

Segurança social no capitalismo periférico

Algumas considerações sobre o caso brasileiro

MÁRCIO POCHMANN

Sem ter registrado o mesmo desempenho observado nas economias centrais, o Brasil apresentou ao longo do século passado uma trajetória não desprezível de evolução de seu sistema de proteção social. De acordo com características específicas de um país periférico, avançou-se em várias medidas de proteção social, sem, contudo, romper com a natureza da exclusão social. Desde 1981, a situação social tem sido agravada, particularmente pelo predomínio da estagnação produtiva e pelo ciclo da financeirização da riqueza. Não obstante os obstáculos, o Brasil tem hoje uma oportunidade singular de democratizar a democracia, constituir um novo modelo de crescimento da renda e refazer as pazes com um futuro socialmente justo.

A evolução do capitalismo liberal no início do século xx desembocou em dois caminhos distintos. O primeiro se deu por conta da ruptura do modo de produção capitalista, como no caso da Revolução Russa, em 1917, que resultou na constituição de experiências inéditas do socialismo real. Com o passar do tempo, contudo, a proposta de ditadura do proletariado foi sendo transformada geralmente na ditadura do partido, o que viabilizou fundamentalmente a garantia prolongada de políticas sociais de natureza mais assistida por parte da população necessitada.

Para as demais nações, sem experiências mais radicais de revolução socialista, predominaram as reformas de carácter social-democrata, em que a constituição

Márcio Pochmann: professor licenciado do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas. Secretário do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade do Município de São Paulo.

Palabras-chave: pobreza, desigualdade, Estado do Bem-Estar Social, proteção social, Brasil.

do Estado do Bem-Estar Social foi a peça fundamental para o estabelecimento da cidadania regulamentada. Apesar da convergência de uma série de reformas social-democratas ocorridas ao longo do século xx em diversos países, observa-se que a presença plena do Estado do Bem-Estar Social foi uma excepcionalidade das economias que constituem o centro do capitalismo mundial. Ou seja, uma minoria de nações que atenderam a uma parcela relativamente pequena do conjunto da população mundial. Nas economias capitalistas periféricas, as reformas de caráter social-democrata foram de expressões menos intensas, com experiências variantes de proteção social.

A partir desse entendimento prévio, procurou-se tratar da evolução da proteção social no Brasil. Além desta introdução inicial, apresenta-se, na seqüência, uma breve recuperação das condicionalidades históricas que permitiram o desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social nas economias que constituem o centro do capitalismo mundial. Logo depois, busca-se analisar as condicionalidades históricas do Estado do Bem-Estar Social no Brasil. Dessa forma, espera-se contribuir para um melhor entendimento dos obstáculos e limites da evolução da proteção social num país periférico ao sistema econômico capitalista mundial. O texto encerra-se com uma breve conclusão.

■ Segurança social no capitalismo avançado

As economias capitalistas desenvolvidas construíram ao longo do século xx, especialmente a partir do segundo pós-guerra, experiências até então inéditas em termos de avanços na proteção social e trabalhista. Para isso coube ao Estado um papel singular como participante do intenso processo de expansão econômica e do exitoso enfrentamento das iniquidades geradas no interior das sociedades capitalistas.

As características do Estado intervencionista foram, assim, congruentes com a fase de acumulação de capital marcada pela expansão da concorrência cada vez mais imperfeita (processo de monopolização dos capitais), em que tendeu a desaparecer a capacidade de auto-regulação do mercado por conta de suas próprias forças. A politização da vida social, em contrapartida, assumiu papel central na agenda de transformação do capitalismo organizado¹.

1. Sobre isso ver mais em Nikos Poulantzas: *Estado, poder e socialismo*, Graal, Rio de Janeiro, 1981; John K. Galbraith: *O novo Estado industrial*, A. Cultural, São Paulo, 1982; Michael Aglieta: *Regulación y crisis del capitalismo*, Siglo XXI, México, DF, 1979.

O chamado Estado do Bem-Estar Social² cumpriu distintas funções, todas elas inegavelmente consagradas no âmbito da estratégia de enfrentamento da po-

O chamado Estado do Bem-Estar Social cumpriu distintas funções, todas elas inegavelmente consagradas no âmbito da estratégia de enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade social ■

breza, do desemprego e da desigualdade social, sobretudo durante quase três décadas sucessivas após o final da Segunda Guerra Mundial. Durante esse período, todavia, duas diferenças importantes se fizeram destacar nos propósitos de atuação do Estado do Bem-Estar Social.

De um lado, a experiência do Estado do Bem-Estar Social na Europa Ocidental que demarcou consideravelmente mais o seu propósito de atuar sobre as iniquidades produzidas *ex-post* pelo desenvolvimento capitalista, por intermédio das políticas de natureza redistributivas (justiça tributária e transferências sociais). De outro, a experiência do Estado do Bem-Estar Social norteamericano, que enfatizou bem mais a atuação *ex-ante*, sobre as iniquidades do geradas no capitalismo, por meio do sistema educacional e da regulação do patrimônio e do fluxo de renda (imposto de renda negativo)³.

Os resultados alcançados não serão aqui abordados. Interessa, entretanto, identificar quais as principais referências estruturantes do desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social, com uma espécie de contraponto da experiência de proteção social no Brasil⁴. Mais precisamente procura-se evitar o desenvolvimento de uma possível interpretação fragmentada da realidade do Estado de Bem-estar social. Trata-se de apresentar as bases sobre as quais termina sendo edificado no centro do capitalismo mundial o Estado do Bem-Estar Social, posto que foram muito mais uma exceção do que regra na constituição de sociedades menos desiguais, mantidas elevadas a expansão das atividades produtivas e a estabilidade monetária.

2. De acordo com referência bibliográfica especializada, trata-se, neste ensaio, de identificar o especial papel que coube ao Estado cumprir nas economias de mercado desenvolvidas. Pela literatura especializada considera-se o conceito de Estado de Bem-Estar Social utilizado tanto na língua inglesa de *Welfare State* como na língua francesa de *État-providence*.

3. Para detalhes maiores ver John Rawls: *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1972; Jean-Pierre Dumont: *Les systèmes étrangers de sécurité sociale*, Economica, Paris, 1988.

4. As referências foram definidas com base em Gösta Esping-Andersen: *Les trois mondes de l'État-providence*, PUF, Paris, 1999; Philippe Van Parijs: *O que é uma sociedade justa?* Ática, São Paulo, 1997.

A emergência do Estado do Bem-Estar Social está fundamentalmente vinculada ao abandono da concepção liberal clássica de que somente as forças livres do mercado seriam o meio ideal para abolição das classes, das desigualdades e dos privilégios, conforme originalmente consagrado por Adam Smith. Tempos depois disso, as críticas ao liberalismo deram vazão ao processo de desmercantilização da sociedade capitalista conduzido por forte pressão social organizada e operado por um novo tipo de Estado. Em outras palavras, nota-se a consagração de uma importante politização das ações de natureza pública introjetada pelo Estado, com a finalidade de restringir o papel das forças do livre mercado. Assim, quase um monopólio representado pelo Estado, em maior ou menor grau, foi difundido no centro do capitalismo mundial, com as funções de conceder proteção social a todos os cidadãos e garantir a edificação.

Três foram as principais vertentes iluminadoras do Estado do Bem-Estar Social. De um lado, a motivação de característica pós-liberal, consolidada a partir da depressão de 1929. Ainda que parcelas da população beneficiada terminassem estigmatizadas pela identificação imposta (testes de meios) pelo exclusivo atendimento de pobres, conformou-se o princípio limitado da proteção social nas economias capitalistas desenvolvidas ante a aceitação da situação observada anteriormente de *darwinismo* social. De outro, a motivação de natureza mais corporativa que visou conceder a distinção da proteção social a determinadas categorias ocupacionais consagradas por decorrência de sua importância relativa no interior do mercado de trabalho. Não se trata, todavia, da pressão por uma transformação substancial da sociedade, em busca da equidade social, mas da manutenção do *status* daqueles que em algum momento histórico alcançaram ou que continuaram a mantê-lo no interior do mercado de trabalho⁵. Em outras palavras, a constituição das bases da proteção social dependeu da conformação das estruturas de poder no interior das sociedades. Por fim, a motivação de natureza social-democrata que privilegiou a redistribuição da renda gerada por intermédio da montagem de uma estrutura secundária (fundos públicos), com tributação progressiva sobre os mais ricos e transferências dos fundos públicos para os mais pobres. Não se trata tão somente de disponibilizar serviços sociais (educação e saúde) a todos, ou mesmo da garantia direta de renda aos pobres, mas de retirar das forças de mercado a determinação exclusiva da expansão econômica e da gestão sobre a

5. Sobre isso ver Philippe Schmitter e Geoffrey Lembruch: *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, Londres, 1979; Walter Korpi: «Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalism Democracies» em *West European Politics* Nº 3, 1980.

O desenvolvimento dos regimes de proteção social no centro do capitalismo mundial não indicou uma trajetória simplesmente evolutiva, mas marcada por rupturas, continuidades e transformações históricas ■

força de trabalho⁶. Disso tudo, surgiram, no centro do capitalismo mundial, diversas experiências a respeito de um novo papel do Estado.

O desenvolvimento dos regimes de proteção social no centro do capitalismo mundial não indicou uma trajetória simplesmente evolutiva, mas marcada por rupturas, continuidades e transformações históricas. Em todos os casos,

pelo menos três condicionantes estruturais se fizeram presentes na fundamentação das estruturas Estado do Bem-Estar Social⁷.

O primeiro condicionante é a lógica industrial moderna. Diferentemente dos modos anteriores de produção, a lógica industrial moderna terminou por colocar num mesmo espaço físico uma ampla quantidade de empregados submetida a condições de trabalho e a padrões de vida semelhantes⁸. Ao mesmo tempo, o emprego assalariado na indústria implicou inseguranças constantes face ao intenso ritmo de produção em grande escala e à introdução de novas tecnologias de gestão mais racional da mão-de-obra, que apontaram para novos tipos de doenças profissionais e invalidez precoce de pessoas idosas. O componente organizativo propiciado pelo enorme contingente de empregados sob o mesmo teto viabilizou o surgimento de um novo tipo de sindicalismo.

Na mesma medida, o crescimento da capacidade de produção industrial passou a oferecer, de um lado, maiores riscos de crises associadas à superprodução e, de outro, passou a exigir alguma rigidez na contratação de empregados, fornecedores de matérias-primas e de componentes de produção. Em síntese, precisou haver uma hierarquia funcional que definisse a progressão hierárquica

6. Ver Robert Erikson et al.: *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, M.E. Sharpe, Nova York, 1987; Adam Przeworski: *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

7. As referências podem ser encontradas em Thomas H. Marshall: *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950; Harold Wilensky: *The Welfare State and equality*, University of California Press, Berkeley, 1975; Walter Korpi: *The Democratic Class Struggle*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1981.

8. Sobre as fases de industrialização e impactos da Revolução Industrial ver John Hobson: *A evolução do capitalismo moderno*, A. Cultural, São Paulo, 1984; Robert Ayres: *The New Industrial Revolution*, Nova York, Balbuguer, 1984; Carlos Barbosa: *O processo de industrialização do capitalismo original ao atrasado*, IE / Unicamp, Campinas, 1985.

interna, a jornada de trabalho organizada no ano para atender à demanda da produção, e o compartilhamento da produtividade, garantindo a disciplina e a maior intensidade do trabalho.

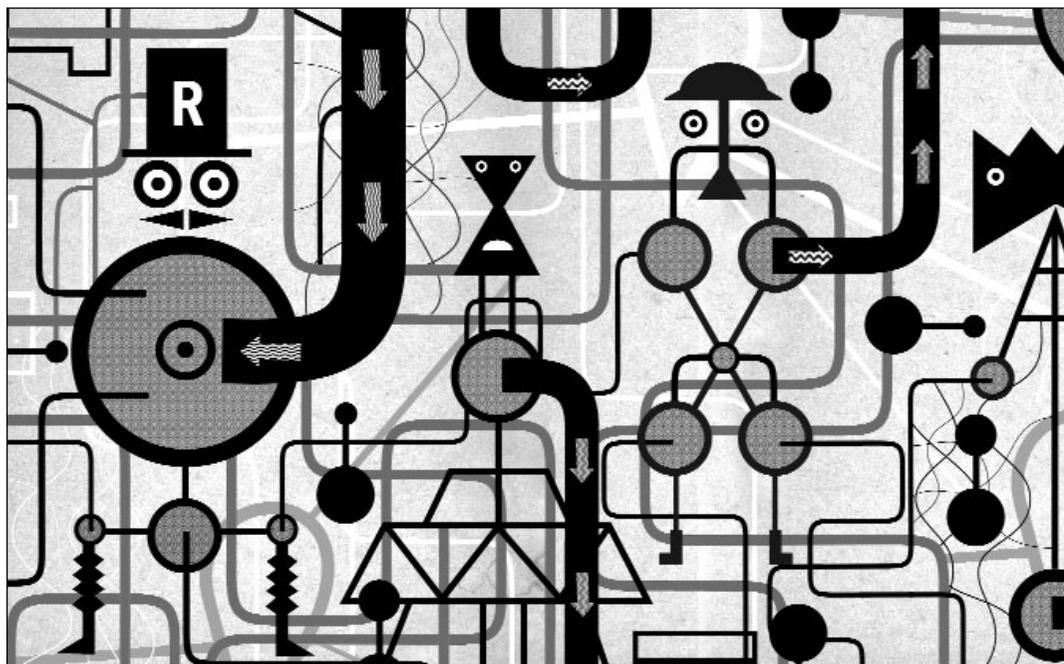
Assim, a redistribuição de parte dos ganhos de produtividade com empregados ocupados (elevação real de salários e diminuição da jornada de trabalho), com consumidores (redução real dos preços) e com setor público (aumento da carga tributária) permitiu a convivência menos agressiva no capitalismo desenvolvido, apontando para a consolidação de sociedades menos desiguais, mais homogêneas em direitos e no padrão de consumo.

O segundo condicionante para o desenvolvimento dos regimes de proteção social no centro do capitalismo mundial é a democracia de massa. A partir da lógica industrial orientadora de maiores ganhos de produtividade, houve uma interação significativa de interesses comuns entre a classe operária e a classe média. Com a universalização do voto, partidos políticos de base operária e de classe média foram organizados, em parte, originários da organização de um novo sindicalismo. Nesse sentido, o avanço da democracia nas economias desenvolvidas possibilitou a chegada, inicialmente no Poder Legislativo, da representação operária e, posteriormente, no Poder Executivo. No Legislativo, partidos de base operária defenderam e aprovaram as primeiras legislações sociais e trabalhistas. No Executivo, os partidos de base operária e de classe média conseguiram aprovar reformas civilizatórias do capitalismo, como a tributária, a social e a trabalhista⁹. Pela primeira vez, os ricos passaram a pagar impostos, especialmente com o mecanismo da progressividade sobre a renda e o patrimônio. A população pauperizada passou a ser beneficiada, tanto pelo acesso aos serviços públicos básicos como pelos programas de garantia de renda, para aposentadoria (inatividade por velhice), para situação de invalidez ocupacional e para a condição de desemprego (seguro desemprego)¹⁰.

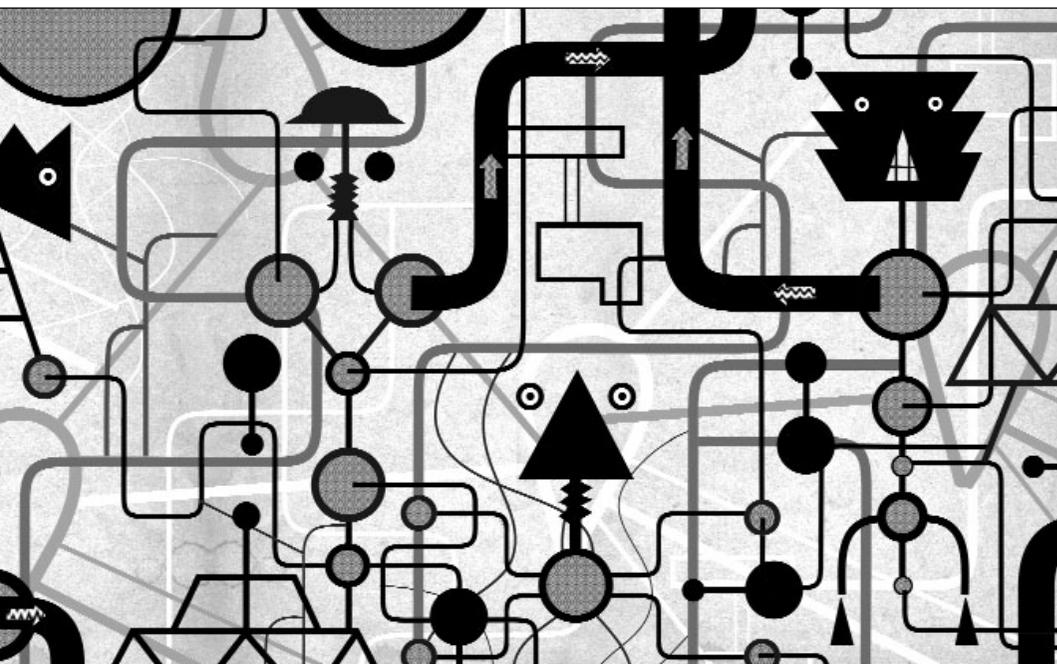
Em resumo, consolidou-se uma nova estrutura secundária de redistribuição da renda, que veio a se sobrepor à já existente estrutura distributiva primária constituída pela própria dinâmica capitalista. Enquanto os ricos passaram a

9. Sobre o papel da organização operária e a representação de seus interesses nos partidos políticos oportunizados pelo avanço da democracia de massa ver A. Przeworski: *Capitalismo e social-democracia*, Companhia das Letras, São Paulo, 1989; Claus Offe: *Problemas estruturais do Estado capitalista*, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1984; Peter Flora e Arnold Heidenheimer: *The Development of Welfare State in Europe and América*, Transaction Books, Londres, 1981.

10. Para alguns, foi possível atender aos grupos em problemas de convivência no interior da sociedade capitalista, como C. Offe: *Capitalismo desorganizado*, Brasiliense, São Paulo, 1989.



© Nueva Sociedad / Daniel Bueno 2007



Daniel Bueno (1974) é formado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Foi vencedor do Salão Internacional de Porto Alegre na categoria ilustração editorial (2003). Participou do anuário da Society of Illustrators de Nova York em 2004 e 2005. Recebeu o prêmio HQ Mix em 2004, como Revelação do Ano, e em 2007 como Melhor Ilustrador de Livro Infantil. Criou em 2004 o curta de animação *Into Pieces*, exposto em Ottawa (Canadá), Annecy (França) e outros salões do mundo. Atua desde 2004 no conselho da Sociedade dos Ilustradores do Brasil. É mestre pela FAU-USP e professor de ilustração da Faculdade de Campinas (FACAMP). Página web: <www.buenozine.com.br>.

ser tributados consideravelmente, foi possível formar fundos públicos capazes de financiar a transferência de renda para a população de menor rendimento, permitindo reduzir a pobreza, o desemprego e a desigualdade social no centro do capitalismo mundial¹¹.

Como terceira condicionalidade estrutural na emergência do Estado do Bem-Estar Social, destaca-se a conformação de sociedades salariais. Em outras palavras, a centralidade de distintos modos de trabalho (profissional-liberal, autônomo, conta própria, trabalho por peças, trabalho familiar, entre outros), muitos inclusive no estágio pré-capitalista, estabelecido a partir do padrão de assalariamento reconhecido formalmente como ocupação total¹². Nesse aspecto, a sociedade salarial foi constituída a partir de um mercado de trabalho estruturado, representando em torno de oito a nove empregos assalariados para cada dez ocupados, com estatuto próprio de valores e direitos assegurado previamente, tanto pelo contrato coletivo de trabalho, definido por negociação direta entre sindicato e empresários, como por direitos estabelecidos nos códigos de trabalho. A partir disso, normas de consumo e padrão de vida superior foram atingidas pelos mais distintos segmentos da população trabalhadora, favorecendo uma importante aproximação entre classe média e classe operária¹³. Em síntese, o pleno emprego transformouse no principal fundamento do processo de estruturação do mercado de trabalho organizado a partir do assalariamento, bem como possibilitou o acesso a um padrão relativamente homogêneo de bem estar.

Após quase três décadas de sucesso, o Estado do Bem-Estar Social passou a apresentar limites consideráveis e obstáculos crescentes à sua continuidade a partir da crise da década de 1970. De um lado, o baixo crescimento econômico veio a obstaculizar a continuidade do pleno emprego, assim como as transformações no padrão produtivo inocularam novas formas de trabalho, muitas à margem das contratações coletivas ou das legislações sociais e trabalhistas existentes. A perda de efetividade do emprego industrial, envolvida numa outra lógica de produção em redes de produção mundial, fragilizou compromissos sociais entre empregados e patrões, comprometendo as bases

11. Para maiores detalhes, ver Jorge Mattoso: *A desordem do trabalho*, Scritta, São Paulo, 1995; M. Pochmann: *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudanças*, LTr, São Paulo, 1995.

12. Sobre a homogeneização do exercício do trabalho, ver mais em Harry Braverman: *Trabalho e capital monopolista*, Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1981; M. Aglietta e Anton Brender: *Les métamorphoses de la société salariale*, Calmann-Levy, Paris, 1984; Robert Boyer: *L'emploi: enjeux économique et sociaux*, E. Maspero, Paris, 1982.

13. Ver mais em Ferdynand Zweig: *The Worker in an Affluent Society*, Heinemann, Londres, 1969; J.K. Galbraith: *The Affluent Society*, Houghton Mifflin, Nova York, 1958.

da sociedade salarial e esvaziando o conteúdo dos regimes democráticos, com menor participação popular e rotinas eleitorais burocráticas.

Ademais, o ambiente de flexibilização dos mercados de trabalho favoreceu a maior desigualdade de renda, a partir do surgimento de uma nova condição de pobreza e de desemprego estrutural (de longa duração), que contribuiu ainda mais para negar a possibilidade de integração social. Não sem motivo, as várias reformas realizadas pela força das políticas de corte neoliberal procuraram desviar o papel do Estado do Bem-Estar Social.

Apesar disso, todavia o Estado do Bem-Estar Social permanece ainda atribuído inequívoco da proteção social e trabalhista das classes subalternas no capitalismo avançado¹⁴. A presença do Estado do Bem-Estar Social nas economias desenvolvida tem sido fator importante de enfrentamento da pobreza, da desigualdade de renda e do desemprego. Ao final do século xx, o centro do capitalismo mundial acumularia cerca de um quarto do total de sua população convivendo com renda abaixo da linha de pobreza, caso não houvesse a ação direta e efetiva da proteção social que torna residual a pauperização para algo em torno de um a cada dez habitantes.

■ Segurança social no capitalismo periférico: o caso do Brasil

As nações que conformam a periferia do capitalismo mundial não registram idêntica trajetória de avanços na proteção social e trabalhista como observada em alguns poucos países desenvolvidos durante o século xx, mesmo quando foram capazes de apresentar taxas superiores de expansão de suas atividades econômicas. Esta é precisamente a experiência do Brasil que, por quase cinco décadas no século passado, foi um dos países que mais rápido conseguiram expandir a sua economia no mundo, sem obter, todavia, resultados consideráveis no âmbito social.

As nações que conformam a periferia do capitalismo mundial não registram idêntica trajetória de avanços na proteção social e trabalhista como observada em alguns poucos países desenvolvidos durante o século xx ■

14. Acerca do debate sobre a atualidade do Estado do Bem-Estar Social no centro do capitalismo mundial ver, entre outros, Marjorie Kelly: *The Divine Right of Capital*, Berrett-Koehler, San Francisco, 2001; David Coates: *Models of Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 2000; R. Boyer e Daniel Drache: *States against Markets*, Routledge, Londres, 1996.

Para países como o Brasil, a análise a respeito da proteção social requer considerar inicialmente a condição de pertencimento à periferia econômica, prisioneira do subdesenvolvimento. Mesmo tendo avançado consideravelmente no processo de industrialização durante o século XX, o Brasil não foi capaz de abandonar as principais características do subdesenvolvimento, como a disparidade na produtividade setorial e regional, e a permanência de grande parte da população prisioneira de condições precárias de vida¹⁵.

Quando predominaram atividades econômicas primário-exportadoras durante os primeiros quatro séculos de sua existência (séculos XVI a XIX), o exercício do trabalho esteve submetido à intensa desvalorização, identificada pela imposição do trabalho forçoso e do genocídio indígena, pela escravidão de negros e ainda pelo sistema de colonato depreciativo a europeus e asiáticos migrantes. Nessa fase do país, a questão social não apareceu concretamente como um problema à nação.

Por incrível que possa parecer, nota-se historicamente, no Brasil, que diante de um considerável acontecimento, geralmente de natureza externa, surgem algumas e poucas brechas para expansão tanto das atividades econômicas como de medidas de proteção social ■

Por incrível que possa parecer, nota-se historicamente, no Brasil, que diante de um considerável acontecimento, geralmente de natureza externa, surgem algumas e poucas brechas para expansão tanto das atividades econômicas como de medidas de proteção social. Verifica-se, inicialmente, como a grande depressão do último terço do século XIX no capitalismo central terminou por oferecer oportunidade

histórica: justamente durante esse acontecimento é que o Brasil terminou aproveitando uma oportunidade singular para constituir as principais bases fundantes do sistema de proteção social. Conforme destacado anteriormente, a difusão do trabalho assalariado e do regime democrático constitui parte fundante dos sistemas de proteção social nas economias centrais, mas que no Brasil foi efetivamente introduzida somente a partir da abolição da escravatura (1888) e da implantação do regime político republicano (1889). O Brasil foi o último país a abolir o trabalho escravo, impondo uma transição extremamente conservadora

15. Sobre a problemática do subdesenvolvimento, ver Celso Furtado: *O mito do desenvolvimento econômico*, Paz e Terra, São Paulo, 1980; Giovanni Arrighi: *A ilusão do desenvolvimento*, Vozes, Petrópolis, 1997; Joan Robinson: *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Zahar, Rio de Janeiro, 1981; Samir Amin: *O desenvolvimento desigual*, Forense-Universitária, Rio de Janeiro, 1976.

para o assalariamento, através da migração de mão-de-obra europeia e asiática, deixando de fora a população negra da possibilidade de integração pelo emprego salarial. Da mesma forma, a implantação do regime republicano não foi nenhum caso esplêndido de participação popular.

Tudo isso não nega, contudo, a coincidência com o ciclo de forte expansão nas atividades produtiva, que se sucedeu no país, sobretudo com a emergência da economia cafeeira e, por conseqüência, uma nova reinserção econômica nos fluxos do comércio mundial de produtos primários. Entre 1870 e 1890, por exemplo, o ritmo de expansão da economia brasileira tinha sido apenas a metade do verificado pelos Estados Unidos. Já nas duas primeiras décadas do século XX, o ritmo de expansão da economia brasileira foi 8% superior ao da economia norte-americana. Se comparada a *performance* brasileira com a de outros países, nota-se uma melhora considerável. Observa-se que no período 1870-1890, a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro foi inferior ao da Argentina (-70,6%), ao do Uruguai (-36,7%) e ao do México (-32,6%). No período 1900-1920, o ritmo de expansão do PIB brasileiro, embora ainda inferior ao da Argentina (-30,3%), terminou sendo superior ao do Uruguai (20,2%) e ao do México (109,7%).

Uma outra brecha histórica criada às economias periféricas ocorreu mais precisamente a partir da depressão de 1929, que proporcionou ao Brasil uma nova fase de avanço nas atividades produtiva e no desenvolvimento de um sistema de proteção social. Isso porque a crise no centro do capitalismo mundial durante a década de 1930 abriu um vácuo no antigo modelo econômico agrário-exportador, passível de ser ocupado tanto por um período de estagnação nas atividades econômicas existentes na época como por uma fase de crescimento em uma outra estrutura produtiva. Diversos países pertencentes à periferia permaneceram prisioneiros da estagnação produtiva por mais de duas décadas após 1929. Quando comparados os níveis de produção de 1950 com os de 1930, nota-se, por exemplo, que países como Índia, Indonésia, Romênia e Espanha registraram desempenho negativo, enquanto outras nações apresentaram variações médias anuais próximas de zero. Para uma crise que veio de fora, o Brasil reagiu muito bem a partir de uma mudança na correlação de forças sociais internas favoráveis à consagração de um novo modelo econômico, capaz de superar a antiga condição de economia agrário-exportadora. Isso não significou uma mera subordinação a reflexos externos, mas sim fruto do estabelecimento de uma nova articulação de classes sociais, responsável pela expansão urbana e industrial nacional que superasse o predomínio das classes proprietárias rurais.

Entre 1930 e 1980, a produção nacional foi multiplicada por 18,2 vezes (6% ao ano)¹⁶, o que permitiu constituir uma das mais importantes possibilidades para a consagração de uma nova estrutura produtiva nacional de base industrial, necessária à conformação do sistema de proteção social no Brasil. Tudo isso, todavia, não se mostrou suficiente para que o país chegasse a apresentar níveis de pobreza, de homogeneização do mercado de trabalho e de desigualdade social comparáveis aos de países com desempenho econômico similar. O país não conseguiu combinar o crescimento econômico com a construção de uma sociedade justa. Isso ainda terminou sendo muito mais agravado pelo ingresso da economia brasileira numa fase de estagnação das atividades produtivas a partir de 1981.

A crise econômica internacional, acompanhada por uma série de ajustes promovida nos países que compõem o centro do capitalismo, a partir da década de 1970, impôs uma nova realidade aos países periféricos. Novamente uma crise que veio de fora terminou por gerar um novo vácuo político interno que acabou sendo preenchido, lamentavelmente, por uma fase de estagnação produtiva e não pelo crescimento econômico no Brasil, conforme ocorrido nas experiências anteriores. Entre 1981 e 2003, a produção econômica cresceu abaixo de 2% como média anual, inferior à expansão de 50% da população economicamente ativa (PEA). O mesmo não ocorreu, contudo, com outros países periféricos, que demonstraram capacidade suficiente para ingressar numa nova onda de crescimento econômico.

No Brasil, assistiu-se à constituição de uma nova articulação de classe social responsável tanto pela secundarização do setor produtivo industrial como pelo avanço das classes proprietárias de ativos financeiros. Em função disso, o projeto de desenvolvimento nacional deu lugar gradualmente a um ciclo crescente de financeirização da riqueza. O desenvolvimento das atividades produtivas foi obstaculizado, enquanto o sistema de proteção social tem sido recorrentemente mitigado pelo contingenciamento de recursos públicos para a esfera financeira e pela desestruturação do papel do Estado. Não tem sido por outro motivo que o país passou a acumular maiores indicadores de exclusão social. O ciclo de financeirização da riqueza depende da lógica de contínua transferência da renda gerada pelo setor produtivo, especialmente da renda do trabalho, bem como da compressão do gasto social. Durante a década de 1990, o rendimento do trabalho perdeu nove pontos percentuais de sua

16. Entre 1930 e 1950 a variação do PIB foi de 153,9% (4,8% ao ano em média). Esse e outros dados estatísticos apresentados foram retirados de Angus Maddison: *The World Economy: Historical Statistics*, OECD, Paris, 2003.

participação relativa no total da renda nacional, enquanto simultaneamente a carga tributária bruta foi elevada em dez pontos percentuais.

Esse acréscimo na participação do Estado no total do excedente econômico resultou fundamentalmente no esvaziamento da renda das classes trabalhadoras e terminou não sendo alocado adicionalmente no gasto social, mas no atendimento dos serviços do endividamento público. Em 2003, por exemplo, quase 10% do PIB foi transferido como pagamento de juros ao mercado financeiro. Nesses termos, um sistema amplo e adequado de proteção social não parece ter viabilidade possível no Brasil. O conhecimento acerca da manifestação atual e da origem da proteção social na periferia do capitalismo pode contribuir para verificar o quanto o Brasil ainda precisa avançar na construção do seu Estado do Bem-Estar Social.

Durante a década de 1990, o rendimento do trabalho perdeu nove pontos percentuais de sua participação relativa no total da renda nacional, enquanto simultaneamente a carga tributária bruta foi elevada em dez pontos percentuais ■

■ Segurança social e seus constrangimentos

Quando são tomados por referência os três constrangimentos estruturais (lógica industrial, acesso à democracia de massa e conformação da sociedade salarial) que demarcam no centro do capitalismo mundial a origem do Estado do Bem-Estar Social, chega-se a um melhor entendimento acerca da evolução da proteção social no Brasil. Sabe-se que a condição de economia periférica implica distinção temporal significativa na constituição da base material referente ao processo de acumulação de capital e de articulação das forças sociais.

Ademais, o acesso à base material necessária à constituição da estrutura industrial não se deu livremente no mercado internacional, mas sim dependente fundamentalmente das brechas históricas abertas a poucas nações. Conforme tratado anteriormente, o Brasil foi ágil em aproveitar algumas delas, especialmente durante as depressões econômicas de 1870 e de 1929, mas, lamentavelmente, desde a crise econômica internacional na década de 1970, o país tem recorrentemente descartado poucas e singulares brechas que têm sido abertas às economias periféricas.

Como se sabe, o modo de proteção social no Brasil ganhou expressão fundamentalmente a partir da Revolução de Trinta. Embora não tenha significado

de fato uma revolução burguesa no sentido clássico, conforme observado no centro do capitalismo mundial, a Revolução de Trinta se mostrou capaz de alterar o jogo político interno que até então prevalecia dependente significativamente das classes proprietárias rurais¹⁷. A ascensão da burguesia industrial e a emergência das classes trabalhadoras urbanas constituíram novos atores responsáveis crescentemente pelo aparecimento de uma agenda política direcionada à regulação das livres forças do mercado. Em particular, a Consolidação das Leis do Trabalho, que foi fruto de certa coalizão política da burguesia industrial com as classes operária e média, terminou comportando-se como um entrave diferenciado à hegemonia das classes proprietárias rurais.

Destaca-se o papel da regulação pública do trabalho naquela oportunidade no Brasil porque ela foi sendo consolidada justamente quando houve o reforço simultâneo da industrialização nacional, deixando no segundo plano as atividades do meio rural. Lembra-se que a antiga e primária base industrial – originária em simultâneo com o êxito da economia cafeeira – encontrava-se prisioneira de um modelo de gestão do trabalho completamente ultrapassado. Até a década de 1930, por exemplo, o empregador industrial absorvia praticamente a totalidade do custo de reprodução do seu trabalhador no preço final do produto ou serviço comercializado. Como uma espécie de herança do período escravista, o empregado industrial tinha praticamente a totalidade do seu custo de reprodução internalizado na estrutura da produção, significando, na maior parte das vezes, a responsabilidade da empresa pela constituição e manutenção, além do salário, das chamadas «vilas operárias» (moradia, educação, saúde, previdência e assistência, entre outros custos).

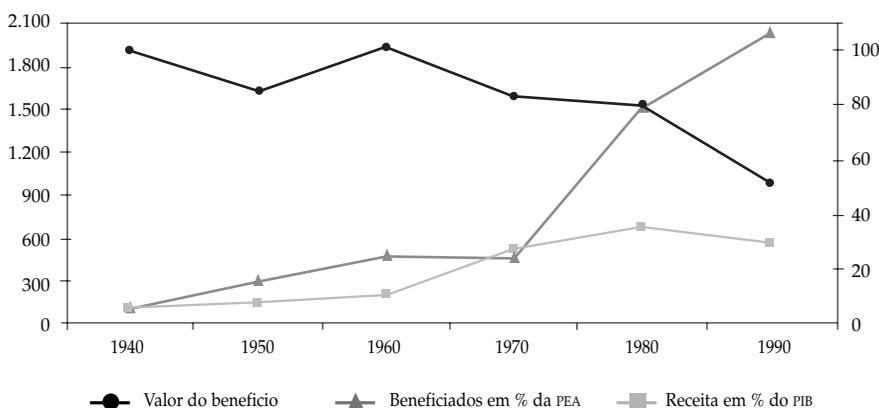
A partir da Revolução de Trinta, grande parte do custo de reprodução da força de trabalho foi externalizada da estrutura interna de produção da empresa. Noutras palavras, além de cobrir alimentação e vestuário, o salário recebido mensalmente pelo empregado urbano teve que cobrir também despesas com moradia, previdência e assistência, educação, saúde, entre outros. Nesse sentido, ganharam importância a definição do salário mínimo (criado em 1940) e a estrutura de tributação constituída com vistas ao financiamento das políticas públicas de educação, saúde, previdência e assistência pelo Estado. A articulação possível de parte das forças sociais não logrou constituir um amplo sistema de proteção social associado ao avanço da base urbano-industrial.

17. Sobre a natureza da revolução burguesa no Brasil ver Nelson Sodré: *História da burguesia brasileira*, Vozes, Petrópolis, 1963; Florestan Fernandes: *A revolução burguesa no Brasil*, Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1974.

Na realidade foi estabelecido um sistema de proteção social de natureza meritocrática e particularista¹⁸, voltado tão somente aos trabalhadores assalariados com carteira assinada. Como a maior parte das classes trabalhadoras encontrava-se no campo, apenas os empregados urbanos foram beneficiados pelo salário mínimo, assim como de toda a legislação social e trabalhista.

Gráfico 1

Evolução do índice do poder de compra referente ao benefício da previdência e assistência social, do percentual de aposentados e pensionistas no total da PEA e da participação da receita previdenciária no PIB, 1940-1990 (1940=100)



Fonte: M. Pochmann: *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudanças*, LTr, São Paulo, 1995.

Ao mesmo tempo, a estrutura tributária implementada naquele momento demonstrou ser regressiva, dependendo de impostos e contribuições sobre o custo do trabalho. Assim, parte importante do sistema de proteção social foi financiada por base contributiva, por tributos indiretos e subênçoes fiscais. Parte importante dos gastos sociais passou a estar atrelada ao comportamento dos salários e da folha de pagamento formal das empresas. Na totalidade, o financiamento geral da proteção social representou em torno de um terço do custo total do empregado urbano, o que tornou o acesso ao

18. Para maiores detalhes, ver Líliliana Aureliano e Sônia Draibe: «A Especificidade do Welfare State Brasileiro» em MPAS y Cepal: (orgs.): *A política social em tempo de crise: articulação e descentralização*, MPAS, Brasília, 1989.

contrato formal de trabalho um verdadeiro teste de meios para o acesso e difusão de uma cidadania de natureza regulada¹⁹.

Por outro lado, dada a composição do financiamento do gasto social dependente, sobretudo de subvenções e de receitas contributivas, associadas ao emprego assalariado formal, observou-se que a ampliação da cobertura de beneficiados pelo sistema de proteção social implicou, muitas vezes, queda no valor real do benefício, precarização do serviço ofertado pelo setor público e fragmentação da assistência em base filantrópica²⁰. Dessa forma, as restrições no financiamento das políticas de proteção social e a natureza regulada de acesso (emprego assalariado formal) aos benefícios impediram que a incorporação de novos segmentos populacionais viesse acompanhada da melhora dos serviços ofertados e do valor real pago como benefício social. A perspectiva de universalidade da proteção social terminou sendo postergada, indicando que a incorporação de novos beneficiados (geralmente mais pobres) representasse, em alguns casos, a saída voluntária de segmentos mais ricos, como nos casos da transformação da educação primária estatal para educação

A classe média não apenas terminou por abandonar a educação fundamental e a saúde pública, para buscar as ofertas privadas de proteção social, como também deixou de ser parceira na defesa da universalização do sistema de proteção social ■

fundamental pública e da saúde universalização do sistema único de saúde pública.

Assim, a classe média não apenas terminou por abandonar a educação fundamental e a saúde pública, para buscar as ofertas privadas de proteção social, como também deixou de ser parceira na defesa da universalização do sistema de proteção social. Da mesma forma, o corporativismo de certas categorias profissionais

mais elitizadas, a meritocracia da escolaridade mais elevada numa sociedade de analfabetos e o particularismo de segmentos ocupacionais de mais alto rendimento contaminaram as possibilidades de maior articulação de interesses e ação política entre classes operária e média no Brasil.

19. Ver mais em Wanderley Guilherme dos Santos: *Cidadania e justiça*, Campus, Rio de Janeiro, 1979; Angela de Castro Gomes: *Burguesia e trabalho. Política e legislação social no Brasil (1917-1937)*, Campus, Rio de Janeiro, 1979.

20. Para maiores detalhes ver Maria Luiza Mestriner: *O Estado entre a filantropia e assistência social*, Cortez, São Paulo, 2001; Aldaíza Sposati et al.: *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*, Cortez, São Paulo, 1985; Eduardo Fagnani: «Política Social e Pactos Conservadores no Brasil» em *Economia e Sociedade* N° 8, 1997, pp. 183-238.

Nesse sentido, também podem ser identificados vários sinais de proximidade das políticas sociais a uma maior privatização do Estado. Seja de parte dos fundos públicos, seja pela gestão terceirizada das atividades de fornecimento de bens e serviços públicos, o setor privado terminou sendo um dos grandes beneficiados pela natureza mais mercantilizada de funcionamento do Estado no Brasil²¹.

Também é importante frisar como o comportamento real dos salários, especialmente do salário mínimo, foi determinante para o acesso ou não à sociedade de consumo de massa no Brasil. Sem que o poder aquisitivo do salário mínimo acompanhasse a inflação, bem como os ganhos de produtividade, tornou-se difícil o acesso à sociedade de consumo de massa no país, mesmo para segmentos de trabalhadores com contrato formal e atendido pelo sistema de proteção social. O prolongamento do processo de desvalorização do salário mínimo iniciado pelo regime militar, em 1964, também contribuiu para desfazer a possibilidade de alianças políticas estratégicas entre trabalhadores sindicalizados e organizados nas grandes empresas e o conjunto de trabalhadores de salário de base. Nesse sentido, com a evolução do piso salarial bem acima do valor do salário mínimo para trabalhadores sindicalizados nas grandes empresas houve o abandono da luta pela elevação do valor real do mínimo nacional, enquanto a maior parte do ocupados de remuneração de base, sem organização e sindicatos combativos, aceitou ampliar a jornada de trabalho e adiantar a colocação da mulher e de filhos em idade precoce no mercado de trabalho como forma de compensar a queda no rendimento familiar.

Em certa medida, os sindicatos de trabalhadores, enquanto representantes dos empregados formais, terminaram permanecendo prisioneiros dos interesses de parcelas específicas das classes operária e média. Mesmo assim, a articulação com instituições políticas, mais especificamente com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), já que os partidos de esquerda estiveram quase sempre na ilegalidade, possibilitou a ampliação lenta e gradual da proteção social para outras parcelas da população, especialmente entre 1946 e 1964.

Desde o final da década de 1970, o fortalecimento do chamado «novo sindicalismo» permitiu não apenas a retomada da redemocratização nacional, mas a defesa de uma agenda mais ampla, vinculada também aos interesses do

21. Acerca da natureza do Estado no Brasil ver Sônia Draibe: *Rumos e metamorfoses*, *Paz e Terra*, Rio de Janeiro, 1985; Francisco de Oliveira: «Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal» em F. de Oliveira e Maria Célia Paoli (orgs.): *Os sentidos da democracia*, Vozes, Petrópolis, 1999.

conjunto dos trabalhadores rurais e urbanos. Por meio de lutas sindicais e políticas partidárias foi possível, pela Constituição Federal de 1988, atingir a unificação do sistema de assistência e previdência social para trabalhadores urbanos e rurais.

Sem o instrumento do contrato coletivo de trabalho, mesmo após o fim do regime militar (1964-1984), os sindicatos continuaram a depender ainda da legislação para avançar na proteção social e trabalhista, seja pela atualização do valor real do salário mínimo, seja pela introdução do décimo terceiro salário, do salário família, entre outras medidas mais recentes. O mesmo também pode ser identificado em relação aos interesses patronais que se mostraram em grande parte dependentes da legislação e do poder policial do Estado, como nos casos da repressão à ação sindical operária, da garantia de financiamento de suas entidades de representação de interesses, da imposição de arrocho salarial (legislação salarial, 1964/94).

Apesar da importância do Parlamento no desenho legal do sistema de proteção social, a experiência de democracia de massa no Brasil é relativamente contida no tempo. Somente a partir de 1930, por exemplo, o país superou o estágio da democracia censitária, quando menos de um décimo do total da população votava. Com o voto universal, o regime democrático ganhou importância inequívoca na constituição do sistema de proteção social. Talvez por isso, toda vez que a força popular parecia ganhar maioria no Legislativo ou no Executivo, o autoritarismo foi utilizado para bloquear as brechas de avanços sociais possíveis, como durante o Estado Novo (1937-1945), no conservadorismo extremo do presidente Eurício Dutra (colocou na ilegalidade partidos de esquerda) e ainda no regime militar (1964-1984).

Dessa forma, o modo de bloqueio da democracia de massa no Brasil, justamente nos momentos cruciais de sua história, evitou a realização das chamadas «reformas civilizatórias» do capitalismo. O país esqueceu-se da reforma agrária que permitisse redistribuir a já concentrada propriedade fundiária, da reforma tributária que tornasse progressiva a estrutura dos impostos, e a reforma social que fizesse universal o acesso regulado aos direitos sociais e trabalhistas que permaneceram tão somente direcionadas aos empregados assalariados formais.

Sem a constituição de uma estrutura secundária de repartição da renda, assistiu-se, no Brasil, a uma contínua concentração da renda e da propriedade ao longo do tempo. Da mesma forma, políticas de transferência de renda aos

estratos mais pauperizados da população praticamente deixaram de ser implementadas, o que implicou constante e abundante pressão de mão-de-obra. Nessas condições, não houve possibilidade de a sociedade salarial ser completada, pois o mercado de trabalho funcionou com enorme excedente.

Mesmo havendo ampliação considerável do assalariamento no Brasil, que passou de cerca de um quinto do total dos ocupados ao final da década de 1930 para cerca de dois terços em 1980, manteve-se extremamente heterogêneo o mercado de trabalho. Mesmo no que diz respeito ao fato de o emprego assalariado ser composto por trabalho ilegal. Ao contrário da sociedade salarial constituída nas economias cen-

Ao contrário da sociedade salarial constituída nas economias centrais, perpetuaram-se no Brasil relações de trabalho não capitalistas ■

trais, perpetuaram-se no Brasil relações de trabalho não capitalistas. Setores econômicos como agricultura de subsistência e serviços urbanos vinculados ao abastecimento (pequenas mercearias), lojas e oficinas de reparação e de atendimento pessoal e familiar permitiram que uma verdadeira economia de baixos rendimentos contribuisse para a cobertura de parte importante do custo de reprodução da força de trabalho, mesmo nos grandes centros industriais do país. A autoconstrução de moradias, muitas vezes em terrenos ilegais, transformou-se numa das poucas alternativas criadas pela engenhosidade popular para fazer avançar o atendimento de habitações, de água e luz, assim como no acesso à alimentação barata e aos serviços domésticos de baixo custo.

Isso tornou possível tanto a abertura de imensas frentes de ocupações urbanas sem acesso ao sistema de proteção social como o atendimento do custo de reprodução do trabalhador formal, que recebeu salários decrescentes, especialmente a partir do regime militar. O novo contexto projetado pelo movimento da industrialização nacional terminou combinando o moderno com velhas formas não capitalistas de ocupação de mão-de-obra. Tudo ocorreu, é claro, durante o auge do ciclo de industrialização (1930-1980), quando o país experimentou taxas inéditas de expansão da produção.

Acontece, todavia, que a partir de 1981 o ciclo econômico foi invertido, com inegáveis conseqüências socioeconômicas para o país. O desassalariamento passou a ser a norma, com intercruzamento no interior das plantas produtivas de distintos segmentos ocupacionais: trabalho autônomo, trabalho em cooperativas (falsas ou não), programas de estágios, trabalhadores assalariados

contratados indiretamente pela terceirização, empregados assalariados diretamente contratados. Entre 1992 e 2002, por exemplo, observa-se que dois terços do aumento da ocupação na indústria de transformação no Brasil ocorreu por intermédio do trabalho autônomo. Ao mesmo tempo, nota-se também que na década de 1990, sete de cada dez ocupações criadas pertenceram a somente quatro famílias ocupacionais: trabalho doméstico, ambulantes, serviços de limpeza e manutenção, e segurança²². Enfim, uma profusão de maior heterogeneidade ainda de ocupações tem sido consagrada a partir das duas últimas duas décadas do século XX, implicando geralmente no exercício precário do trabalho.

Sinais de retrocessos no sistema de proteção social no Brasil não são desprezíveis, diante da queda da renda do trabalho, da expansão do desemprego aberto e de ocupações precárias. Em contrapartida, a ampliação do gasto com a previdência, assistência social e garantia de renda (previdência aos trabalhadores rurais, Lei Orgânica da Assistência Social e programas de transferência de renda) ajudam a combater a pobreza e a desigualdade social, ainda que sem capacidade de substituir a renda do trabalho.

■ Desafios da segurança social

Existe um importante contraste dos obstáculos e limites do Estado de Bem-estar social no Brasil e no centro do capitalismo mundial. Como o Brasil encontra-se invadindo uma terceira década perdida em termos de crescimento econômico desde 1981, cabe inquestionavelmente definir o imperativo da expansão produtiva a rápidas taxas anuais e sustentadas no tempo com condição necessária para o desenvolvimento social. É claro que está sugerindo-se a expansão da renda como meio para a sua melhor redistribuição social.

Isso porque se sabe que o país possui ainda uma importante questão demográfica a superar. Embora esteja passando pela transição demográfica, que torna crescentemente maior a população com mais alta faixa etária, a expansão anual da PEA tem sido acima de 3% como média anual, ao contrário de países de centro do capitalismo mundial. Dessa forma, o crescimento econômico precisa ser elevado.

Pelo lado do gasto social, não se localiza a mesma perspectiva das economias centrais de racionalização e ajustes. O Brasil tem espaço para racionalizar e

22. Ver mais em M. Pochmann: *A década dos mitos*, Contexto, São Paulo, 2001; SDTS: *O desafio do emprego no Brasil*, SDTS / PMSF, São Paulo, 2003.

buscar a eficiência do gasto social, embora uma parcela importante da população não contribua no financiamento social. Observa-se, por exemplo, que apenas um de cada três encontra-se protegido pela regulação do mercado de trabalho, enquanto somente um de cada dois contribui para a previdência e assistência social.

Tudo isso, sem comentar o atraso da atuação das políticas sociais que são operadas por um padrão de gestão pública ultrapassado. A fragmentação do gastos social e as ações setorialização implicam somas elevadas somente no custo meio de operação das políticas públicas, que na maior parte das vezes concentram-se nas medidas de natureza assistencial.

As iniquidades não se encontram somente na natureza do gasto social, mas fundamentalmente na forma de arrecadação tributária. No Brasil persiste a regressividade na estrutura tributária, que termina onerando muito mais os pobres do que os ricos. Assim, o gasto social e –sobretudo– a arrecadação tributária, constituem fundamentos potencializadores da desigualdade que já vem originária da distribuição primária da renda.

Por fim, cabe chamar a atenção para o desafio da maior importância da política social no Brasil, que é o de democratizar a democracia representativa. Sem experiência democrática consolidada ao longo do tempo, o país tem concentrado não somente a renda, mas fundamentalmente o poder. É difícil negar que o processo de exclusão social no Brasil não esteja ligado umbilicalmente com a concentração de poder. Nesses termos, a pobreza no país é de natureza política, que faz do pobre um alvo de mera assistência, quando muito.

Sem retomar o rumo político que desde a década de 1980 colocou para um conjunto mínimo de famílias ricas o aprisionamento da política macroeconômica de sustentação do ciclo de financeirização da riqueza no Brasil, as ações sociais podem, cada vez mais, garantir uma maior funcionalidade com a manutenção da pobreza e exclusão social. Assim, democratizar a democracia e avançar no modelo econômico que garanta expansão produtiva constituem base necessária para o sistema de proteção social que possa no Brasil romper com o ciclo de apartação social. ▣