os sindicatos. Conforme Theodoro (2005), a década de 1980 é comumente caracterizada como a “década perdida”, devido, principalmente, aos baixos índices de crescimento econômico. O Brasil cresceu em média 1,5 % ao ano, de modo que o crescimento foi de menos de 17% durante a década. Os anos mencionados foram marcados por crise econômica prolongada, devido aos problemas vivenciados pelo país após a crise do petróleo de 1973. Dentre os problemas ocorridos, destacam-se altos índices de inflação, o crescimento da dívida interna e externa e crescimento das taxas de juros. Esses fatores provocaram decréscimo nos investimentos e duradoura recessão.

Acerca do mercado de trabalho, Pochmann (2006) afirma que nos últimos vinte e cinco anos a renda *per capita* permaneceu estagnada, embora o salário mínimo tenha perdido 50 % do poder aquisitivo. A participação do rendimento do trabalho na renda nacional, que era de 50 % em 1980 passou a ser de 36 % em 2003. Ainda segundo Pochmann (2006), a evolução do trabalho no Brasil deu-se em três grandes movimentos históricos. O primeiro refere-se à abolição da escravidão, em 1888; o segundo, iniciado a partir da década de 1930, diz respeito a criação de um mercado de trabalho nacional e do crescente assalariamento; o terceiro,

[...] encontra-se em curso desde 1981, tendo como principal sinal o esgotamento do projeto de industrialização nacional. A predominância de elevada oscilação no conjunto das atividades econômicas, caracterizada pela estagnação da renda per capita, culminou com a geração adicional de um maior contingente de mão-de-obra sobrando, deserdado das condições necessárias de incorporação social e ocupacional provenientes do modelo de políticas públicas

⁴⁴ Segundo Carvalho (2009, p. 180), “a inovação do movimento sindical veio sobretudo dos operários de setores novos da economia que se tinham expandido durante o ‘milagre’ do período Médici: o de bens de consumo durável e de bens de capital. Eram os metalúrgicos de empresas automobilísticas multinacionais e de empresas nacionais de siderurgia e máquinas e equipamentos, concentrados na cidade de São Paulo. O movimento começou em 1977, com uma campanha de recuperação salarial, e culminou em 1978 e 1979, com grandes greves que se estenderam a outras partes do país. Em 1978, cerca de 300 mil operários entraram em greve; em 1979, acima de 3 milhões, abrangendo as mais diversas categoria profissionais, inclusive trabalhadores rurais. Eram as primeiras greves desde 1968”.

implementadas durante os anos de 1930 a 1980 (Pochmann, 2006, p.25-26).

Esse é o contexto que precede o neoliberalismo implantado nos anos de 1990, marcado ao mesmo tempo por movimentos sociais e trabalhistas em busca de ampliação dos direitos, por recessão econômica e pela redemocratização progressiva, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Conforme Cardoso Junior (2005, p.137), enquanto a década de 1980 representa para a história do país um esgotamento ascendente do desenvolvimento com esteio industrial, a década de 1990 simboliza a gestação de uma estratégia de crescimento renovada, com bases em preceitos liberais. Ainda segundo o autor, a etapa de esgotamento supramencionada, implicou a

[...] *ruptura do padrão de estruturação do mercado de trabalho*, que se refletiu inicialmente em cinco fenômenos interligados: i) no perfil setorial das ocupações urbanas localizadas no terciário (comércio e serviços); ii) no alargamento dos segmentos considerados pouco estruturados do mercado de trabalho (trabalhadores sem carteira assinada, pequenos empregadores, trabalhadores por conta própria e trabalhadores não remunerados); iii) na tendência à precarização ou perda de qualidade dos postos de trabalho (desassalariamento formal, perda de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, jornadas de trabalho mais longas, remuneração oscilante no tempo, múltiplas fontes de rendimentos etc.); iv) na estagnação das remunerações provenientes do trabalho, em particular dos segmentos assalariados da estrutura ocupacional; e v) na piora distributiva funcional (repartição da renda entre rendimentos do capital e do trabalho) e pessoal (repartição dos rendimentos do trabalho entre os ocupados) (Cardoso Junior, 2005, p. 137).

Com referência aos anos de 1990, o autor aponta três fatores importantes ocorridos na economia brasileira: a participação do Brasil no mercado financeiro internacional; reabertura comercial para o mercado estrangeiro; estabilização da moeda nacional, a partir de 1994. Em contrapartida, no mercado de trabalho intensificaram-se as ocupações sem carteira assinada, a presença de trabalhadores autônomos, trabalhadores não remunerados e produção para o autoconsumo. Entretanto, “[...] as *novas inserções ocupacionais* representariam muito mais estratégias de sobrevivência dos trabalhadores, diante do colapso das alternativas de empregabilidade formal com proteção social, que uma livre escolha para alcançar ascensão profissional ou pessoal [...]” (Cardoso Junior, 2005, p. 139).

O trabalho informal e precário, com baixas remunerações, é de especial importância nesse contexto, uma vez que, devido a já comentada tradição do Estado

brasileiro em facultar direitos aos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal, a permanência de grande grau de informalidade anda em paralelo com o não usufruto de tais direitos por grande parte dos cidadãos. Além disso, com a precariedade de outras políticas sociais, como as políticas de transferência de renda, restava pouca alternativa ao mercado. Conforme Silva, Yazbek e Giovanni (2008) um dos argumentos dos defensores de políticas de transferência de renda é que a garantia de renda pode aumentar o poder de barganha dos assalariados no mercado, permitindo-os não se sujeitarem a condições de trabalho consideradas injustas. Esse argumento parece coadunar com o conceito de *desmercantilização* apresentado por Esping-Andersen (1991), conforme já discutido neste texto.

Jakobsen (2000, p. 15) apresenta alguns dados relevantes sobre o trabalho informal.

Segundo o PREALC [Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe], o percentual de trabalhadores informais no Brasil em 1980 era de 24% da População Economicamente Ativa (PEA), contra 28,8% em 1990. Segundo a RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) de 1981, o número absoluto de trabalhadores formais atingiu o montante de 22,2 milhões de trabalhadores, equivalente a 49% da PEA daquele ano, aproximando-se do número absoluto de 1998 (22,3 milhões, projeção sobre a RAIS de 1996), porém, nesse caso, equivalente a apenas 29% da PEA.

Ainda segundo Jakobsen (2000), esses dados mostram a substituição do trabalho formal pelo informal nesse período. Houve também o crescimento do desemprego, que em 1998 atingia a 7 milhões de pessoas, sendo que no início da década não chegava a 2 milhões. “Os dados do CAGED/MTE (Cadastro Geral de Emprego e Desemprego do Ministério do Trabalho e Emprego), por exemplo, confirmam esta tendência ao revelar que a variação de emprego entre 1997 e 1999 provocou a extinção de 813.485 postos de trabalho formais” (Jakobsen, 2000, p. 15).

Cardoso Junior (2005) considera o aprofundamento da informalização uma das grandes modificações ocorridas entre 1981 a 1999. O autor procura dividir, para efeito de análise, o mercado de trabalho em dois grupos, conforme o grau de estruturação:

de um lado, estariam os trabalhadores envolvidos em relações de assalariamento legal, ou seja, os trabalhadores com registro em carteira assinada, mais os funcionários públicos e militares; de outro lado, agruparíamos os trabalhadores aqui classificados como integrantes do conjunto de relações pouco estruturadas de trabalho,

isto é, os trabalhadores sem carteira, os autônomos e os trabalhadores não remunerados. Ao primeiro grupo chamamos de “segmento estruturado” do mercado de trabalho, e ao segundo, “segmento pouco estruturado” (2005, p.148).

Em análise geral, verifica-se que o segmento pouco estruturado aumenta significativamente no período supramencionado. Nos anos iniciais do século XXI, essa tendência se conserva, como apontam alguns analistas. Pochmann (2006) identifica alguns fatores que pressionam a ampliação da oferta de força de trabalho, o que facilitaria o desemprego. Entre esses fatores está o crescimento da população economicamente ativa, a maior taxa de participação no mercado e concentração de renda.

O decréscimo da renda individual, somado à tradição de políticas sociais de diminuta abrangência e qualidade e essas características do mercado de trabalho são aspectos que favorecem jornadas duplas, ingresso de jovens, crianças e aposentados nesse mercado, e a ocupação em empregos precários. Ainda segundo Pochmann (2006, p. 27):

A degradação na distribuição funcional de renda (participação no rendimento do trabalho na renda nacional) no Brasil motiva uma pressão adicional de mais pessoas que procuram buscar no mercado de trabalho uma alternativa ocupacional para obtenção ou complementação de rendimento. Diante da relativa compressão do rendimento do trabalho, especialmente verificada na participação dos salários no total da renda nacional, observa-se o movimento de maior quantidade de pessoas direcionando-se ao mercado de trabalho, com implicações inegáveis na organização do núcleo familiar.

Essa perda de rendimentos faz com que, por exemplo, maior número de aposentados e pensionistas continue ocupando postos no mercado de trabalho. Em 2003, dos 21 milhões de aposentados e pensionistas brasileiros, 32 % continuavam trabalhando (Pochmann, 2006).

Os dados sobre trabalho de crianças e adolescentes também são bastante sintomáticos da situação supramencionada, relativa à má distribuição de renda. Silva Yazbek e Giovanni (2008, p. 105 e 106), apresentam os seguintes dados:

Segundo dados da PNAD 2006, a percentagem da população brasileira de crianças e jovens de 5 a 17 anos foi estimada em 11,5 % da população em geral, representando 5,1 milhões de crianças e jovens. No grupo de faixa etária de 5 a 9 anos, 237 mil encontravam-se trabalhando, representando 4,6 % do grupo de 5 a 17 anos. No grupo de 10 a 14 anos eram, em 2006, 1,7 milhão de trabalhadores (33,6 % da população de 5 a 17 anos). Se considerarmos a evolução do

trabalho infantil no Brasil, verifica-se significativo decréscimo entre a população de 5 a 17 anos, sendo 18,7 % em 1995 e 11,1 em 2006.

Pochmann (2006) ressalta a significativa presença de trabalhadores ocupando 2 ou mais postos de trabalho (3,9 milhões). Além disso, 29,3 milhões de pessoas trabalham mais do que a jornada permitida por lei (segundo dados do ano de 2003).

Todos esses dados mostram, ainda segundo Pochmann (2006), que a má distribuição funcional de renda exerce pressão para que as pessoas procurem por rendimentos no mercado de trabalho, *ainda que de forma precária*. De forma geral, alguns dos autores que discutem a situação do mercado de trabalho brasileiro apontam que, na década de 1990 e início do século XXI, o desemprego e as ocupações informais e precárias apresentaram altos índices (Jakobsen et al, 2000; Mattoso, 1999).

Uma das pressões causadoras de maior procura por vaga no mercado de trabalho, a oferta excedente de mão-de-obra, é segundo Cardoso Junior (2005) um dos fatores que provocam assimetria na relação entre capital e trabalho, determinando a situação do emprego e das relações de trabalho no período recente. Essas considerações

sugerem que, em contextos macroeconômicos recessivos, tendo os agentes a percepção de tratar-se de um fenômeno duradouro, e na ausência ou ineficácia de amplas políticas públicas de garantia de renda e proteção social à população em idade ativa, a dinâmica de geração das ocupações passa a depender relativamente mais das condições de oferta que das de demanda por trabalho. Não é à toa que as atividades geradas no comércio de rua e nos serviços pessoais estiveram entre as mais disputadas no período recente, a ponto de se atribuir ao segmento terciário a importante função de colchão absorvedor do excedente estrutural de mão-de-obra do país (Cardoso Junior, 2005, p. 142, grifos no original).

Dada a situação de políticas de proteção social bastante ausentes ou ineficazes, conforme menciona o autor, a dependência do mercado de trabalho aumenta, uma vez que as pessoas não possuiriam outras fontes de garantia de renda. Esse é um dos aspectos relevantes no debate contemporâneo sobre políticas sociais, conforme se discutirá mais adiante. O balanço do período de emergência e fortalecimento do neoliberalismo no Brasil aponta para retrocessos no campo das relações de trabalho. Mas há também mudanças importantes no campo dos direitos sociais e trabalhistas. Algumas das mudanças no Sistema Brasileiro de Proteção Social relacionam-se diretamente com as situações impostas pelas atuais condições do mercado de trabalho. Por Sistema Brasileiro de Proteção Social – SBPS Cardoso Junior e Jaccoud (2005,

p.194) compreendem “[...] o conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza”.

Conforme os autores, para fins analíticos, o SBPS pode ser dividido em políticas que se agrupam em torno do Eixo do Emprego e do Trabalho (como a Previdência Social); políticas que se agrupam em torno do Eixo da Assistência Social e do Combate à Pobreza (como programas de transferência de renda); políticas que se agrupam em torno do Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social (como a política de saúde e educação); e políticas que se agrupam em torno do Eixo da Infra-Estrutura Social (como políticas de habitação e saneamento) (Cardoso Junior e Jaccoud, 2005). No próximo capítulo, ater-se-á mais às possibilidades inscritas nas políticas de transferência de renda (compreendidas no segundo eixo supracitado), devido à tendência atual do Estado brasileiro em investir nesse campo da seguridade social (Silva, Yazbek e Giovanni, 2008).

Antes, porém, de apresentar discussão sobre políticas de transferência de renda, cabe listar algumas das principais influências do neoliberalismo na seguridade social brasileira. Sob o argumento de crise fiscal foram empreendidas reformas previdenciárias⁴⁵ que privilegiaram a vinculação ao mercado (Silva, 2007 a; Behring e Boschetti, 2006).

Conforme Draibe (2000, p. 31) o crescimento da cobertura previdenciária⁴⁶ foi acelerada a partir da década de 1970, especialmente no regime geral, de modo que em 1970 somavam 7,6 milhões de segurados nesse regime, 23 milhões em 1980 e 32 milhões em 1990. Quanto aos beneficiários, “[...] apresentam uma curva menos acentuada de crescimento até a década dos 80, quando então ingressam em rota vertiginosa de aumento, seu contingente passando de 9 milhões em 1980, a aproximadamente 13 milhões em 1990 e a mais de 16 milhões, em 1996”.

Apesar desse crescimento, alguns fatores estruturais influenciaram no decréscimo percentual da cobertura. A desestruturação do mercado de trabalho ocorrida nos anos de 1990, com altos índices de desemprego e trabalho informal fez com que a

⁴⁵ Houve, segundo Draibe (2000), modificações importantes em outros setores da política social, como na saúde e na educação. Não obstante, privilegia-se, na presente dissertação a análise da previdência social porque elas seria a política que vincula-se mais diretamente ao mercado de trabalho e, portanto, mais se aproxima do objeto deste estudo.

⁴⁶ Para maiores detalhes sobre a estruturação e funcionamento da Previdência Social Brasileira consultar Draibe (2000) e Marques (2003).

cobertura previdenciária que abrangia cerca de 50% dos trabalhadores na década de 1980 fosse reduzida para 44% em 1995 (Draibe, 2000). Outro fator estrutural apontado pela autora é o aumento da expectativa de vida e o conseqüente envelhecimento da população.

As principais mudanças no sistema previdenciário após 1998 relacionam-se com a solução desses fatores⁴⁷. A reforma de 1998 extingue a aposentadoria por tempo de serviço, que antes dessa data era de 30 anos para mulheres e 35 para homens e também a aposentadoria proporcional. As aposentadorias especiais restringem-se a professoras do ensino fundamental. A idade mínima para aposentadoria é de 60 anos para mulher e 65 para homem; para os trabalhadores rurais estabilizou-se a idade mínima de 55 anos para mulher e 60 para homem.

Bhering e Boschetti (2006) afirmam que as reformas da previdência social ocorridas em 1998 e 2003 adotaram critérios focalizados ainda mais nos contribuintes, reduziram direitos, e incentivaram o aumento da permanência no mercado de trabalho e não incorporaram os trabalhadores informais. Segundo Silva (2007a), o eixo central da reforma de 1998 foi o aumento da idade média de concessão dos benefícios.

Trata-se de trabalhar mais, contribuir mais e receber menos, estreitando a relação entre contribuições e benefícios pela nova regra de cálculo. Não é outro o sentido, no caso do setor privado, do fim das aposentadorias proporcionais e da restrição do regime especial às comprovadas condições nocivas à saúde e integridade física. E da proposta, no caso do setor público, de idade mínima de 65 anos para o homem e 60 para a mulher, da carência mínima de 10 anos, do fim da aposentadoria proporcional e da restrição a regimes especiais (Silva, 2007 a, p. 192).

Segundo Draibe (2000, p. 36), há consenso de que o processo de reforma da previdência transcorrido entre 1995 e 1998 foi incompleto e “além de deformação e incoerências, o projeto aprovado não parece conter todos os elementos capazes de reinstaurar, sustentadamente, o equilíbrio do sistema”. Em boa medida, os fatores estruturais anteriormente mencionados provocam desequilíbrios, sendo importante atuação direta sobre eles. São importantes, pois, nesse contexto, as políticas governamentais de geração de emprego e renda.

Entretanto, segundo Pochmann (2006), a crise de emprego gerada nos anos de 1990, não impulsionou eficiente sistema público de emprego. Numa análise comparativa, o Brasil investiu pouco em relação a outros países. “Em países como a

⁴⁷ Para maiores detalhes acerca das reformas previdenciárias, consultar Draibe (2000) e Silva (2007 a).

Espanha, com taxa de desemprego um pouco abaixo da registrada em 2000 no Brasil, compromete 2,6 % do PIB, enquanto a economia brasileira gasta menos de 1%” (Pochmann, 2006, p. 35).

Em 1995, quando o desemprego atingiu 4,5 milhões de trabalhadores, o governo federal comprometeu 0,62% de todo o Produto Interno Bruto com políticas de emprego, sendo 0,46% do PIB nas políticas passivas⁴⁸ e 0,16% nas políticas ativas. Cinco anos depois, Quando o IBGE registrou a presença de 11,5 milhões de desempregados no Brasil, o governo federal gastou 0,89% do PIB com políticas de emprego, sendo 0,38% com políticas passivas e 0,51% com políticas ativas (Pochmann, 2006, p. 35).

Em avaliação geral sobre as políticas relacionadas ao emprego, Pochmann (2006) as considera ineficientes, ineficazes e insuficientes. Desse modo, tais políticas pouco contribuem para modificar aqueles fatores estruturais que afetam a previdência social. Até recentemente, as políticas mencionadas seguiram praticamente inalteradas, sendo que em 2004 o gasto per capita direcionado para o emprego caiu 8,8% em relação a 2001 (Pochmann, 2006).

O período compreendido entre os anos finais da década de 1980 e os anos iniciais do século XXI, período assinalado pela adoção de uma política sob orientação neoliberal no Brasil, é marcado ao mesmo tempo pelo alto índice de empregos informais e precários (além de relevante perda do poder aquisitivo dos salários), e por políticas de proteção social e de emprego e renda bastante restritos, como buscamos apontar aqui. A questão do emprego formal/informal é bastante controversa, mas a discussão acerca das condições de emprego perpassa outros aspectos importantes. Noronha (2003) sustenta que existem três grandes matrizes de abordagem sobre o tema, que envolvem respectivamente a oposição entre formal e informal (geralmente apontada por economistas), a oposição entre legal e ilegal (mais discutida entre juristas), e a oposição entre as noções de justo e injusto (presente nas formulações do senso comum). O autor procura discutir as nuances entre essas três abordagens, de modo que, por exemplo, não necessariamente o informal é considerado injusto ou inaceitável pelas pessoas e, de modo similar, o emprego formal não necessariamente é considerado justo (Noronha, 2003). Não obstante, parece ser importante levar em conta que a questão do emprego/desemprego e das condições de trabalho em geral não envolvem apenas a

⁴⁸ Seriam políticas ativas o Programa Nacional de Formação Profissional (Planfor), o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), o Programa de Emprego (Proemprego) e as iniciativas de empréstimo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). As políticas passivas seriam o seguro desemprego e a intermediação de mão-se-obra (Pochmann, 2006).

premissa de eficiência econômica, mas envolvem também noções de justiça, de valores sociais e de *liberdade*, estando, desse modo, comprometidas com uma discussão ética.

Fica patente, nesses termos, a relação existente entre cidadania (considerando em especial a busca pela efetivação dos direitos sociais e trabalhistas) e mercado de trabalho, uma vez que certas condições desse mercado podem ferir importante aspecto da legislação e promover situações consideradas injustas por muitos, a exemplo da exploração do trabalho infantil. No caso específico do exemplo mencionado, combater o trabalho infantil é uma das finalidades da seguridade social brasileira recente, com a implementação de políticas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (Silva, Yasbek e Giovanni, 2008). É nesse sentido que a política social possui papel relevante para promover maior *liberdade* dos cidadãos em relação à dependência do mercado de trabalho.

Uma vez que a construção da cidadania no Brasil retém a herança histórica de se vincular fortemente ao status do trabalhador no mercado, os ajustes neoliberais na área trabalhista restringiriam esse esquema de cidadania, ainda mais por não universalizar direitos em outras áreas. Conforme Noronha (2003, p. 124).

Os economistas (refiro-me ao *mainstream* neoclássico) tentam abstrair a legislação trabalhista e propor um amplo programa de “desregulamentação”, mas suas propostas enfrentam o “fardo” de um modelo de relações de trabalho não contratual, no qual a condição de “assalariado” é a base da cidadania. Com isso, retiram a cidadania social da esfera do contrato, sem transferi-la para outras esferas.

A proposta de implementação de políticas sociais mais universalistas e de qualidade vincula-se à possibilidade de expandir a cidadania para outras áreas além da área trabalhista prioritariamente. Atualmente, destaca-se no Brasil a emergência de políticas de distribuição de renda. Em torno desse tipo de política cresce um intenso debate no país, cujos temas centrais envolvem questões relativas à qualidade dos benefícios e sua extensão, bem como ao esquema de cidadania que se deseja instaurar.

2.3 – Política de Transferência de Renda e Desmercantilização

Um dos argumentos contrários às políticas de transferência de renda universais e amplas, com valor de benefícios altos, é que elas podem desestimular a

participação nos mercados de trabalho, incentivando, pois, a apatia e a ociosidade⁴⁹. Uma vez que as pessoas adquirissem rendimentos e pudessem usufruir de bens e serviços por vias não mercantis (concedidos pelo Estado), não haveria a necessidade de trabalhar. Um dos argumentos favoráveis refere-se à possibilidade de o trabalhador não ter que se submeter necessariamente ao mercado, quando entender não ser conveniente e, assim, aumentar o seu poder de barganha. Não obstante, ambos os argumentos reconhecem que, de um ou de outro modo, a política social pode repercutir na relação entre o trabalhador e o mercado de trabalho (Silva, Yasbek e Giovanni, 2008).

Analisando a mencionada relação, no contexto dos *Welfare States* europeus, Esping-Andersen (1991) constata que amplos sistemas de proteção social promovem maior autonomia do trabalhador em relação ao empregador no mercado de trabalho, de modo que aquele não tem que se submeter a este a qualquer custo. Conforme Silva e Zimmermann (2009, p. 346), Esping-Andersen

[...] inovou ao formular uma concepção mais ampla e “generosa” de se analisar as políticas sociais, isto é, concebê-las e estudá-las à luz das possibilidades de desmercantilização (decommodification) das relações sociais. Em outros termos, isso implica analisar as políticas sociais tendo como referência o grau de autonomia e independência que essas políticas conseguem garantir aos indivíduos e (ou) famílias de sobreviverem para além das relações do mercado. Conforme esse autor, uma definição mínima da concepção de desmercantilização deve incorporar a possibilidade de cada cidadão em decidir e (ou) optar livremente por não trabalhar quando assim considerar ou julgar necessário, podendo e tendo como sobreviver dignamente para além da participação no mercado.

No Brasil, algumas políticas se universalizaram, como a política de saúde (embora se possa questionar acerca da sua qualidade), outras, como a política de transferência de renda, não. Como se verá a seguir, essa universalização ainda se trata de uma possibilidade e não de uma realidade e, além disso, os valores dos benefícios seriam parcos, fatos que possivelmente dificultam afirmar, com segurança, que os programas de transferência de renda no Brasil promoveram significativa desmercantilização⁵⁰. Não obstante, em análise comparativa entre a política de transferência de renda brasileira e a dos *Welfare States* social-democratas (onde ocorreu maior grau de desmercantilização), conforme a tipologia de Esping-Andersen (1991), é

⁴⁹ Esse assunto será discutido com mais profundidade no terceiro capítulo, no tópico 3.4.

⁵⁰ A pesquisa aqui empreendida não encontrou dados sobre índices de desmercantilização no Brasil. Ao que parece, a temática é bastante recente neste país, não contando com muitos autores que a discutem.

evidente que no Brasil não há os requisitos básicos que geraram a desmercantilização nas social-democracias.

No Brasil, nota-se a predominância de políticas sociais baseadas em concepções liberais, nas quais os critérios de elegibilidade são definidos e estabelecidos através de rígidos testes de meios, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada e do Bolsa Família. Numa perspectiva social-democrata, esses benefícios deveriam ser bem mais generosos, havendo a extinção dos testes de meio, o caráter vexatório de comprovação da pobreza e as demais condicionalidades (Silva e Zimmermann, 2009, p. 356).

Ao se pensar o desenvolvimento visto como um processo em que se expandem as liberdades das pessoas, parece ser importante pensar não somente na oportunidade de vender a força de trabalho no mercado, mas também a oportunidade de não vendê-la, em circunstâncias muitas vezes consideradas injustas ou precárias. Como se procurou demonstrar no tópico anterior, a situação recente do mercado de trabalho no Brasil é marcado por altos índices de informalidade, decréscimo dos valores reais das remunerações, precariedade de muitos postos de trabalho, alto índice de trabalho infantil e desemprego. Soma-se a isso o insuficiente investimento em políticas de criação de emprego e renda (Pochmann, 2006) e a longa tradição de vincular a cidadania ao status do trabalhador no mercado formal (Santos, 1994). Assim, a política de transferência de renda pode ser um fator importante para “desmercantilizar” as relações sociais e para expandir a cidadania para além do mercado de trabalho.

Com base nisso, torna-se importante conhecer e analisar a realidade do mercado de trabalho no Brasil e avaliar as situações a serem combatidas, como o baixo valor real das remunerações e o excedente de força de trabalho, e também as causas estruturais desses fatores, como as crises econômicas e estagnações, os índices de crescimento econômico, entre outros.

A seguir, far-se-á alguns apontamentos sobre políticas de transferência de renda no Brasil considerando as suas possibilidades em promover o avanço das liberdades vinculadas à condição de cidadania.

Capítulo 3 – A POLÍTICA SOCIAL DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E SUAS POSSIBILIDADES EM RELAÇÃO À AMPLIAÇÃO DE LIBERDADES

Houve, na história do Brasil a partir da década de 1930, forte tendência em vincular a cidadania ao mercado de trabalho formal, de modo que efetivamente instaurou-se uma política pública com fins de garantir os direitos trabalhistas às pessoas inseridas nesse mercado. Por outro lado, a tradição em investir em políticas públicas desvinculadas do trabalho é mais recente. Pode-se afirmar seguramente que elas se fortaleceram após a promulgação da Constituição de 1988. No entanto, conforme procuramos demonstrar no capítulo anterior, após esse período houve crescente desregulamentação dos direitos trabalhistas, com reformas previdenciárias que tenderam a precarizar esses direitos. Soma-se a isso o crescente desemprego, o aumento de postos de trabalho precários e mal remunerados e a queda do poder aquisitivo do salário mínimo. No período neoliberal parece ter havido, portanto, tendência contrária ao histórico de cidadania vinculado ao trabalho, mas sem a vincular a outro *lócus*, conforme argumenta Noronha (2003). Ou seja, se houve desregulamentação dos direitos na área trabalhista, houve ampliação tímida da cidadania em outras áreas, como na assistência social.

Entretanto, há recentemente, no Brasil, tendência em ampliar o investimento em *políticas de transferência de renda*, que seriam aquelas que conferem uma transferência em dinheiro a indivíduos ou grupos familiares. Esse tipo de ação se insere no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social e, no caso brasileiro, se associa a outras políticas situadas em áreas como a educação e a saúde. Dado à importância que essas políticas ganham no contexto nacional, serão abordadas no presente capítulo. A questão central a ser tratada, em conformidade com o objetivo geral da presente dissertação, concerne à relação entre política de transferência de renda e mercado de trabalho. Essas políticas poderiam atenuar os efeitos negativos provocados pela situação do mercado de trabalho brasileiro? Que conformações e qualidades das mesmas seriam mais propícias para mitigar tais efeitos? Enfim, as atuais características das políticas de transferência de renda possibilitam aumento da liberdade em relação ao mercado de trabalho? Desde já, advertimos que essas questões não receberão respostas definitivas, mas apenas serão objeto de reflexão.

3.1 – Breve Resgate Histórico dos Principais Momentos de Expansão das Políticas de Transferência de Renda no Brasil

As principais políticas de transferência de renda brasileiras em voga atualmente vinculam-se à política de assistência social⁵¹. A assistência passou por mudanças significativas no período posterior à constituinte. A constituição incorporou boa parte do conteúdo de reivindicações dos novos movimentos sociais e do sindicalismo que emergiram a partir de meados dos anos de 1970. Houve a ampliação dos direitos sociais (Silva, Yasbek e Giovanni, 2008). A assistência social surge no espectro dos direitos de cidadania, fazendo parte do chamado tripé da seguridade social, a ser prestada a quem necessitar.

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e tem por objetivos: I – a proteção à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (Brasil, 2006, p. 120).

A lei aborda, ainda, o caráter descentralizado e participativo das ações governamentais na área de assistência. Essas diretrizes e objetivos lançaram as bases para a criação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, em 1993. A LOAS tem como finalidade regulamentar os preceitos constitucionais, fornecendo as bases para a implementação de uma política nacional de assistência universalista (Brasil, 2004 a). Entretanto, conforme Silva, Yasbek e Giovanni (2008) a ampliação dos direitos sociais com fins de sua universalização prática foi sistematicamente combatida e interrompida na década de 1990, quando o governo passou a adotar um projeto de desenvolvimento pautado pelo viés neoliberal. A promulgação da LOAS, nesse contexto, sofreu grandes atrasos.

Como lembra Mestriner (2001, p. 202) somente a partir do I Simpósio de Assistência Social ocorrido entre 30 de maio e primeiro de junho de 1989 constrói-se uma proposta de lei que “mereça avanço constitucional”, para utilizarmos das palavras

⁵¹ Políticas como o seguro desemprego também podem ser consideradas de distribuição de renda. Essa política, por exemplo, está vinculada à previdência social. Trataremos, no presente capítulo, somente da assistência social.

da autora. Entretanto, em novembro de 1990 o presidente Collor veta integralmente o projeto sob os argumentos de insuficiência de recursos para cobrir os auxílios e de inconstitucionalidade. A lei só veio a ser efetivamente promulgada em 1993, conforme mencionado, sob a pressão de movimentos sociais e entidades como Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS e os conselhos de assistência social (Sposati, 2007).

Embora a legislação tenha incorporado boa parte das demandas sociais do tempo da constituinte e tenda explicitamente para a universalização dos direitos, a implementação real das políticas socioassistenciais tenderam para o pólo oposto, ou seja, para a focalização e seletividade. Assim, o padrão de desenvolvimento neoliberal criou contradição entre as diretrizes legais, pautadas sobretudo na Constituição Federal, e a implementação das ações que visam distribuir renda.

Na realidade, os anos 1990 representam um período de profunda contradição no campo do bem-estar social no Brasil. Tem-se, de um lado, um avanço no plano-político institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da seguridade social e dos princípios de descentralização e de participação social, enunciados na Constituição brasileira de 1988. De outro lado, tem-se, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios cada vez de maior rebaixamento do corte de renda para a fixação da linha da pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo aos Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil, a partir de 2001 (Silva, Yazbek e Giovani, 2008, p. 30).

Ainda segundo Silva, Yazbek e Giovani (2008), o padrão de desenvolvimento neoliberal se pautou principalmente pela tentativa de inserir o Brasil na economia mundial, orientando-se para uma lógica mercantil. Os direitos sociais e trabalhistas, nessas circunstâncias, foram vistos como empecilhos ao ajuste da economia brasileira à economia internacional. Esse aspecto estaria na base da mencionada contradição.

O contexto da assunção do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, foi crucial para determinar os rumos da assistência social. Em seu governo, criou-se o programa Comunidade Solidária, bastante criticada pelo seu caráter filantrópico e conservador. Segundo Sposati (2007, p. 69), o Governo FHC resolveu substituir a desejada regulação do dever do Estado e direito do cidadão na assistência social por uma “nova relação solidária”, que manteve a opção reforçadora do neoliberalismo pela subsidiaridade. Sposati (2007, p. 70) chama a atenção pra a convocação, em 1995, da I

Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em novembro desse mesmo ano. Nessa conferência, bem como nas duas que se seguem (II e III conferências em 1997 e 2001 respectivamente), são debatidas as teses que fundamentaram a LOAS, “[...] o anúncio do sistema descentralizado e participativo, a municipalização, a renda mínima, a relação público-privado, o financiamento, o controle social” (Sposati, 2007, p. 70, grifos nossos).

A partir de então, começa a se delinear a atual política de assistência social, com destaque para a adoção, ainda no Governo FHC, de programas de transferência de renda. O debate sobre as possibilidades de implementar programas de transferência de renda no Brasil participa da agenda pública a partir de 1991, quando foi apresentado e aprovado, no Senado Federal, o Projeto de Lei n. 80/1991 do senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM. Esse programa destinava-se a beneficiar a todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade, com uma renda que correspondesse a 2,25 salários mínimos.

Silva (2007 b) esquematiza a evolução dos programas de transferência de renda em cinco momentos. A autora considera o ano de 1991 como o *primeiro momento*, sinalizado pelo começo de um debate que se estende para os anos seguintes, portanto, o primeiro momento no processo de construção histórica do mencionado tipo de programa se qualifica pela instituição do debate sobre essa temática na agenda pública.

O *segundo momento* apontado por Silva (2007), iniciado ainda em 1991, refere-se à introdução da idéia de articulação da garantia de uma renda mínima familiar com a educação. É proposta uma transferência monetária equivalente a um salário mínimo a toda família que mantivesse seus filhos ou dependentes de sete a catorze anos de idade freqüentando regularmente a escola pública. A relação com a escola pública seria a garantia de focalização nas famílias pobres, uma vez que existiria a dificuldade de comprovação de renda entre elas. Pretendia-se, com essas ações, instituir uma política social que, no curto prazo, amenizasse a pobreza e, no longo prazo, reduzisse sua reprodução. Dois foram os argumentos, a partir desse momento, intercalados no debate sobre a Renda Mínima no país:

O primeiro considera que o custo oportunidade para as famílias pobres mandar seus filhos para a escola é por demais elevado, considerando a diminuição da já reduzida renda familiar. O segundo argumento destaca a deficiência da formação educacional como fator limitante para elevação da renda de futuras gerações, cuja consequência é o

estabelecimento de um ciclo vicioso de reprodução da pobreza. Fica posto que, ao compensar financeiramente famílias pobres para garantir a ida de seus filhos à escola, criar-se-ia a possibilidade de rompimento do ciclo da pobreza. Nesse sentido, considerar a família enquanto unidade beneficiária dos Programas de Transferência de Renda e articular a transferência monetária com a educação significavam associar uma política compensatória (transferência monetária) com uma política estruturante (educação), sendo esses os dois qualificadores do segundo momento no processo de construção histórica dos Programas de Transferência de Renda (Silva, 2007 b, p. 1431-1432).

Como veremos, a *matricialidade familiar* (que se refere à centralidade das ações socioassistenciais na família) e a articulação entre as políticas de transferência de renda e educação se mantém na Política Nacional de Assistência Social – PNAS (Brasil, 2004 b) instituída no ano de 2004, em especial no Programa Bolsa Família. Também é incorporada a articulação com a política de saúde. Essas articulações se apresentaram como condicionalidades, ou seja, como obrigações postas à família acerca da situação de seus membros, em circunstâncias específicas, quanto a presença na escola e o acompanhamento em saúde.

O *terceiro momento* apontado por Silva (2007) inicia-se em 1995, com as primeiras experiências municipais em Campinas, Ribeirão Preto e em Santos (todas cidades do Estado de São Paulo) e em Brasília (Distrito Federal). Em 1996 são iniciadas as primeiras experiências afiançadas pelo governo federal, com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e com a implementação do Benefício de Prestação Continuada – BPC, instituído pela já mencionada Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

O *quarto momento*, sempre segundo Silva (2007 b), inicia-se em 2001, penúltimo ano do governo FHC (no seu segundo mandato entre 1999-2002). Expandem-se, nesse momento, os programas de iniciativa do governo federal já implementados e a criação de outros como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Esses programas foram implementados de modo descentralizado e alcançaram a maioria dos 5.561 municípios brasileiros, assumindo uma abrangência significativa. Introduz-se, no debate nacional, a defesa pela instituição de uma Renda de Cidadania, destinada a todos os brasileiros, de forma universal. Destaca-se o projeto de lei⁵² apresentado pelo senador Eduardo Suplicy ao Congresso Nacional, propondo a instituição de uma Renda Básica

⁵² Projeto de lei nº 266 de 4 de dezembro de 2001

de Cidadania para todos os brasileiros e mesmo para estrangeiros residindo no Brasil por cinco ou mais anos.

Por fim, o *quinto momento* da história do desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda no Brasil se faz a partir do ano de 2003. Nesse ano, começa o primeiro mandato do governo Lula, cuja prioridade inscrita na agenda pública se pauta pelo enfrentamento da fome e da pobreza no país. Compreende-se que as políticas sociais seriam mecanismos relevantes para o enfrentamento da pobreza, desde que articuladas à Política Econômica.

Isto é, uma Política Econômica que considere a redistribuição de renda no país, a valorização da renda do trabalho, a geração de emprego, a proteção social do trabalhador, a inclusão de todos os trabalhadores formais ou informais, da cidade e do campo, num sistema nacional universal de Previdência Social, a efetivação de reforma agrária com assistência ao trabalhador do campo (Silva, 2007 b, p. 1432).

Não obstante, embora se possa constar o aumento do investimento no Sistema de Proteção Social a partir desse quinto momento, não há o rompimento com as características liberais da política de transferência de renda. Referimo-nos àquelas características que embaraçam a universalização dessas ações e que surgiram justamente no período de maior influência do neoliberalismo e, ademais, caracterizam os *Welfare States* de cunho liberal, considerando-se o contexto Europeu, como vimos no primeiro capítulo. A seguir, apontaremos as características e orientações centrais das políticas de transferência de renda no Brasil, com o intuito de analisá-las sob a perspectiva de aumento das oportunidades sociais vinculadas ao gozo irrestrito dos direitos de cidadania.

3.2 – Políticas de Transferência de Renda Vistas Sob a Ótica dos Direitos Humanos: o exemplo do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação continuada

As ações que visam distribuir renda no Brasil ganham caráter de política pública, com respaldo legal. A Política Nacional de Assistência Social – PNAS, como o próprio nome indica, descreve a relação que o Estado brasileiro terá politicamente em referência à assistência social, sendo esta uma política pública, plantada no campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal (Brasil, 2004 b). A PNAS deve indicar, então, o norte para onde seguirá a assistência, com respaldo na

Constituição Federal, primeiramente, e na LOAS, que se refere à assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, sendo “[...] política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir atendimento às necessidades básicas” (Brasil, 2004 a). A PNAS adota princípios de universalidade, qualidade de benefícios e serviços, entre outros. Tais princípios merecem ser transcritos integralmente, a saber:

I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica; II – universalização dos direitos sociais; III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – divulgação ampla dos benefícios, serviços e programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (Brasil, 2004 b).

Além dos mencionados princípios, a PNAS é pela “primazia do Estado na condução da Política de Assistência social [...]” (Brasil, 2004 b, p. 27). Essas características da PNAS embasariam as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização [...]. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (Brasil, 2004, p. 33).

Assim, o SUAS procura definir e organizar os elementos básicos à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. O SUAS se estrutura, ainda, sob a matricialidade sociofamiliar, que supõe a família no centro das ações governamentais na área da assistência; descentralização político-administrativa e territorialização, que requerem maior distribuição de poder da União para os municípios; novas relações entre Estado e

sociedade civil; financiamento; controle social, o qual supõe maior participação da sociedade no controle do andamento da política; o desafio da participação do cidadão usuário; a política de recursos humanos; e a informação, monitoramento e avaliação, que possibilitem mensurar a eficiência e a eficácia das ações previstas (Brasil, 2004 b, p. 33 – 50).

Essas seriam as características centrais do SUAS, e se referem à direção oficial pretendida pelo Estado brasileiro para a implementação da assistência social. Contudo, em boa medida por causa dos *ajustes* neoliberais, parece haver inobservância aos princípios que deveriam orientar a assistência, o que se expressa claramente em programas como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que com seus testes de meio e critérios rigorosos acabam não se gerindo completamente pela ótica dos direitos e da universalização da cidadania.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda com condicionalidades e tem como finalidade, entre outras, possibilitar acesso à alimentação adequada. As famílias que possuem renda mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00, só ingressam no Programa se possuem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Já as famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 per capita podem participar do Bolsa Família qualquer que seja a idade dos membros, sendo necessário, em todo caso, que cada um dos membros da família esteja devidamente cadastrado no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

Os valores conferidos pelo Programa Bolsa Família variam do piso de R\$22,00 ao teto de R\$200,00 de acordo com a renda mensal por pessoa da família e com o número de crianças e adolescentes de até 17 anos. O mencionado programa possui três tipos de benefícios: o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao Adolescente. O Benefício Básico, de R\$ 68 (sessenta e oito reais), é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 70 por pessoa, independentemente da presença de crianças e adolescentes. O Benefício Variável, de R\$ 22,00 é pago às famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis correspondentes a três crianças e/ou adolescentes, totalizando o valor máximo de R\$ 66,00. O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente – BVJ, com valor de R\$ 33,00, é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois

benefícios variáveis correspondentes a dois adolescentes na família, totalizando o valor máximo de R\$ 66,00.

Ao entrar no Programa, a família se compromete a cumprir as chamadas condicionalidades, vinculadas à área da saúde e da educação, quais sejam: manter as crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola; e cumprir os cuidados básicos em saúde, que seriam seguir o calendário de vacinação para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação. A permanência da família no programa depende do cumprimento das condicionalidades, de modo que, se descumpridas sistematicamente, acarretam, como *punição*, o afastamento do programa. Outro fator que pode acarretar a exclusão das famílias é o aumento de renda, de sorte que se o rendimento médio *per capita* familiar ultrapassar o valor de corte do programa, a família perde o direito ao recebimento do benefício pecuniário.

Zimmermann (2006), ao analisar o Programa Bolsa Família, sob a perspectiva dos direitos humanos, percebeu certas incompatibilidades, uma vez que os direitos humanos pretendem-se universais, independentemente do cumprimento de condições preestabelecidas. Os direitos humanos não “escolhem” pessoas por cumprirem determinadas tarefas, mas somente pelo fato mesmo de serem pessoas. Além disso, como se refere o autor, a renda conferida pelo programa não é compatível com a possibilidade de acesso à alimentação adequada, devido a ser muito baixo⁵³.

Como vimos, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS tem como princípio a universalidade de acesso e preza pela qualidade dos programas, sendo, portanto, compatível com a noção de direitos sociais. Portanto, é necessária, pela ótica dos direitos sociais, uma postura positiva do Estado direcionada para a materialização, via políticas sociais, das condições para a efetivação da cidadania.

Nesse sentido, não podemos negar que o Programa Bolsa Família revela certa responsabilização do Estado e que, portanto, houve evolução da política social segundo a ótica dos direitos humanos. Entretanto, o fato de o programa ser bastante seletivo, utilizando-se de critérios rigorosos para acesso e testes de meio e, ainda,

⁵³ Dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE (2010) mostram que os valores de cestas básicas nas capitais brasileiras, no mês de janeiro de 2010, são bastante variados. Nas capitais da Região Sudeste, a média de valor da cesta básica foi de R\$ 215,42 no mencionado mês, sendo que os valores em cada capital foram os seguintes: Belo Horizonte (R\$ 205, 69), Rio de Janeiro (R\$ 213, 77), São Paulo (R\$ 225, 02), Vitória (R\$ 217, 20). Ao cruzar esses dados com os valores conferidos pelo Programa Bolsa Família fica evidente que a renda concedida por este é insuficiente para garantir a alimentação adequada. Para maiores detalhes acerca da metodologia adotada para calcular os mencionados valores consultar DIEESE (2010).

vincular o acesso à renda ao cumprimento de condicionalidades faz com que o mesmo impossibilite a plena materialização dos direitos sociais, dessa forma o cidadão deixaria de ser credor e titular legítimo do atendimento, para utilizarmos os termos de Potyara Pereira (2007). Assim, o cumprimento dos critérios do programa conta mais do que o *status* de cidadão. A assistência, nesses moldes, pode ser percebida não como um direito de cidadania. Nesse sentido, Pereira (2007, p. 209) diz que a

[...] a assistência social [...] não é considerada um direito de cidadania, mas um *antidireito*, que estigmatiza e humilha quem dele necessita. Daí a sua incompatibilidade com o valorizado conceito de “promoção social”, presente em quase todas as propostas de instituições governamentais e não governamentais (Pereira, 2007, p. 219).

A autora afirma ainda que a assistência social envolve, além de questões racionais e cívicas, questões éticas,

[...] porque o combate às iniquidades sociais, mais do que um ato de eficácia administrativa, constitui uma *responsabilidade moral* que nenhum governo sério deve abdicar. Contra o egoísmo imoral de se tirar proveito, ou fazer vista grossa, da fome, da miséria, da ignorância e da morte prematura de milhares de pessoas devastadas pela pobreza extrema, está se generalizando, tanto no Brasil como no exterior, o sentimento de que é moralmente condenável não se fazer “de tudo” diante dessas calamidades sociais (Pereira, 2007, p. 220, grifos no original).

Assim sendo, algumas características do Programa Bolsa Família, como os critérios para ingresso, as condicionalidades e o baixo valor do benefício concedido, entre outras, devem ser consideradas também por meio de uma perspectiva ética e não somente instrumental e pragmática. Destarte, se do ponto de vista prático as condicionalidades podem ser vistas como necessárias por alguns, do ponto de vista ético, elas tenderiam a criar barreiras à efetivação dos direitos humanos enquanto valores válidos por si mesmos. Assim, entendemos que a análise dos programas sociais sob a ótica dos direitos humanos, conforme a procede Zimmermann (2006), tem um fundamento ético, importante no aspecto avaliatório, conforme suscitado por Pereira (2007). A conciliação entre o aspecto ético e a operacionalização dos programas sociais é um desafio teórico e político.

Não obstante, há quem compreenda as condicionalidades não como um obstáculo ao pleno gozo da cidadania, mas antes como uma via de acesso a ela, por

aqueles que mais foram negligenciados ao longo da história. Nesse sentido, Cunha (2009, p. 339) afirma que

As condicionalidades devem ser entendidas como um contrato entre as famílias e o poder público. Ao mesmo tempo que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que este possa receber o benefício mensal, o reforço no cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação amplia o acesso aos direitos sociais básicos para as famílias que recebem o benefício financeiro. O objetivo é associar a renda ao acesso das crianças e adolescentes à educação básica, à sua permanência na escola e ao acesso dos grupos familiares à rede de saúde.

A autora afirma ainda que,

As condicionalidades, na concepção adotada pelo Bolsa Família, podem ainda ser entendidas como um contrato pautado por três tipos de responsabilidades complementares. De um lado, são responsabilidades das famílias em relação ao cumprimento de uma agenda mínima na área da saúde e da educação que possam melhorar as condições, para que as crianças e os jovens de famílias beneficiárias desfrutem de maior bem-estar no futuro. Além disso, também deve ser assegurado o compromisso da família de que as crianças não serão expostas ao trabalho infantil (Cunha, 2009, p.339-340).

Na concepção de Cunha (2009) devido ao fato de a família assumir certos compromissos e, em contrapartida, o poder público assumir as responsabilidades de prover serviços universais nas áreas de saúde e de educação, as condicionalidades podem ser entendidas como um reforço dos direitos de cidadania. O argumento seria o de que somente pode ser exigido da família o mencionado compromisso se houver a disponibilidade dos serviços públicos e garantia de acesso, sendo isso uma forma de responsabilizar o poder público por incorporar ativamente segmentos mais excluídos, em situações em que eles não procuram espontaneamente pelos serviços já ofertados. Assim, por exemplo, se já existe um serviço de educação pública, mas há segmentos que não acessam espontaneamente esse serviço, ficando, pois, “excluídos” desse direito de cidadania, as condicionalidades teriam o potencial de “incentivar” o acesso, uma vez que as famílias teriam o compromisso de matricular suas crianças na escola, caso quisessem continuar a receber o benefício conferido pelo programa.

Uma crítica que pode ser feita a essa concepção refere-se ao fato de que os direitos de cidadania não requerem outra condição senão a condição de ser humano, não exigindo obrigação a cumprir. Como, ademais, o Programa Bolsa Família foi concebido com a finalidade de garantir o acesso a direitos fundamentais, como o direito a

alimentação, o afastamento do programa pelo não cumprimento de obrigações pode implicar a perda de direitos. Além do mais, a idéia de que existe um *contrato* entre a família e o poder público parece ser inconsistente na medida em que não existe negociação possível, de modo que ou a família adere ao programa conforme os critérios ou não acessa os benefícios. Desse modo, não haveria oportunidade de escolha tangível entre possibilidades favoráveis, ou seja, uma escolha desfavoreceria por exigir cumprimento de obrigações, a outra desfavoreceria por não possibilitar o acesso ao programa.

Uma análise semelhante podemos tecer sobre o Benefício de Prestação Continuada – BPC. Esse benefício é concedido a idosos acima de 65 anos e a deficientes que não podem trabalhar e levar vida independente, que não podem manter a própria subsistência ou tê-la provida por sua família. A renda da família não pode ultrapassar a um quarto de salário mínimo *per capita*. Assim, a pessoa para receber o benefício precisa *ser* extremamente pobre, antes de tudo, e para continuar a recebê-lo precisa *permanecer* pobre: um aumento, não muito substancial, de renda pode fazer com que a pessoa perca o direito ao benefício, embora jamais perca o direito a uma vida digna, à alimentação, ao lazer, à moradia e outros elementos previstos como direito, inclusive, pela Constituição Federal (Brasil, 2006).

Os direitos sociais, embora históricos, pretendem-se universais e se fazem parte do ideário social enquanto valores reconhecidos como válidos⁵⁴. A objetivação dos direitos, entretantes, não prescinde de políticas públicas, ao contrário, depende delas. Portanto, tais políticas devem ser compatíveis com direito a que vêm contemplar. Se o direito é universal, porque a política que o abarca não deveria ser? Se o direito prescreve que todos devem ter acesso à alimentação adequada, porque a política social não deveria promover, de forma plena, esse acesso?

⁵⁴ Norberto Bobbio (1992), em posição contrária ao jusnaturalismo, sustenta que os direitos humanos são históricos, em vez de naturais. Em sua teoria do “fundamento histórico do consenso”, o autor afirma que os direitos reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 10 de Dezembro de 1948, são a única prova histórica de que houve um consenso geral acerca da validade dos direitos humanos como um sistema de *valores* humanamente estabelecidos. O autor defende que esses valores foram reconhecidos, aceitos e propagados pelos países através de seus governos: toda a humanidade partilharia de certos valores. O texto constitucional brasileiro de 1988 incorporou grande parte dos direitos da Declaração, uma vez que isso fazia parte das demandas da sociedade na época. Entretanto, há controvérsias à teoria do “fundamento histórico do consenso”. Vieira (2004, p.18), por exemplo, afirma que a mencionada declaração “[...] não tem gozado de ‘consenso geral’ acerca da validade de um sistema de valores.” “[...] o ‘fundamento histórico do consenso’ tem sido menos ‘factualmente comprovado’ do que seu inverso”.

Esses questionamentos perpassam pela própria concepção de política pública. Política pública, conforme Pereira (2007, p. 223), significa

[...] ação coletiva que tem por função *concretizar direitos sociais* demandados pela sociedade e previstos nas leis. Ou, em outros termos, os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, às quais, por sua vez, operacionalizam-se mediante programas, projetos e serviços. Por conseguinte, não tem sentido falar de desarticulação entre direito e política se nos guiarmos por essa perspectiva.

Portanto, é um desafio para a sociedade brasileira e para o Estado edificarem uma política socioassistencial pautada plenamente nos direitos sociais e, ao mesmo tempo, operacional e sustentável, de modo a adequar os recursos à efetivação da cidadania.

3.3 – A proposta da Renda Básica Universal e a possibilidade de implementar as políticas sociais pela ótica dos direitos humanos

A implementação de uma política de transferência de renda universal é uma proposta e não um fato da realidade brasileira atual. Essa temática está embutida em meio a um intenso debate acerca da viabilidade de um benefício que não adote critérios discriminantes para concessão de renda, ou seja, critérios que não promoveriam discriminação entre ricos e pobres, de modo que todos os brasileiros (e também estrangeiros, sob certas condições) pudessem acessar o benefício de modo incondicional. As questões postas nesse debate não se restringem ao caso brasileiro, mas estão presentes na literatura internacional e dizem respeito a quem a política social deve beneficiar.

Conforme Cunha (2009, p. 333), levando-se em consideração quais devem ser os destinatários de políticas de transferência de renda e se sobre tais destinatários devem incidir condicionalidades, destacam-se três matrizes de pensamento no debate. A *primeira* dessas matrizes abarca autores que compreendem que “[...] as transferências de renda devem ser universais, garantidas como direito de todos os cidadãos, sem levar em conta a renda e sem a necessidade de contrapartidas por parte dos beneficiários”. A autora afirma ainda que essa concepção se objetiva em propostas como as de renda básica ou renda de cidadania e que “[...] a transferência de renda, nessa concepção, seria uma forma de garantia de cidadania, de autonomia e poder de escolha, de

compartilhamento da riqueza produzida por todos e fortaleceria o sentimento de solidariedade e de ‘pertencimento’ dos cidadãos” (Cunha, 2009, p. 333-334).

A *segunda* matriz compreende que políticas de transferência de renda e as políticas públicas em geral são importantes para garantir a sobrevivência de determinados segmentos, entretanto devem ser residuais e, desse modo, restringir-se-iam às pessoas mais pobres ou incapazes de prover sua própria sobrevivência. Aos outros segmentos destinar-se-iam soluções vinculadas à inserção nos mercados. “Nessa concepção, apenas os extremamente pobres podem ser atendidos, com desenhos de focalização bastante restritivos tanto para a transferência de renda quanto para acesso aos serviços públicos” (Cunha, 2009, p. 334).

Por fim, a terceira matriz apontada por Cunha (2009, p. 3) “[...] entende que políticas para a redução da pobreza e das desigualdades pressupõem uma opção do poder público em privilegiar os mais pobres”. Essa corrente defende que é necessário diferenciar o tratamento dispensado aos mais pobres de forma a promover maior igualdade, conforme o princípio da equidade. Embora defenda políticas universais, entende que elas devem priorizar o atendimento de determinado segmento.

Para privilegiar os mais pobres, essa concepção também enfatiza critérios de acesso e, assim, trabalha com mecanismos de focalização, mas não em uma concepção residual, de selecionar apenas os extremamente pobres. Focalização, aqui, é a aplicação de critérios de priorização, em especial para enfatizar a garantia de direitos e a inclusão daqueles que, historicamente, estiveram à margem das políticas públicas. O PBF adota essa concepção. (Cunha, 2009, p.334).

Embora seja possível considerar que o Programa Bolsa Família adote essa concepção, podemos questionar acerca de sua aplicação prática, uma vez que o valor da renda de corte do programa pode ser considerado baixo, fato indicador de que ele não somente privilegia os mais pobres, mas também exclui pessoas que, embora não sejam consideradas as mais pobres, angariem parcos rendimentos. Entretanto, como a quantidade de pessoas passíveis de receber o benefício conferido pelo programa é bastante alta, a pretensa focalização ainda permite o ingresso de um grande contingente de beneficiários. Nesse sentido, Sposati (2007 b, p. 7) afirma que

Mesmo as propostas de atenção que operam pelo corte de renda, isto é, a condição de necessitado e não de necessidade, no caso brasileiro, não são propriamente práticas ou políticas focalizadas. O contingente de brasileiros por eles incluídos, cerca de 50 milhões, torna as políticas massivas e não focalizadas. [...] Aplicar o conceito de

focalização para essa massa populacional muito maior do que muitos países do mundo não é uma concepção adequada. No caso brasileiro a quantidade produz uma nova qualidade.

Desse modo, comparando-se a proposta de renda básica universal, que encontra respaldo na primeira matriz delineada por Cunha (2009), com implementação real do Programa Bolsa Família, poderíamos constatar que a principal diferença refere-se menos à pretensão de universalização e mais à incidência de condicionalidades.

Um aspecto importante dos programas de transferência de renda brasileiros é o fato de não adotarem condicionalidades relativas à obrigação de procurar ou ter que aceitar um emprego, característica que romperia com o histórico brasileiro de vincular a cidadania ao mercado de trabalho. Esse aspecto não garantiria, entretanto, a autonomia em relação ao mercado de trabalho tal como se estrutura no Brasil. Embora não tenhamos encontrado dados, na presente pesquisa, sobre índices de desmercantilização no Brasil, as características de focalização e seletividade (além dos parques benefícios conferidos) aqui analisadas se assemelham àquelas encontradas em países cuja desmercantilização é menor⁵⁵.

De todo modo, o debate acerca da importância dos programas de transferência de renda brasileiros não ignora a relação entre provisões públicas e o mercado de trabalho. Conforme Silva, Yazbek e Giovani (2008) os Programas de Transferência de Renda se inserem num contexto em que são insuficientes o seguro social somente para aqueles que estão inseridos no mercado de trabalho e a assistência social para categorias sociais específicas. Assim, esse tipo de programa é visto como possibilidade de enfrentamento do desemprego e da pobreza decorrentes da reestruturação produtiva. No debate, conforme os autores, destacam-se as seguintes perspectivas:

a) uma de natureza liberal/neoliberal que considera os Programas de Transferência de Renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego e enquanto uma política substitutiva dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social; b) uma perspectiva de natureza progressista/distributivista que considera os Programas de Transferência de Renda enquanto mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada

⁵⁵ É importante frisar que a mera análise das características mencionadas não são definitivas para afirmar que os índices de desmercantilização, ou seja, índices que mediriam a possibilidade de viver independentemente da inserção no mercado de trabalho, são baixos no Brasil. Uma afirmação como essa requer maiores estudos.

para a inclusão social; c) uma perspectiva que percebe os Programas de Transferência de Renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e de desemprego (Silva, Yazbek e Giovani, 2008, p. 42).

Como se pode notar, duas das três perspectivas apontadas pelos autores mencionam explicitamente a relação entre política social e emprego. Acerca disso, as orientações político-ideológicas e motivações das diversas perspectivas, no que tange às ações de transferência de renda, aspiram desde o apoio à funcionalidade do mercado até à redistribuição da riqueza socialmente produzida, independentemente das instituições mercantis (Silva, Yazbek e Giovani, 2008). Como, nesse último caso, a responsabilidade de distribuição de renda é, sobretudo, do Estado, o mercado não seria a instituição prioritária nesse processo de distribuição. Se, de fato, as características centrais da implementação prática dos programas de transferência de renda no Brasil são compensatórios e não redistributivistas, seria improvável a presença de alto índice de independência em relação à inserção no mercado de trabalho. Na prática, como a renda obtida através programas em questão é parca, parece não haver alternativa em complementar essa renda por meio da inserção no mercado. Como essa inserção se dá muitas vezes com situações empregatícias precárias e mal remuneradas e também em situações de informalidade, como procuramos demonstrar no segundo capítulo, a política social, nesse caso, não daria conta de proteger os trabalhadores das mazelas imersas nas condições de emprego e do desemprego.

Se a cidadania, em tempos anteriores à constituição de 1988, tinha sua universalização prejudicada pelo vínculo ao mercado formal de trabalho, nos tempos atuais, embora as políticas de transferência de renda não tenham como condicionalidade o ingresso ao mercado de trabalho, como em outros países, a cidadania se restringe pelas condicionalidades, pela seletividade e pela focalização. Assim, essa influência neoliberal nas políticas de transferência de renda, ao invés de expandir a cidadania, cria-lhe obstáculos à sua plena realização. Assim, ao fazer retrair a cidadania historicamente vinculada a um campo estreitamente ligado com o status no mercado de trabalho, a política neoliberal não a fez expandir eficientemente em outros campos.

Não obstante, segundo Silva, Yazbek e Giovani (2008) estudos indicam que a partir de 2004 houve redução da indigência, da pobreza e da desigualdade no Brasil, fatos relacionados com maior estabilização da moeda, com os reajustes do salário mínimo, com o crescimento de empregos com carteira assinada, com a elevação da

renda do trabalho e também com as políticas de transferência de renda focalizadas em famílias pobres.

3.4 – Desestímulo Para o Trabalho e Autonomia em Relação ao Mercado: Modos de Ver os Efeitos Possíveis de Políticas Sociais Universais e Generosas

Como procuramos demonstrar, faz parte da discussão acerca da relação entre mercado de trabalho e políticas sociais os efeitos possíveis destas sobre aquele. Um dos argumentos contrários a políticas de transferência de renda universais e de ampla qualidade é que elas podem criar obstáculos ao mercado, sendo que um desses obstáculos seria o desestímulo para o trabalho. O argumento se baseia na idéia de que uma vez que as pessoas angariassem renda, bens e serviços através de provisões públicas, não haveria motivos para trabalhar. No caso específico do Programa Bolsa Família, que é concedido a famílias que estão ou poderiam estar no mercado de trabalho e que têm renda muito baixa, não há condicionalidades referentes à obrigação de ingressar em algum emprego. Assim, uma das críticas a esse programa é que ele desestimularia o ingresso ao mercado.

Conforme Medeiro, Britto e Soares (2007) ainda não existem pesquisas que trazem dados relevantes sobre a questão, mas é importante discutir a razoabilidade do argumento da apatia. Na ausência de dados, ele torna-se mais um preconceito do que uma constatação. Um dos argumentos contrários ao do desestímulo, baseia-se no valor do benefício. Como o valor da transferência é muito baixo, a despeito de ser um complemento importante na renda de famílias muito pobres, é improvável que haja possibilidades objetivas de não depender da renda obtida no mercado. Ainda segundo Medeiros, Britto e Soares (2007, p. 19), a idéia de que a transferência de renda provoca desestímulo ao trabalho não encontra respaldo em dados empíricos. Os autores procuram demonstrar, com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que em domicílios onde há beneficiários do Programa Bolsa Família as pessoas trabalham tanto ou mais do que aquelas presentes em domicílios onde não há beneficiários e a renda *per capita* é semelhante. Enquanto a taxa de participação no mercado de trabalho das pessoas em domicílios com beneficiários é de 73% para o primeiro decil da distribuição de renda, 74% para o segundo e 76% para o terceiro, a mesma taxa é de 67%, 68% e 71%, respectivamente, para as pessoas que vivem em domicílios sem beneficiários.

Segundo Silva, Yazbek e Giovani (2008), no que se refere à questão do desestímulo para o trabalho, os defensores da proposta de implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM delineiam a sua argumentação baseados nos seguintes pontos, entre outros: a) a complementação da renda já obtida é baixa para produzir desestímulo ao trabalho; b) a garantia de renda mínima pode aumentar o poder de barganha dos trabalhadores no mercado, de modo a aumentar a oportunidade de escolher não ter que se submeter a condições de trabalho precárias; c) a renda mínima pode garantir as condições básicas para que uma pessoa consiga um trabalho, como a assimilação de saberes que o possam qualificar e capacitar para o mercado; d) o trabalho pode ser prazeroso, de modo que a renda não seria o único estímulo; e) a renda mínima é uma condição para o exercício da cidadania, evitando a miséria.

Ainda acerca do suposto desestímulo para o trabalho, Medeiros, Britto e Soares (2007, p. 19) procuram demonstrar que há dados que inviabilizam tal argumento.

[...] observando-se desagregadamente a probabilidade de ser parte da população economicamente ativa (entre 18 e 65 anos), para homens e mulheres separadamente, e adicionando-se as classificações de chefes de domicílio e cônjuges à análise, percebem-se algumas diferenças. Analisando-se os dados da Pnad 2004 através de um modelo probit estimado para os três primeiros décimos da distribuição – os 30% mais pobres – e que controla os efeitos de idade e composição familiar (número de crianças e idosos no domicílio), foi possível estimar que a oferta de trabalho de apenas uma das quatro combinações do modelo (mulheres chefes, mulheres cônjuges, homens chefes e homens cônjuges) é negativamente afetada pelo Bolsa Família. Apenas as mulheres chefes que recebem o programa têm uma probabilidade menor (e estatisticamente significativa) de participar do mercado de trabalho do que as mulheres chefes que não recebem o programa. Para os outros três grupos, a transferência não tem impacto algum sobre a oferta de trabalho dos beneficiários quando comparados com grupos similares.

Ainda segundo os autores, dados do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR (2006)⁵⁶ mostram um efeito positivo do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho, de modo que adultos em domicílios com beneficiários do Bolsa Família têm uma taxa de participação 3% maior do que adultos em domicílios não beneficiários. Considerando-se a população feminina, o impacto é maior (4% entre as mulheres e 3% entre os homens). Calcula-se também que

⁵⁶ CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL (CEDEPLAR). *Projeto de avaliação do impacto do programa Bolsa Família – relatório analítico final*. 2006. Mimeografado.

o programa reduz em 6% as chances de uma mulher empregada sair do seu emprego (Medeiros, Britto e Soares, 2007, p. 19).

Os argumentos apontados acima procuram defender que os programas de transferência de renda não promovem necessariamente o desestímulo ao ingresso no mercado de trabalho. Mas caberia também a questão acerca de o quanto o desestímulo seria necessário em certos casos. Alguns dos argumentos desfavoráveis a amplos sistemas de provisão pública são os de que eles provocariam apatia ou preguiça em potenciais empregados; trata-se então de um argumento que toca em um aspecto subjetivo do comportamento possível das pessoas. Mas existem aspectos mais objetivos e racionais, além de aspectos morais, que provocariam desestímulo ao trabalho. Alguns desses aspectos encontrar-se-iam no interior do próprio mercado, tal como se apresenta na realidade brasileira. A discussão acerca das características do mercado de trabalho foi empreendida no segundo capítulo desta, portanto não a retomaremos por completo aqui, basta dizer que essa instituição foi e ainda é marcada por muitas precariedades, baixos salários, informalidade e exploração excessiva, com destaque para a exploração do trabalho infantil. Ao que parece, os críticos das políticas de transferência de renda se atêm mais ao desestímulo possivelmente provocado por estas do que aos possíveis desestímulos encontrados no interior do próprio mercado.

Afirmar que um programa social, que tem como finalidade, entre outras, reduzir a pobreza e a fome, gera desincentivos ao trabalho pode ser o mesmo que reconhecer que a necessidade (no caso gerada pela fome e pela pobreza) seria o motor que impulsiona às pessoas a terem emprego. Nesse sentido, o estímulo para o trabalho seria não o sentimento de utilidade e de dignidade (tão propagados pelos defensores da *ética do trabalho*⁵⁷), mas o medo da miséria ou a própria presença da miséria. Não parece plausível manter as pessoas miseráveis para que elas procurem postos de trabalho, muitas vezes precários.

Ademais, palavras como *desestímulo*, *preguiça* e *apatia*, carregadas de negatividade podem ser apenas uma forma de ver o aspecto potencialmente desmercantilizante das políticas sociais, ou especificamente das políticas de transferência de renda. Como vimos, a desmercantilização confere ao trabalhador maior *autonomia* em relação às formas de submissão do mercado e, conseqüentemente, maior *poder de barganha* em relação aos empregadores. Esses aspectos ganham relevância ao

⁵⁷ A Ética do Trabalho é composta por preceitos morais que apontam o trabalho em si mesmo como atividade que dignifica o ser humano.

se considerar o caso brasileiro, uma vez que as condições empregatícias são, em grande medida, marcadas por situações negativas. Assim, a contradição entre política social e mercado de trabalho é um aspecto que pode ser entendido, muitas vezes com base em preconceitos mais do que com fundamentos em dados empíricos, de diferentes formas. O mesmo processo pode ser definido com palavras como *preguiça*, *apatia*, *desestímulo* ou com termos como *desmercantilização*, *poder de barganha* e *autonomia*. Não obstante tratam do mesmo processo que viemos estudando desde o primeiro capítulo da presente dissertação, ou seja, da relação, às vezes contraditória, entre política social e mercado de trabalho.

3.5 – O Desenvolvimento Visto Como Processo de Expansão das Liberdades Humanas e a Relação Entre Mercado e Política Social

No primeiro capítulo deste texto, procuramos delinear a perspectiva de análise com que procuraríamos visualizar a relação entre mercado de trabalho e política social. Desse modo a perspectiva da liberdade foi-nos essencial para compreendermos que a relação aqui analisada pode se dar de forma tensa, no que se refere à materialização das liberdades substantivas. As liberdades substantivas requerem, conforme Amartya Sen (2000), a presença de certos meios – ou *instrumentos* – para a sua realização. Esses meios comporiam as liberdades *instrumentais*. Duas das liberdades instrumentais são fundamentais para compreendermos o nosso objeto de estudo: *segurança protetora* (que demanda a montagem de uma rede de proteção social) e *facilidades econômicas* (que reclamam, entre outras coisas, a presença das liberdades vinculadas ao mercado, englobadas por Sen (2000) na chamada *liberdade de troca e transação*). As liberdades instrumentais, na perspectiva de Sen, possuem vínculos que podem favorecer a sua complementação recíproca, de modo que essas liberdades teriam o potencial de corroborarem-se umas às outras.

Se as liberdades substantivas ou finais reclamam a presença das liberdades instrumentais e estas, por sua vez, demandam disposições institucionais específicas, como a mencionada rede de proteção social e mercados livres de interferências negativas, não somente é importante identificar em quais aspectos essas instituições contribuem para expandir as liberdades, mas é relevante também compreender se a relação entre elas é intercomplementar e em que circunstâncias históricas .

De fato, alguns autores, como o já mencionado Hayek (1994), compreendem que não necessariamente há contradição entre provisões públicas e livre mercado, desde que aquelas não interfiram neste. Nesse caso, o suposto é que mercados livres de interferência é que podem expandir as liberdades. Há autores, entretanto, que defendem políticas sociais mais amplas e de qualidade, ainda que elas possam interferir em certos aspectos importantes no mercado de trabalho, como no poder de barganha dos trabalhadores. Nesse caso, considera-se que o Estado deva ser mais interventor no processo de garantia dos direitos sociais, então o antagonismo entre Estado e mercado torna-se patente. Como diria Polanyi (2000), trata-se de uma marca dos tempos atuais a contradição entre o princípio do liberalismo e o princípio da proteção social.

Dentro desse antagonismo, estão em jogo as qualidades que as políticas sociais devem ter: se universais ou seletivas, se condicionais ou incondicionais, se compensatórias ou redistributivistas, etc.

Outro aspecto relevante para a discussão, alude, além da qualidade das políticas sociais, às qualidades ou características do mercado de trabalho tal como ele se edifica na realidade. Assim, a questão não é somente se amplos sistemas de proteção social se contrapõem ao mercado em si mesmo, uma vez que é pertinente compreender e avaliar a que características desse mercado é interessante obstar, se a finalidade é expandir liberdades. Ou seja, ao implementarmos políticas sociais no Brasil, cabe refletirmos sobre as condições reais em que se encontram as relações empregatícias, para sabermos se estamos nos contrapondo a um mercado onde são respeitados os direitos trabalhistas, os salários são suficientes, a adolescência e a infância são respeitados, as condições laborais são dignas, ou se, pelo contrário, tais características não se apresentam em sua plenitude. Quanto mais injustas forem as condições de emprego, maior seria a necessidade de políticas sociais que se contrapusessem a tais injustiças.

Conforme Silva, Yazbek e Giovanni (2008), com base nas situações encontradas no mercado de trabalho brasileiro, uma das tendências da política de transferência de renda é promover o acesso dos trabalhadores inseridos no mercado informal ao Sistema de Proteção Social Brasileiro, com a perspectiva de constituir um renovado patamar de cidadania.

Desse modo, dois aspectos são importantes: um deles refere-se ao rompimento com a cidadania vinculada estritamente ao mercado formal de trabalho, característica que marca a cidadania brasileira notadamente a partir da década de 1930;

o outro aspecto diz respeito à incorporação de segmentos não assistidos por uma política pública de direitos, como seria o caso do trabalhador informal, até recentemente.

A liberdade instrumental vinculada à proteção social, importante para combater fontes de privação de liberdade, como a fome e a miséria, pode ser importante também para criar obstáculos à outras fontes históricas de privação, como a necessidade de submissão, por parte de grande número de trabalhadores, a um mercado de trabalho precário. Assim, a *liberdade de troca e transação*, no que concerne à força de trabalho, seria composta também pela oportunidade de não ter que vender a sua capacidade laboral em mercados precários, ainda dotados de escravidão e exploração do trabalho infantil, por exemplo. Assim, no que diz respeito ao mercado de trabalho, são dois os aspectos da liberdade interligados: um deles é a possibilidade de vender a força de trabalho sem impedimentos e coações, sob regras formais que conferem uma igualdade presumida entre as partes; o outro é a possibilidade de não vender a força de trabalho em situações de desigualdade substantiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao empreendermos a pesquisa que originou o presente texto dissertativo, procuramos não somente apontar as principais características históricas do mercado de trabalho e das políticas sociais no Brasil, mas também correlacioná-los. Até a década de 1980, a cidadania mantinha vínculos estreitos com o *status* do trabalhador formal e, desse modo, não se universalizou. Posteriormente, a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988 abriram um campo de possibilidades para a universalização e, conseqüentemente, para o rompimento com aquele padrão de cidadania. Entretanto, a entrada das idéias neoliberais no Brasil influenciou para que as políticas sociais não atingissem a pretendida universalização e qualidade. Desse modo, é notório que não houve a criação um sistema de provisão pública que minorasse eficientemente as precariedades inscritas no mercado de trabalho.

Parece haver, atualmente, consenso quanto ao reconhecimento da necessidade de alguma intervenção do Estado na esfera da política social. Há dissenso, contudo, quanto às características que essa intervenção deve ter. De um lado, há autores que defendem políticas sociais *incondicionais, universais* e com benefícios e programas *generosos*; no pólo oposto, há quem defenda que as políticas sociais devam ser *minimalistas, condicionais, focalistas* e *seletivas*. A defesa desse último tipo de política encontra respaldo em autores de tendência liberal, especialmente devido à premissa de que essas qualidades da provisão pública seriam as que menos interferem no livre movimento mercantil, ou na livre concorrência.

Entretanto, é importante conhecer e analisar o contexto onde as políticas sociais são implementadas para que, assim, seja possível, aos gestores públicos, estipular quais características atendem as demandas sociais postas historicamente. Partindo dessa premissa, procuramos proceder a um estudo histórico acerca da construção da cidadania no Brasil e sua relação com o mercado de trabalho, além de um estudo teórico-conceitual sobre as possibilidades inscritas na política social em relação à ampliação do acesso aos direitos.

A perspectiva adotada para empreender mencionado estudo considera que o desenvolvimento se edifica sobre a base da expansão das liberdades humanas, compreendidas como oportunidades reais de que podem desfrutar as pessoas, nos seus

contextos sociais. Assim, a questão a que procuramos analisar refere-se à possibilidade de aumento de liberdades na relação entre as duas instituições referidas.

Quando Adam Smith defendia mercados livres, lá para os idos do século XVIII, havia crescente demanda social, especialmente da burguesia emergente, contra as mazelas da intervenção excessiva do Estado repressor e contra o trabalho cativo. Surgiram, nesse tempo, ideais como os de liberdade e igualdade. E a questão da livre concorrência referia-se também à força de trabalho. Smith entendia que o mercado livre tinha um potencial equalizador porque considerava que a situação de ausência de liberdade do trabalhador era a fonte das desigualdades nas condições da antiga Europa. O autor considerava que os impedimentos à livre circulação da mão-de-obra obstavam a igualdade. Em sentido semelhante, Friedman, já no século XX, afirma que um sistema de liberdade econômica é a condição da liberdade política.

No Brasil, último dos Estados ocidentais a extinguir oficialmente a escravidão, não houve um longo histórico de defesa dos ideais liberais e nem uma grande revolução regida por tais ideais. Esses valores não compuseram, como lembra José Murilo de Carvalho, o ideário da sociedade brasileira numa luta contra o trabalho cativo. Relembrando também os dizeres de Vera Telles, não vigorou por aqui os ideais igualitários tão caros onde ocorreram as revoluções burguesas. Do fim oficial da escravidão, quando abriram-se as portas para um mercado de trabalho propriamente dito, ou seja, aquele em que vigora a liberdade de negociação da força de trabalho por parte do próprio trabalhador, até recentemente, o mercado não incorporou plenamente as pessoas que poderiam ser inseridas nele, com destaque para os negros recém libertos. As relações trabalhistas instauradas a partir de então, embora tendessem para a negação do trabalho escravo, foram pautadas por precariedades que futuramente influenciariam as condições de trabalho, com a presença de importante informalidade, do desrespeito à integridade dos trabalhadores e do desemprego (Theodoro, 2005). Se a demanda social, no tempo de Smith, pautava-se pela necessidade de contestar os abusos do poder estatal e a ausência da liberdade de proceder a trocas em um mercado livre; no Brasil atual, a demanda maior liga-se aos excessos do mercado. Portanto, o contexto em que se instaura o neoliberalismo no Brasil e sua ênfase na liberdade vinculada ao mercado é substancialmente diferente do contexto em que emergiram os ideais liberais. A aplicação intransigente desses ideais estaria, pois, *descontextualizada*, a considerar a história deste país.

Quando, a partir da década de 1930, ensaiaram-se as primeiras iniciativas de proteção social por parte do Estado brasileiro, com a adoção de políticas sociais voltadas para o trabalho formal, esse mesmo Estado passou a ser o criador de relevante desigualdade. A cidadania veio a ser uma espécie de virtude do trabalhador formal, portador da carteira de trabalho, enquanto as outras pessoas seriam melhor qualificadas enquanto “pré-cidadãs” – e estas eram maioria, se somarmos os trabalhadores informais com os não-empregados⁵⁸. A assistência social, de 1930 a 1988, não foi prestada diretamente pelo Estado, que se limitava a subvencionar entidades filantrópicas, de modo que não se tratava de uma política pública pautada nos direitos de cidadania.

A partir dessas constatações, podemos ponderar que no Brasil há o histórico de abarcar um mercado de trabalho com características excludentes e precárias e, ao mesmo tempo, criar um padrão de cidadania não universal, voltado sobretudo para o trabalhador formalizado. Considerando-se esses aspectos, duas seriam as “preocupações” presentes na agenda pública brasileira: a) romper com o histórico de precariedades vinculadas à situação do mercado de trabalho⁵⁹; b) romper com o histórico de cidadania vinculada ao status de trabalhador formal, expandindo-a, assim, para todos os brasileiros.

Essa *dupla ruptura* parece fazer parte das diretrizes oficiais pretendidas pelo Estado após a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma vez que a legislação estabeleceu direitos trabalhistas para mitigar os abusos patronais, direitos como o salário mínimo, férias remuneradas e a carga horária máxima de trabalho, por um lado, e, por outro, um sistema de proteção social com pretensões universalistas.

Nesse contexto, inserem-se as políticas de transferência de renda, embora não plenamente formuladas em consonância com os preceitos constitucionais e, diga-se, com os direitos humanos. No debate sobre esse tipo de política, está em pauta a

⁵⁸ Por *não-empregados* englobamos aqui os potenciais trabalhadores, que não encontravam emprego, e as pessoas que não tinham condições de ingressar no mercado de trabalho por vários motivos, como as crianças muito novas e os idosos.

⁵⁹ Consideramos, nesse caso, o mercado de trabalho visto de modo geral. É evidente que existem também empregos bem remunerados e satisfatórios, plenamente condizentes com os direitos trabalhistas. Porém, todas as pessoas estão potencialmente sujeitas às vicissitudes do mercado. O decréscimo do valor real dos rendimentos ocorrido recentemente no Brasil, por exemplo, atingiu mesmo categorias profissionais bem remuneradas historicamente, o que levou a greves, em vários lugares do país, de categorias como a dos bancários e médicos. Ademais, uma vez que faz parte da vida certos infortúnios pessoais, como doenças incapacitantes, consideramos que qualquer pessoa pode virtualmente depender de algum tipo de proteção, seja das formas clássicas de proteção (família e comunidade) seja do sistema de proteção social vinculado ao Estado. Assim, ao falarmos da precariedade do mercado ou da ineficiência do sistema de proteção social, levamos em conta não somente as pessoas que estão envolvidas nesse aspecto atualmente, mas também as pessoas que podem vir a estar.

expansão da cidadania para segmentos antes destituídos do acesso aos direitos, como os trabalhadores informais. Entretanto, a dotação dos programas de transferência de renda com características liberais, como a focalização na pobreza extrema e a rigorosa seletividade, podem, *em primeiro lugar*, desfavorecer a pretendida universalização da cidadania, a sua expansão para campos onde historicamente não atingiu; e podem, *em segundo lugar*, não ser um obstáculo eficiente à dependência do trabalhador a mercados precários. Desse ponto de vista, as características atuais da política de transferência de renda não seriam eficientes para a *dupla ruptura* supramencionada.

Conforme analisamos no segundo capítulo, situações estruturais, como a estagnação econômica, que provocam efeitos como o decréscimo da renda individual, somadas à tradição de políticas sociais de diminuta abrangência e qualidade, incentivam jornadas duplas; ingresso de jovens, crianças no mercado de trabalho; ocupação em empregos precários e maior número de aposentados e pensionistas empregados (Pochmann, 2006). Assim, cabe combater os problemas estruturais de modo a promover crescimento econômico, mas uma vez que o desenvolvimento, visto de forma mais ampla, não se confunde com o crescimento, caberia também aumentar a abrangência e a qualidade das políticas sociais a fim de combater os efeitos negativos do mercado de trabalho mencionados acima e também promover maior distribuição de renda.

Contudo, às avessas das indicações expressas nos artigos da constituição, o padrão de desenvolvimento neoliberal no Brasil é apontado por alguns autores, conforme procuramos demonstrar, como propulsor de acentuado retrocesso dos direitos sociais e trabalhistas já conquistados. Concordam José Murilo de Carvalho e Wanderley Guilherme dos Santos que os direitos sociais no Brasil retroagiram em tempos de maior abertura democrática. O padrão de desenvolvimento neoliberal não *rompe* com essa tradição, mesmo após a constituinte. E além de reduzir os direitos através das reformas previdenciárias, o neoliberalismo deixa suas marcas também na política de assistência social, que fornece somente o *mínimo* e não de forma universal.

Na medida em que os dados sobre mercado de trabalho indicam que no tempo de maior influência do padrão de desenvolvimento neoliberal, especialmente na década de 1990, houve aumento do desemprego, aumento do número de postos de trabalho informal, diminuição da renda do trabalho, relevante presença de trabalho infantil e, ao mesmo tempo, precarização dos direitos sociais, torna-se patente que as medidas neoliberais não contribuíram para promover a *dupla ruptura* da qual falamos,

antes concorrem para a *manutenção* do histórico do mercado de trabalho e da cidadania restrita.

• • •

Constatamos, no decorrer da presente pesquisa, que há divergências quanto ao entendimento acerca da relação entre o papel do Estado, ao implementar as políticas sociais, e o mercado de trabalho. Se essa relação pode ser vista como intercomplementar – corroborando a premissa seniana de que liberdades de diferentes tipos podem favorecer umas às outras –, é patente, de modo inverso, que ela pode ser vista também como sendo contraditória, envolvida que é em antagonismos presentes entre segmentos sociais divergentes quanto à concepção acerca do papel do Estado e da extensão dos limites que podem ser postos ao mercado.

Desse modo, se há segmentos que afirmam que os mercados livres de qualquer interferência – livres inclusive da competição com políticas sociais mais abrangentes – é que possibilitam maiores oportunidades sociais, há segmentos que dizem que essas políticas, se universais e generosas, é que edificam aquelas oportunidades. Mas, independentemente do que venha a defender cada corrente teórica acerca do assunto, parece haver um acordo de que amplos sistemas de proteção social, dotados de políticas universalistas e de maior qualidade, podem interferir nos mercados, uma vez que possibilitam o acesso a bens e serviços através de uma relação não mercantil.

A divergência, nesse caso, se explica, em parte, através dos supostos em torno do mercado capitalista. Como procuramos mostrar, há autores, como Hayek, Friedmam, Reis e Sen, que sustentam a premissa de que os mercados livres possibilitam certa equidade e tendem ao equilíbrio entre as partes divergentes. As *imperfeições* dos mercados, na visão desses autores, advêm de interferências externas negativas e, por conseqüência, seria um erro condenar os mercados em si mesmo. Por outro lado, há autores, como Marx, Polanyi, Offe e Esping-Andersen, que apontam certas contradições inerentes ao sistema capitalista que fazem do mercado, em si mesmo, desigual. Offe, por exemplo, busca explicitar que a relação entre trabalhadores e empregadores no seio da competição mercantil é desigual, mesmo em situações de livre concorrência. Com base na supramencionada desigualdade inerente ao capitalismo, Esping-Andersen fala

em desmercantilização, que refere-se a autonomia dos trabalhadores em relação aos empregadores.

Com referência a essa oposição entre as correntes de pensamento, procuramos explicitar as características reais do mercado de trabalho no Brasil, numa perspectiva histórica, e a partir disso, refletir sobre a necessidade de implementar políticas sociais que minorassem a dependência em relação a esse mercado. A perspectiva do desenvolvimento visto como um processo de expansão das liberdades nos valeu para avaliarmos as características possíveis das políticas sociais, com ênfase nas políticas de transferência de renda, que poderiam deter maior eficiência no que tange ao desenvolvimento visto de forma mais ampliada.

Vale lembrar que Sen, ao formular a proposta contida em seu *Desenvolvimento Como Liberdade*, é explícito quanto a importância de mercados livres de interferências negativas. Entretanto, embora apresente e problematize os principais argumentos contidos na literatura sobre políticas sociais, no que tange ao problema da oposição entre universalização e focalização, Sen não se posiciona pela defesa de uma ou outra forma de atuação, conforme procuramos demonstrar no primeiro capítulo. O autor argumenta que esse posicionamento requer considerar as características da sociedade onde os serviços e benefícios estão sendo oferecidos, portanto não seria possível defender uma posição que valesse para todas as sociedades.

Ao levarmos em consideração as características das relações trabalhistas no Brasil, bem como o histórico das políticas sociais (justamente para fazer uma análise contextualizada) entendemos que políticas sociais minimalistas, com função suplementar ao mercado, podem significar a reprodução de injustiças históricas, como a pobreza, a desigualdade de renda e a exploração excessiva da força de trabalho, uma vez que o mercado ainda se encontra com sérias precariedades.

• • •

A relação entre liberdade e mercado capitalista, conforme procuramos demonstrar no primeiro capítulo, conta com, pelo menos três vertentes. A *primeira* concebe que o mercado pode ser uma instituição central no processo de expansão das liberdades. A *segunda* entende que as contradições inerentes ao sistema capitalista não favorecem as liberdades, de modo que a construção de sociedades livres requer ultrapassar o capitalismo. A *terceira* compreende que é possível expandir as liberdades

no sistema capitalista, desde que se adotem certos mecanismos que minorem a submissão excessiva ao mercado. A política social seria um desses mecanismos.

O debate acerca da liberdade é, portanto, complexo, não sendo possível, em um trabalho como este, defender uma posição definitiva. Entretanto, algumas indicações são importantes para o debate:

a) considerando-se as liberdades enquanto um processo que permite o aumento das oportunidades de viver conforme valores legitimados socialmente, é importante conhecer as demandas sociais históricas e os fatores que, num determinado contexto, obstaculizam as oportunidades dos cidadãos. Não obstante, os valores não são unívocos, de modo que segmentos sociais diferentes, no que se refere ao aspecto valorativo, podem ser antagônicos entre si. Nesse sentido, tanto há quem valorize políticas sociais universais e de qualidade quanto o seu oposto. Assim essa questão não é somente técnica, mas também ética e política.

b) Aproximar as provisões públicas da *política* significa, por sua vez, ouvir as vozes do povo, num processo democrático. Como os valores presentes dentro de uma sociedade podem ser antagônicos, é patente a existência de conflitos de interesses. Não se trata, pois, de instaurar uma *harmonia*, mas sim de reconhecer o conflito e o dissenso como sendo legítimos. Relembrando as palavras de Telles (1999, p.100): “numa sociedade regida pelo código da igualdade, o conflito aparece como acontecimento inevitável e irredutível da vida social”. Nessa perspectiva, os indivíduos têm igual direito de se fazerem ouvir. No Brasil, mesmo nos momentos de abertura democrática (antes de 1988), como procuramos analisar no segundo capítulo, são vários os exemplos de circunstâncias em que o conflito não foi considerado legítimo pelo governo: o discurso de *integração* do chamado Estado Novo é um desses exemplos. Outro exemplo são as várias proibições, ao longo da história, das manifestações das entidades representativas dos trabalhadores. O processo democrático pode ser, então, um fator importante para a legitimação do conflito e do dissenso, e da aproximação entre o cidadão e o processo de concepção e implementação de políticas sociais.

c) É vital considerar, também, que se as relações sociais são por vezes conflituosas, esse conflito se insere nas esferas do Estado e do mercado. Assim, a relação entre política social e mercado de trabalho pode refletir as demandas sociais antagônicas. Portanto, não se trata apenas de conciliar essas duas instâncias, trata-se igualmente de considerar que ambas estão inseridas numa sociedade onde existe uma

demanda histórica pelo fim da pobreza e da desigualdade, consideradas por Sen como fontes de privação de liberdade.

d) Mercados livres de interferências negativas também podem ser considerados um fator importante para o avanço das liberdades. Não obstante, é importante considerar a sua situação real em determinado contexto. Embora o Brasil seja considerado uma das maiores economias do mundo, não consegui converter isso em melhorias de qualidade de vida para grande parcela da população. Esse aspecto é um exemplo indicativo de que o crescimento econômico não leva necessariamente ao desenvolvimento. Assim, podemos nos questionar se, no caso específico deste país, enfatizar os mercados em detrimento de sistemas de proteção social mais abrangentes seja de fato mais relevante do que, em vez disso, enfatizar a proteção social ainda que ela possa interferir no mercado de trabalho, aumentando o poder de barganha dos trabalhadores.

Levando em consideração os quatro pontos locados acima, entendemos que os preceitos neoliberais aplicados às políticas sociais brasileiras a fim de minimizar os seus efeitos sobre os mercados, não consideram a situação real das relações trabalhistas no Brasil. Afinal, dadas essas relações, manter o mercado sem interferência pode significar a manutenção da pobreza e da desigualdade, em prejuízo do aumento das oportunidades sociais.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. GENTILI, Pablo; SADER, Emir. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. 208 p.
- ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB*, Rio de Janeiro, n 39, 1995, p. 3-40.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivonete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. 6.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006. 448p.
- BRASIL, Lei Orgânica de Assistência Social, nº8.742. de 7 de setembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [et al]. 5 ed. – Brasília: MDS, 2004 a. 60p.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. *PNAS – Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004 b.
- CARDOSO JUNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais No Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal. *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. JACCOUD, Luciana (org.). Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=466#IPEA>. Acesso em: 01 de janeiro de 2010.
- CARDOSO JUNIOR, José Celso. A Questão do Trabalho Urbano e o Sistema Público de Emprego No Brasil Contemporâneo: Décadas de 1980 E 1990. *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. JACCOUD, Luciana (org.). Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=466#IPEA>. Acesso em: 01 de janeiro de 2010.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- CHALHOUB, Sidney. *Visões da Liberdade*. Uma história das últimas décadas da escravidão na corte. São Paulo: Cia. das Letras, 1990.
- CUNHA, Rosani. Transferência de Renda Com Condicionalidade: A Experiência do Programa Bolsa Família. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva*

no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

DRAIBE, Sônia M. *A reforma dos programas sociais brasileiros: panorama e trajetórias*. 2000. Disponível em: <http://dc110.4shared.com/download/53006091/ab5c428f/Sonia_Draibe_Reforma_Programas.pdf?forceOpen=true>. Acessado em 01 de fevereiro de 2010.

DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado de Bem-Estar no Capitalismo Contemporâneo. DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Org.). *O Estado de Bem-estar no Século XXI*. São Paulo: LTR, 2007.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/rel/rac/racmai99.xml>. Acessado em: 01/03/2010.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, n.46. São Paulo: Marco Zero/Cedec, set. 1991.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho e. *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. 4. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Uma Genealogia das Teorias e Tipologias do Estado de Bem-estar Social. DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Org.). *O Estado de Bem-estar no Século XXI*. São Paulo: LTR, 2007.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. 2. ed. São Paulo, Nacional, 1981.

HAYEK, Friedrich August Von. *O Caminho da Servidão*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

JAKOBSEN, Kjeld A. A dimensão do trabalho informal na América Latina e no Brasil. JAKOBSEN, Kjeld A. et. al. *Mapa do Trabalho Informal: Perfil Socioeconômico dos Trabalhadores Informais na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Fundação Perceus Abramo, 2000. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=1700>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.

JAKOBSEN, Kjeld A. et. al. *Mapa do Trabalho Informal: Perfil Socioeconômico dos Trabalhadores Informais na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Fundação Perceus Abramo, 2000. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=1700>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em Direção ao Passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1997, p.151-178.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1963.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, vol. 1.

MARQUES, Rosa Maria. et al. *A Previdência Social no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=1700>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.

MARTINS, Luci Helena Silva. *Sociedade, Estado e Organizações não Governamentais*. Franca: UNESP, 2004 [Tese de Doutorado].

MATTOSO, Jorge. *Brasil Desempregado: Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90*. 2º ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=1700>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO Tatiana; SOARES, Fábio. Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições Para o Debate. *Texto Para Discussão n° 1283*. Brasília: IPEA, 2007.

MERRIEN, François Xavier. O Novo Regime Econômico Internacional e o Futuro dos Estados de Bem-estar Social. DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Org.). *O Estado de Bem-estar no Século XXI*. São Paulo: LTR, 2007.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado Entre a Filantropia e a Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2001.

NORONHA, Eduardo G. “Informal”, Ilegal, Injusto: Percepções do Mercado de Trabalho no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - vol. 18 N°. 53, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000300007. Acessado em: 10 de janeiro de 2010.

OLIVEIRA, Valter Lúcio de. Liberdade e Poder em Amartya Sen: uma leitura crítica. *Desenvolvimento em Questão*. Janeiro-junho, vol. 5, n. 9, Rio Grande do Sul: Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul, 2007.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. (orgs.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. Sobre a política de Assistência Social no Brasil. PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira; BRAVO, Maria Inês Souza (org.). *Política social e democracia*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

- POCHMANN, Márcio. Rumos da Política de Trabalho no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita. *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Cortez, 2006.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- ROSANVALON, Pierre. *A Crise do Estado Providência*. Goiânia: Editora da UFGV; Brasília: Editora da UNB, 1997.
- ROSTOW, W. W. *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia*. 2.ed. São Paulo: Best Seller, 1999.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- SAWAYA, Rubens Rogério. *Liberalismo humanista: Amartya Sen e o Desenvolvimento*. 2004. Disponível em: <http://www.lead.org.br/article/view/388>. Acessado em: 01/12/2009.
- SEN, Amartya Kumar. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SEN, Amartya Kumar. *Desigualdade Reexaminada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SILVA, Ademir Alves da. *Gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007 a.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Avaliação de Políticas Sociais: concepções e modelos analíticos*. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez Editora, n° 53, ano XVIII, mar.1997.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6):1429-1439, 2007 b.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A política Social Brasileira no Século XXI*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- SILVA, Marina da Cruz; ZIMMERMANN Clóvis Roberto. O Princípio da Desmercantilização nas Políticas Sociais. *Caderno CRH*, Salvador, v. 22, n. 56, p. 345-358, Maio/Ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v22n56/v22n56a10.pdf>. Acessado em: 24 de fevereiro de 2010.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações: Investigação Sobre Sua Natureza e Suas Causas*. São Paulo: Nova Cultural LTDA, 1996, Vol. 1.

SPOSATI, Aldaíza. *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. *Modelo de Proteção Social Não Contributiva: Concepções fundantes*. ENAP: Curso de Formação de Multiplicadores. Volume I. Brasília, 2007 b.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: afinal do que se trata*. Belo Horizonte: Ed. UFMG. 1999.

THEODORO, Mário. *As Características do Mercado de Trabalho e as Origens do Informal no Brasil*. *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. JACCOUD, Luciana (org.). Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=466# IPEA>. Acesso em: 01 de janeiro de 2010.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

VIEIRA, Evaldo. *Os Direitos e a Política Social*. São Paulo: Cortez, 2004.

ZIMMERMANN, Clovis Roberto. *Social programs from a human rights perspective: The case of the Lula administration's family grant in Brasil*. *Sur*. [online]. 2006, vol.1, Special Edition [citado 11 outubro 2006]. Disponível na World Wide Web: <http://socialsciences.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180664452006000100005&Ing=pt&nrm=iso>. ISSN 1806-6445.