

TRABALHO E CIVILIZAÇÃO

José Celso Cardoso Júnior¹

1 PROBLEMATIZAÇÃO

Considerado por muitos como uma maldição dos deuses (como penitência) ou simplesmente como um mal necessário (para obter o sustento com as próprias mãos), o fato é que o trabalho se converteu, para a humanidade, no mesmo que o capital para o modo de produção capitalista.

Historicamente, sobretudo com o advento e quase universalização deste modo de produção e distribuição/acumulação da riqueza social, o trabalho é a fonte de existência e a razão de vida para a imensa maioria dos homens comuns. É condição inescapável de sobrevivência individual e de reprodução familiar e social da espécie humana.

Grosso modo, a razão para tanto decorre, fundamentalmente, do fato de a categoria *trabalho* ser, especialmente em um regime capitalista, a categoria-chave, econômica e sociológica, para garantir, sobretudo em contextos extremamente desiguais e heterogêneos como o brasileiro:

- *sustento individual ou familiar, além de sociabilidade básica, à população*, por meio do acesso à renda e à esfera pública que o trabalho propicia;
- *sustentação econômica mínima ao PIB*, por meio da amplitude e profundidade potenciais do seu mercado consumidor interno; e
- *sustentabilidade financeira intertemporal a todo o sistema brasileiro de proteção social, em particular aos sistemas previdenciários públicos*, direta ou indiretamente contributivos, pelo peso que as fontes de financiamento direto (ancoradas no trabalho) ou mesmo indireto (regressivamente ancoradas na tributação sobre o consumo, mas legalmente vinculadas ao orçamento da seguridade social) possuem no Brasil.

Desse modo, não poderia ser mais oportuna a escolha do trabalho como tema transversal dos capítulos que compõem esta edição especial do Boletim *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, em especial, considerando-se que,

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. E-mail: <josecelso.cardoso@ipea.gov.br>.

em 2013, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) completou 70 anos de sua aprovação e a Constituição Federal de 1988 (CF/88), 25 anos de sua promulgação. Tanto em uma como em outra, o direito ao trabalho digno (ou trabalho decente, conforme a Organização Internacional do Trabalho – OIT) aparece como elemento estruturante da sociedade.

Não obstante, após todos esses anos de vigência da CLT e da Constituição que estatuiu o trabalho como direito (artigos 6º e 7º, no capítulo Dos Direitos Sociais) e a cobertura previdenciária universal como princípio, entre um terço e quase metade dos trabalhadores brasileiros (a depender dos critérios utilizados para o cálculo) encontra-se ainda sem qualquer acesso a ambos. A melhora dos indicadores relativos ao emprego, observada entre 2003 e 2013, ainda não se traduziu em mudança sensível deste quadro de desproteção social, que resulta, fundamentalmente, do descompasso entre as condições sociolaborais da população e a concepção predominantemente contributiva que ainda ancora os critérios de acesso e o próprio plano de benefícios da Seguridade Social brasileira.²

Dessa forma, é possível afirmar que, a despeito dos impactos altamente positivos engendrados tanto pela CLT quanto pela CF-88, a questão social brasileira segue encontrando expressão atual no grande peso representado ainda pelo setor de subsistência no campo e de um igualmente grande setor urbano de pessoas não inseridas nos mundos do trabalho e da proteção de maneira minimamente estruturada e regulamentada.³

Mesmo com as garantias de proteção laboral e social paulatinamente em incorporação pela sociedade de mercado no Brasil, a ausência de outras reformas profundas impossibilitou o surgimento de uma estrutura secundária mais ousada de transferências e repartição no país, capaz de reverter o caráter concentrador dominante (Pochmann, 1995; 2013). Ao longo dos anos, o Brasil deixou de realizar reformas na sua estrutura fundiária, estimulando ampla transferência de população do campo para cidades e, por consequência, consolidando o funcionamento de um mercado de trabalho com grande excedente de mão de obra. Além disto, até hoje não se efetivou reforma tributária adequada, mantendo-se inalterado tanto o estoque quanto o fluxo da renda gerada para as camadas mais privilegiadas

2. Este texto trata apenas com as relações entre mundo do trabalho e proteção social previdenciária. Desta maneira, por razões meramente operacionais, não fazem parte do conceito restrito de (des)proteção social as ocorrências próprias das áreas da saúde, educação, cultura, transporte coletivo urbano, saneamento, habitação, segurança pública, direitos humanos etc., ainda que o autor seja totalmente fiel à ideia de incluir estas e outras possíveis dimensões da vida social contemporânea no cômputo dos elementos que mais bem expressam a noção de proteção social ampla, certamente ancorada na ideia forte dos direitos de cidadania, ética e justiça social. Para uma visão abrangente das políticas sociais e suas relações com a distribuição de renda e com o crescimento econômico no Brasil, mormente em período recente, ver Castro (2013).

3. Já sobre o padrão ou padrões de regulação do trabalho no Brasil, incluindo discussões sobre a inserção produtiva das pessoas no mundo do trabalho, há literatura ampla sobre o assunto. Em especial, ver Baltar e Krein (2013), que inclusive citam alguns dos estudos recentes mais importantes sobre o tema no país.

da sociedade, e pouco se avançou na constituição de um arcabouço de proteção social de boa qualidade para segmentos amplos da população.

O assalariamento formal-legal, sancionado pelo Estado, foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada (bem como a principal barreira à entrada) das pessoas na proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade etc.), como no que diz respeito a situações de inatividade. E a despeito de um movimento gradual de ampliação da proteção social no sentido de contemplar situações de trabalho não atreladas à lógica estrita do assalariamento formal,⁴ ainda há, evidentemente, vazios de proteção social para segmentos expressivos de pessoas em idade ativa, pertencentes ao mundo de atividades urbanas ou não agrícolas.

Isso posto, a reversão desse descompasso e das lacunas protetivas que ele enseja são o norte deste pequeno ensaio. Do ponto de vista técnico, este descompasso é algo que tem se mostrado – pelo menos desde a última década – plenamente factível. Prova disso é que a primeira década do novo milênio, particularmente o período 2003-2013, cumpriu – entre outras – função didática nos embates acadêmico e político brasileiros. Após praticamente 25 anos de dominância ideológica liberal e tentativas – em vários campos da vida social e econômica – de implementação de diretrizes e soluções desregulamentadoras, privatistas e internacionalizantes, com resultados pífios ou nefastos sobre indicadores e variáveis clássicas do comportamento macroeconômico e do mercado de trabalho nacional, houve em período recente a contestação empírica e teórica da alegada supremacia daquelas formulações.

Embora grande parte dessas diretrizes não tenha sido plenamente revertida, e considerando ainda a influência benéfica do cenário internacional (sobretudo entre 2000 e 2008) para os resultados domésticos favoráveis em termos macroeconômicos e laborais, comprovou-se, na prática, que o núcleo duro do padrão brasileiro de proteção social, ancorado historicamente no modelo contributivo e no binômio trabalho-proteção social, é altamente dependente – em termos de sua sustentabilidade institucional e financeira – de dinâmica produtiva pujante e virtuosa, praticamente impossível de ser obtida por obra e graça das forças de mercado.

Com isso, sugere-se que as maiores dificuldades para a efetivação do trabalho como direito bem como para uma efetiva universalização da proteção social no Brasil são de outra ordem. A discussão que vem sendo travada entre distintas concepções

4. É o caso dos direitos laborais e previdenciários para os trabalhadores oriundos do mundo rural, bem como o de algumas políticas de proteção ao trabalhador (intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão de microcrédito popular) e das políticas de orientação agrária e fundiária. Mas, também nestes casos, a referência da política – ou o critério de justiça para a provisão de proteção social – é a comprovação de vinculação das pessoas ao mundo do trabalho socialmente útil, em suas variadas e heterogêneas formas.

a respeito da Seguridade Social em geral, e da Previdência Social em particular, é reflexo da disputa entre diferentes setores sociais e econômicos pelos recursos que a ela aportam e/ou dela recebem. E, neste embate, a correlação de forças tem sido, historicamente, desfavorável à população trabalhadora. Como resultado desta situação, o debate corrente contém ainda todas as distorções que a referida situação provoca na percepção de segmentos importantes da opinião pública. Isto se reforça pelo fato de a Seguridade Social brasileira encontrar-se na estratégica e paradoxal situação de ser, de um lado, espelho da sociedade e do Estado brasileiros, e de outro, o principal contraponto a tais iniquidades, e em cuja superação tem papel-chave.⁵

Assim, criar as condições políticas necessárias à mudança dessa correlação é algo que só pode ser feito pela própria *classe-que-vive-do-trabalho* (Antunes, 1999), diretamente ou por meio de seus representantes. É possível, todavia, delinear algumas bases progressistas e inclusivas da reforma que a Seguridade Social necessita – em especial o seu eixo previdenciário – para cumprir a função que a origina e que justifica sua existência: amparar esta população nas circunstâncias que a impeçam de obter, pelo trabalho digno, o próprio sustento.

2 PRINCIPAIS REFERÊNCIAS E ABORDAGENS

Desde a promulgação da CF-1988, há, no Brasil, *grosso modo*, dois projetos políticos em disputa no debate corrente. De um lado, embora com força partidária aparentemente menor na conjuntura atual, coloca-se ainda em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista e internacionalizante, que vivenciou melhores dias na década de 1990.⁶

De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da universalização integral da proteção social. Esta opção depende, entretanto, de um paradigma de financiamento público de tipo e monta tal a prescindir, no limite, do padrão salarial diretamente contributivo para de fato se viabilizar.⁷

Em outras palavras: dada a particular estrutura de desigualdades sociais e econômicas do país, não basta que os gastos sociais sejam redistributivos para se avançar na eficácia das políticas públicas; é preciso também que sua forma de financiamento possua

5. Esse duplo caráter manifesta-se, por exemplo, na relação entre a Previdência e os trabalhadores rurais. Por um lado, a previdência os trata como cidadãos de segunda classe (no bojo desta discussão, o Movimento de Mulheres Camponesas incluiu entre suas reivindicações recentes “humanizar o atendimento do INSS”). Por outro, o reconhecimento de sua condição de “portadores de direitos”, com o piso previdenciário atrelado ao salário mínimo, ampliou, simbólica e materialmente, seu grau de cidadania.

6. Para a visão liberal, ver Bacha e Schwartzman (2011), além de Giambiagi e Porto (2013).

7. Para uma visão alternativa, de inspiração estruturalista-desenvolvimentista, ver Krein *et al.* (2013), além de Fagnani e Fonseca (2013).

alta dose de progressividade na tributação, sobretudo sobre o patrimônio e os fluxos de renda real e financeira da coletividade. Todavia, embora tenhamos que lutar o tempo todo em prol deste paradigma alternativo de financiamento público, a ponto de um dia – quiçá – poder prescindir do modelo estritamente contributivo como pilar principal de sustentação da proteção social no Brasil,⁸ é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas hoje vigentes no mundo para uma reforma tributária de tal monta estão ainda mui distantes das condições mínimas necessárias à sua consecução.

Não obstante, constata-se haver instrumentos de ação e capacidade operativa suficientes nos aparelhos de Estado hoje existentes no Brasil para ativação econômica e laboral em prol de estratégia mais robusta e duradoura de desenvolvimento com inserção social pelo trabalho (Cardoso Júnior, 2013). Mas é justamente por isto que o esforço envolvido no enfrentamento da questão social brasileira não pode prescindir do Estado como ator central nos processos de mudança. Qualquer solução sustentável a longo prazo deverá passar por recomposição do protagonismo estatal em meio à vida social e econômica do país.

Dito de outra forma: sem presença ativa do Estado como agente estruturador interno, e postura ativa no complexo processo de internacionalização das economias e sociedades, dificilmente o país terá, nos dias que correm, condições de garantir, simultaneamente, crescimento econômico, indicadores positivos de mercado de trabalho,⁹ sustentabilidade intertemporal e solvência financeira dos sistemas de proteção social em geral, e de proteção previdenciária em particular.

Desta forma, defende-se aqui a ideia segundo a qual trabalho e proteção social são dimensões inseparáveis tanto da dinâmica econômica de crescimento como da eficácia do modelo contributivo em compatibilizar proteção humana e sustentabilidade fiscal.

3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL

Para os objetivos deste ensaio, basta identificar e elencar um conjunto mínimo (porém não desprezível) de questões atinentes às origens dos problemas sociais contemporâneos, bem como às estruturas institucionais que conformam as políticas sociais brasileiras na atualidade. Entre tais questões, as que mais de perto interessam destacar dizem respeito às relações entre o mundo do trabalho e o problema da (des)proteção social das pessoas inativas (população não economicamente ativa em fase pós-laboral) e daquelas em idade ativa ($16 < \text{PIA} < 59$ anos).¹⁰

Como se sabe, as políticas sociais derivadas da inserção das pessoas no mundo do trabalho – e, dentro deste, no eixo do assalariamento – são a matriz original a

8. E, com isso, caminhar rumo à superação positiva do trabalho como categoria econômica e social fundamental.

9. Entre os quais se incluem os indicadores de combate à pobreza e redução das desigualdades de renda.

10. Esta faixa etária foi utilizada para adequar-se às estatísticas oficiais do Ministério da Previdência Social, tendo em vista, conforme Ansiliero (2013, p. 5), que “no Brasil, os menores de 16 anos (salvo aprendizes) não podem legalmente contribuir para a Previdência Social (consistindo antes em questão para políticas de erradicação do trabalho infantil) e os maiores de 60 anos dificilmente começarão a fazê-lo (pois, nessa idade, dificilmente lograrão preencher as condições de elegibilidade para a maioria dos benefícios)”.

partir de onde tem início o processo moderno de construção do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS).¹¹ Paulatinamente, contudo, vai havendo, como decorrência da natureza heterogênea e pouco aderente do mercado de trabalho brasileiro ao modelo previdenciário estritamente contributivo, um movimento gradual de ampliação da proteção social, no sentido de contemplar situações de trabalho não atreladas à lógica rígida do assalariamento formal-legal. É o caso dos direitos laborais e previdenciários para os trabalhadores oriundos do mundo rural, bem como o caso de algumas políticas de apoio ao trabalhador (intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão de microcrédito popular) e das políticas de orientação agrária e fundiária. Em todos estes casos, a referência da política – ou o critério de justiça para a provisão de proteção social – é a comprovação de vinculação das pessoas ao mundo do trabalho socialmente útil, em suas variadas e heterogêneas formas.

Mas ainda há, tal como se antecipou anteriormente, um vazio de proteção social para segmentos expressivos de pessoas em idade ativa, pertencentes ao mundo de atividades não agrícolas. É o caso dos desempregados involuntários e também daqueles inativos pelo desalento, para os quais inexistem mecanismos de transferência de renda temporária, nos moldes de um seguro-desemprego não atrelado às exigências do assalariamento formal-legal (leia-se: contributivo). É também o caso dos trabalhadores assalariados informais (ou não registrados, portanto, não contributivos), assim como dos autônomos e pequenos empregadores não contribuintes, além daqueles que se declaram ocupados na construção para o próprio uso e dos não remunerados, todos das zonas urbanas, para os quais inexistem direitos laborais e previdenciários de qualquer tipo.

Em todos esses casos, que juntos somam algo como 45% da população economicamente ativa (PEA) brasileira atual, a proteção social possível, na forma de transferência de renda, depende da comprovação não do exercício de qualquer trabalho socialmente útil, mas, sim, da incapacidade para o trabalho (caso dos inválidos ou idosos) ou da insuficiência de renda proveniente do trabalho realizado (caso da população economicamente ativa abaixo de uma linha hipotética de pobreza). Em outras palavras, a proteção social sob a forma de renda monetária depende da comprovação da pobreza como situação duradoura de vida, sendo os programas pertencentes à assistência social – e não ao trabalho – os responsáveis pelo atendimento.

Em função dessa realidade, o país encontra-se atualmente em face de um quadro bastante complexo de *desproteção social*, situação esta na qual parte da população em

11. Como dito anteriormente, o assalariamento formal-legal (sancionado pelo Estado) foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada (e também a principal barreira à entrada) das pessoas no mundo da proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados das atividades laborais (casos do seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade etc.), como no que diz respeito à passagem para a inatividade por idade, tempo de serviço ou contribuição, invalidez e viuvez.

idade ativa (16 < PIA < 59 anos) e maior de 60 anos encontra-se em situação de renda ou trabalho tal que a elas não é possível nem sair do *ciclo estrutural da pobreza* no momento presente, nem tampouco enfrentar o *ciclo de vulnerabilidade* esperada no futuro.¹²

Em ambos os casos, trata-se de situação que reclama comprometimento social e soluções do poder público no sentido de alterar a realidade vigente e, assim, contribuir para a promoção do *desenvolvimento humano com trabalho e proteção social*. Para tanto, é importante dimensionar e analisar o quadro brasileiro atual em relação às condições de funcionamento de seu mercado de trabalho, enfatizando os mecanismos institucionais existentes em âmbito federal destinados à provisão de proteção social, na modalidade exclusiva de transferência de renda, à população em idade ativa (16 < PIA < 59 anos) e inativa em sua fase pós-laboral (maior de 60 anos) – o que está feito na próxima seção.

4 (DES)PROTEÇÃO SOCIAL: DEFINIÇÃO RESTRITA E APLICAÇÕES

Pelo exposto, é possível perceber que existe um conjunto de desafios em aberto, que envolveria esforços no sentido de tentar preencher ao menos três tipos de lacunas, as quais são explicitadas a seguir.

1. A partir das informações existentes nos censos demográficos recentes, nas diversas edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e nos ministérios setoriais (notadamente Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda), é preciso dimensionar e caracterizar, com algum grau de confiança, o perfil da desproteção social ainda existente no Brasil para a sua população em idade ativa (16 < PIA < 59 anos) e maior de 60 anos. Tendo em vista levantar informações para a correção de rumos das políticas sociais existentes, ou mesmo para a construção de novas formas de ação social do Estado, tratar-se-ia de construir aqui um *mapa da desproteção social* no Brasil, segundo atributos de ordem regional, setorial, ocupacional e também segundo atributos pessoais e familiares.
2. A tarefa de descortinar problemas sociais a partir de roteiros de pesquisa – como a sugerida por esta proposta – possui um valor intrínseco, no âmbito dos diagnósticos sociais, e também um objetivo explícito: confrontar a situação de desproteção social da PEA brasileira com o conjunto de políticas públicas existentes. Identificar quão potentes são estas políticas de âmbito federal (na vertente transferência de renda), bem como tentar localizar experiências locais bem-sucedidas no desafio da proteção social, são objetivos que uma agenda de pesquisa aplicada deve enfrentar.

12. O ciclo estrutural da pobreza é aquele no qual uma série de fatores relacionados à inserção setorial-ocupacional e aos atributos pessoais contribui para a reprodução de situações variadas de precariedade ou mesmo ausência de rendimentos e de mínimas condições de vida e de trabalho. Por sua vez, o ciclo de vulnerabilidade esperada configura uma situação de incerteza quanto ao recebimento de renda monetária ou de transferências sociais destinadas à sua proteção por ocasião da saída definitiva do mercado de trabalho.

3. Uma vez feita a análise de aderência (efetividade, eficácia e eficiência) das políticas públicas de proteção social, um terceiro eixo do trabalho como o que se propõe aqui deveria ousar – e ser capaz de – responder ao desafio atual das políticas sociais brasileiras: que reformas – e, se necessário, que novas políticas – podem ser sugeridas, seja para o aperfeiçoamento institucional dos programas sociais já existentes, seja para a criação de alternativas de proteção social ao segmento ainda desprotegido da nossa população em idade ativa e maior de 60 anos? Certamente, ao se avançar neste campo de problemas, promove-se um afastamento do desenho clássico das pesquisas sociais e adentra-se no reino da economia política das políticas sociais. Esta parece ser uma condição necessária para fechar o circuito que vai do diagnóstico social à proposição de políticas, sem descuidar, evidentemente, do campo próprio da avaliação (ou análise de aderência) das políticas públicas.

Desde logo, é importante deixar claro que se está utilizando aqui a ideia de *(des)proteção social* relacionada, sobretudo, aos eventos decorrentes da relação das pessoas com os mundos do trabalho (ocupação, desocupação, remuneração, sistema público de emprego e vinculação previdenciária) e do não trabalho (inatividade, vinculação previdenciária, assistência social e demais transferências sociais, exclusão). As situações indicadas no quadro 1 oferecem um mapa teórico-indicativo (porém não necessariamente estatístico) dos mundos da proteção e da desproteção social brasileira, segundo a condição de inserção da população em idade ativa, bem como da condição de inatividade da população maior de 60 anos.

QUADRO 1

Os mundos da proteção e da desproteção social segundo a condição de atividade da população em idade ativa e inativa

	Mundo do trabalho	Mundo da inatividade
Proteção social	<ul style="list-style-type: none"> • ocupação protegida autofinanciável: RGPS setor urbano + RJU; • auto-ocupação protegida autofinanciável; • segurados especiais: RGPS setor rural parcial e indiretamente financiável; • proteção temporária: seguro-desemprego. 	<ul style="list-style-type: none"> • cobertura previdenciária: RGPS setor rural + setor urbano + RJU; • cobertura assistencial estatal + filantrópica; • cobertura previdenciária privada.
Desproteção social	<ul style="list-style-type: none"> • ocupação desprotegida: assalariamento sem carteira; • auto-ocupação desprotegida: autônomos não contribuintes; • desemprego involuntário. 	<ul style="list-style-type: none"> • ausência de cobertura previdenciária (estatal ou privada); • ausência de cobertura assistencial (estatal ou filantrópica).

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para categorias de “posição na ocupação”.

Elaboração do autor.

Obs.: RGPS = Regime Geral de Previdência Social; RJU = Regime Jurídico Único.

Assim, apesar da opção metodológica não exaustiva, busca-se tanto ajudar a complementar lacuna presente nos trabalhos sobre esses assuntos, quanto sugerir a necessidade, e mesmo a viabilidade, de aportes teórico-metodológicos para agendas de pesquisa – e também para as próprias políticas públicas – que busquem estabelecer o diálogo entre as duas dimensões cruciais da vida contemporânea aqui relacionadas, isto é: trabalho e proteção social. Como se sabe, a intervenção do Estado no campo social mudou de patamar após a implementação dos dispositivos constitucionais relativos à ampliação de direitos que envolvem previdência e assistência social, saúde, ensino fundamental, trabalho, função social da propriedade, apenas para ficar nos mais evidentes. No entanto, uma avaliação global de impacto das distintas políticas sociais em execução, desde a CF-1988, sobre as condições de vida da população brasileira e, mais especificamente, sobre o potencial de proteção social que a institucionalização das políticas propicia, ainda está por ser completada no país.¹³

Daí a importância de se produzir um mapeamento não exatamente das condições de vida em geral da população, mas, especificamente, das suas *condições de (des)proteção social* – fenômeno aqui entendido tão somente a partir da capacidade de cobertura social propiciada por um conjunto predefinido de políticas sociais, ou seja, políticas que transferem renda no âmbito da previdência social, assistência social e políticas de emprego, trabalho e renda.

O conceito de (des)proteção social adotado – restrito ao campo de intervenção do Estado – não esgota, evidentemente, o conjunto de possibilidades que as populações locais dispõem para gerar proteção social às famílias e comunidades, mas permite identificar e evidenciar o papel desempenhado pelo Estado nesta tarefa.

Isso posto, o substrato teórico-metodológico para entender a definição de (des)proteção restrita é a constatação de que toda sociedade, em cada momento do tempo, aciona e combina de forma diferenciada (seja voluntária ou involuntariamente) quatro grandes segmentos sociais, claramente discerníveis, na tarefa indispensável de gerar proteção social ao seu corpo populacional, ou mais modernamente, à sua comunidade de famílias e cidadãos (Esping-Andersen, 2000).

Esses quatro grandes segmentos sociais são: o Estado, o mercado, as famílias e as comunidades civis de atuação no espaço nacional, as quais incluem não só a

13. Os valiosos trabalhos feitos por inúmeras instituições de pesquisa, mundo acadêmico e pelo próprio governo com o intuito de mapear os fenômenos da fome (mapas da fome), pobreza e exclusão (mapas da exclusão) etc., têm por mérito registrar os resultados finais de processos socioeconômicos muito complexos, mas têm tido baixo poder de aferir o impacto das políticas públicas sobre aqueles fenômenos. De todo modo, sem ignorar outras iniciativas neste campo, duas referências importantes foram produzidas no âmbito do próprio boletim *Políticas sociais: acompanhamento e análise* (BPS). São as edições especiais nºs 13 e nºs 17 do BPS.

atuação das comunidades difusas e pouco institucionalizadas, mas, ainda, a atuação do chamado setor público não estatal ou terceiro setor.¹⁴

No caso brasileiro, sobretudo após o marco constitucional de 1988, haveria certa divisão de responsabilidades ou de atribuições para aqueles quatro grandes segmentos sociais, como representado pelo quadro 2.

QUADRO 2

Grau de proteção social, por classes sociais e entes provedores – Brasil

	Classes altas	Classes médias	Classes baixas
Estado	Médio	Alto	Alto
Mercado	Alto	Médio	Baixo
Famílias	Médio	Alto	Alto
Sociedade civil	Baixo	Baixo	Médio

Elaboração do autor.

Para a tarefa sistêmica de provisão de proteção social em cada momento, a elucidação do arranjo institucional específico entre esses quatro grandes segmentos sociais referidos permite, por um lado, identificar um regime ou padrão próprio de proteção social, internacionalmente comparável, se assim se quiser proceder. Por outro lado, permite, ainda, identificar os acordos (tácitos ou explícitos) e as correlações de força existentes entre os atores sociais e políticos envolvidos, tais que se possa saber quem são os ganhadores e os perdedores do processo dinâmico e contínuo da disputa distributiva em economias capitalistas. Adicionalmente, com tal procedimento metodológico, acredita-se ser possível traçar considerações sobre a evolução futura plausível do padrão de proteção social em estudo, considerações estas aos níveis macro (da história e das estruturas) e meso (das instituições e dos atores) sistêmicos.

Assim, em linhas gerais, é possível dizer que, para as classes sociais superiores na pirâmide distributiva brasileira, a proteção social dependeria fortemente de seu acesso a mercados privados de educação (sobretudo nos níveis fundamental e médio), saúde e previdência complementar.¹⁵ Isto se confirma ainda que o Estado compareça, em alguma medida, como provedor de determinados bens e serviços, sobretudo na educação superior, de certas especialidades da saúde e de teto de remuneração da previdência pública etc.

Já os estratos médios da pirâmide social brasileira estariam sendo majoritariamente cobertos pelas políticas públicas do Estado, sobretudo em educação, saúde,

14. As esferas estatal e societal (ou pública não estatal) compõem juntas a dimensão propriamente pública da tarefa de proteção social de uma comunidade ou país, enquanto as esferas familiar e de mercado formam a dimensão privada de um padrão de proteção social qualquer.

15. E, mais recentemente, segurança particular.

previdência e segurança pública, com alta participação também das próprias redes familiares na provisão de parte não desprezível de bens e serviços nestas mesmas áreas citadas. Para estes estratos, o mercado apareceria de modo mediano na provisão de bens e serviços sociais de proteção.

Por fim, as classes sociais inferiores da pirâmide distributiva brasileira estariam a depender, majoritariamente, do Estado e das famílias, sendo baixa a participação do mercado e média a da sociedade civil organizada na provisão de bens e serviços de proteção social a estes segmentos.

Com isso, uma *definição restrita de proteção social*, entre outros aspectos, deve envolver:

- algumas dimensões dos direitos sociais: previdência, assistência, emprego, trabalho e renda;
- vários setores e atores sociais: Estado (políticas públicas), mercado (segmentos rentáveis), famílias (autoproteção social) e comunidades civis organizadas (sindicatos, partidos políticos, economia solidária, terceiro setor, setor público não estatal, setor privado não lucrativo etc.); e
- várias estratégias de efetivação: Estado (políticas públicas de transferência de bens, serviços e renda), mercado (compra e venda de “proteção social” em suas várias dimensões), famílias (acesso às políticas públicas e ao mercado privado + redistribuição interna da renda familiar ou domiciliar + autoprovisão de bens e serviços de proteção social + acesso às “políticas” de compra ou oferta de bens, serviços e renda oriundas das comunidades civis) e comunidades civis organizadas (“políticas” de venda ou transferência de bens, serviços e renda para suas próprias comunidades e/ou famílias).

Com as considerações anteriores em mente, torna-se razoável, para o caso brasileiro atual, fazer as afirmações a seguir.

1. A centralidade da proteção social, em uma sociedade capitalista razoavelmente desenvolvida, ancora-se sobre políticas e programas de transferência e garantia de renda, de modo que as áreas previdenciária, assistencial e de emprego, trabalho e renda convertem-se em eixo central da proteção social. Importante notar que este aspecto independe da forma de financiamento da proteção social, vale dizer: se o modelo é liberal-residual (como nos países anglo-saxões), meritocrático-contributivo (como nos países europeus continentais), social-democrata-universalista (como nos países europeus nórdicos) ou familístico (como nos países europeus meridionais). Em todos os casos, o eixo central da proteção social ancora-se sobre garantias e transferências de renda por meio de políticas previdenciárias, assistenciais e de emprego, trabalho e renda.

2. Num contexto socioeconômico como o brasileiro, em que o patamar de renda domiciliar *per capita* é reduzido e sua distribuição muito desigual, o Estado (mediante políticas públicas de previdência, assistência e emprego, trabalho e renda) é o principal segmento ou ator social a estruturar e disponibilizar bens, serviços e renda à população. Embora sujeito à verificação empírica, é provável que o segundo lugar, em ordem de importância, não seja do mercado privado de proteção social, mas, sim, das famílias, cujo papel na tarefa de provisão de proteção social é ainda tão menosprezado (academicamente falando) quanto difícil de aferir.
3. Embora a função “proteção social” envolva e acione diversas estratégias combinadas de provisão entre pessoas e famílias, certamente não se esgotando nem se reduzindo à obtenção de renda monetária, esta fonte pode ser considerada o eixo central da proteção social num país como o Brasil. Por este motivo, dimensionar e mapear a (des)proteção social segundo as considerações e restrições aqui enunciadas parece ser um procedimento aceitável do ponto de vista do enfoque pleiteado.

Do ponto de vista operacional, e como se antecipou anteriormente, o conceito de (des)proteção social aqui adotado – restrito ao campo de intervenção do Estado e restrito às políticas públicas de garantia e transferência de renda monetária – não esgota o conjunto de possibilidades de que as populações locais dispõem para gerar proteção social às famílias e comunidades. Todavia, permite identificar e evidenciar o papel desempenhado pelo Estado nesta tarefa, já que este é o principal ente provedor de proteção dentro da sociedade brasileira.

O ideal seria trabalhar com um conceito de população em idade ativa (PIA) que incorporasse, além da população ocupada e população desempregada involuntariamente (PEA), também o contingente de desempregados voluntários e de inativos involuntários (que não fazem parte do mercado de trabalho na condição de ofertantes ativos de trabalho). No entanto, sabe-se que as estatísticas existentes não permitem – senão através de aproximações grosseiras – esta construção.

Por este motivo, circunscreve-se o universo amostral à PEA entre 15 e 59 anos e à população idosa de 60 anos ou mais. Embora seja preciso verificar as condições de acesso da população idosa aos programas previdenciários e assistenciais de transferência e garantia de renda, é de fundamental importância ressaltar que o foco principal se concentra sobre a PEA aqui definida, já que das condições de inserção no mundo do trabalho e no arco de ação das políticas públicas deve derivar sua capacidade futura de proteção social, conforme quadro 3.

QUADRO 3
Compatibilização entre benefícios de garantia de renda e categorias de inativos e trabalhadores da PNAD

Categorias sociais PNAD/IBGE	Previdência Social – benefícios permanentes na inatividade				Assistência social			Trabalho e renda – benefícios temporários durante a idade ativa					
	Aposentadoria por idade	Aposentadoria por tempo de serviço	Aposentadoria por invalidez	Aposentadoria por morte	Benefício de prestação continuada/renda mensal vitalícia	Bolsa família	Salário família	Salário maternidade	Auxílio doença	Seguro acidente	Seguro desemprego	Abono	Fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS)
Condição de inatividade	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Idoso com contribuição prévia	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X
Idoso sem contribuição prévia	-	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Pensionista	-	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Segurado especial inativo	X	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Condição de atividade	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Segurado especial ativo	X	-	X	X	-	X	X	X	X	-	-	-	-
Militar	X	X	X	X	-	X	X	X	X	-	-	-	-
Funcionário público	X	X	X	X	-	X	X	X	X	-	-	-	-
Empregado com carteira	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X
Empregado sem carteira	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Doméstico com carteira	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	-	X
Doméstico sem carteira	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-

(Continua)

(Continuação)

Categorias sociais PNAD/IBGE	Previdência Social – benefícios permanentes na inatividade				Assistência social		Trabalho e renda – benefícios temporários durante a idade ativa						
	Aposenta- doria por idade	Aposenta- doria por tempo de serviço	Aposenta- doria por invalidez	Aposenta- doria por morte	Benefício de prestação continuada/ renda men- sal vitalícia	Bolsa família	Salário família	Salário ma- ternidade	Auxílio doença	Seguro acidente	Seguro de- semprego	Abono	Fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS)
Conta própria contribuinte	X	X	X	X	-	X	-	X	X	-	-	-	-
Conta própria não contribuinte	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Empregador contribuinte	X	X	X	X	-	X	-	X	X	-	-	-	-
Empregador não contribuinte	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Autoconstrução e autoconsumo contribuintes	X	X	X	X	-	X	-	X	X	-	-	-	-
Autoconstrução e autoconsumo não contribuintes	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Trabalhador não remunerado	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Desempregado sem contribuição prévia	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Desempregado com contribuição prévia	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	X	X	X

Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração do autor.

No quadro 3, vê-se que as categorias sociais desmembradas a partir da PNAD dão origem a dois tipos de agrupamentos: categorias sociais em condição de inatividade e categorias sociais em condição de atividade. Em linhas gerais, tomando-se primeiramente os dados do Censo Demográfico 2010, chega-se à situação de proteção previdenciária no Brasil demonstrada no quadro 4.

QUADRO 4
Proteção previdenciária da população ocupada (16 a 59 anos) – Brasil (2010)

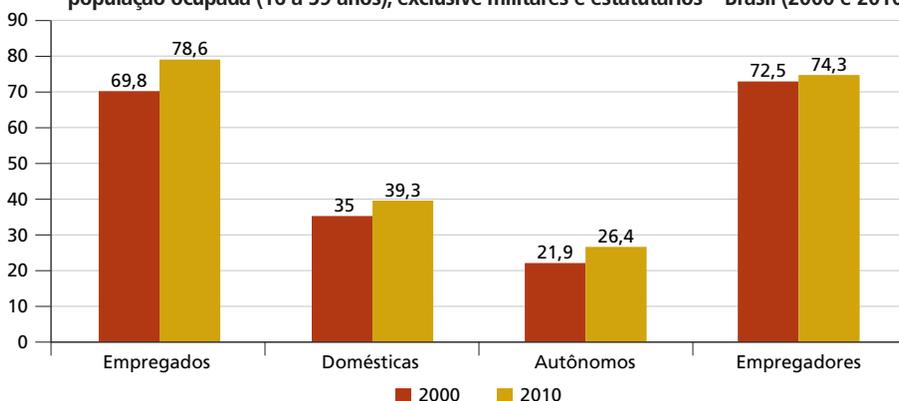
População ocupada de 16 a 59 anos: 79,45 milhões					
População ocupada “protegida” pelo RGPS (urbano e rural) + RPPS: 56,23 milhões = 70,8% da população ocupada total				População ocupada autodeclarada não contribuinte nem beneficiária do RGPS ou RPPS: 23,22 milhões = 29,2% da população ocupada total	
População ocupada autodeclarada contribuinte do RGPS urbano: 45,60 milhões	Segurados especiais do RGPS rural: 5,28 milhões	População ocupada autodeclarada não contribuinte, mas beneficiária do RGPS ou RPPS: 941 mil	População ocupada autodeclarada contribuinte do RPPS (militares e estatutários): 4,41 milhões	População ocupada socialmente desprotegida < 1 salário mínimo: 9,97 milhões	População ocupada socialmente desprotegida > 1 salário mínimo: 13,25 milhões

Fonte: Censo Demográfico 2010 do IBGE.

Elaboração: Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) do Ministério da Previdência Social (MPS).

Por trás desses números agregados, confirma-se, pelo gráfico 1, e ainda segundo o censo, movimento positivo de expansão da cobertura previdenciária, medida entre 2000 e 2010 pelo percentual de contribuintes ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (portanto, excluindo-se dos cálculos os militares e estatutários que contribuem para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS), da ordem de + 12,6% para empregados assalariados, + 12,1% para trabalhadores domésticas, + 20,4% para autônomos por conta própria, e + 2,4% para empregadores.

GRÁFICO 1
Proporção de contribuintes do RGPS, segundo a posição na ocupação, tendo por base a população ocupada (16 a 59 anos), exclusive militares e estatutários – Brasil (2000 e 2010)



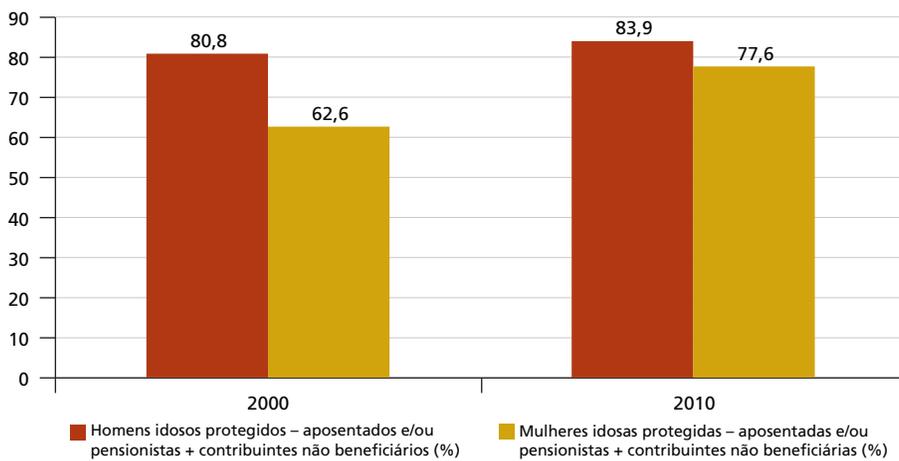
Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010 do IBGE.

Elaboração: SPPS/MPS.

Por sua vez, quando se considera a população idosa de 60 anos ou mais, a taxa de proteção previdenciária sobe, entre 2000 e 2010, de 80,8% para 83,9% entre os homens, e de 62,6% para 77,6% entre as mulheres, conforme gráfico 2.

GRÁFICO 2

Taxa de proteção previdenciária da população idosa com 60 anos ou mais – Brasil (2000 e 2010)



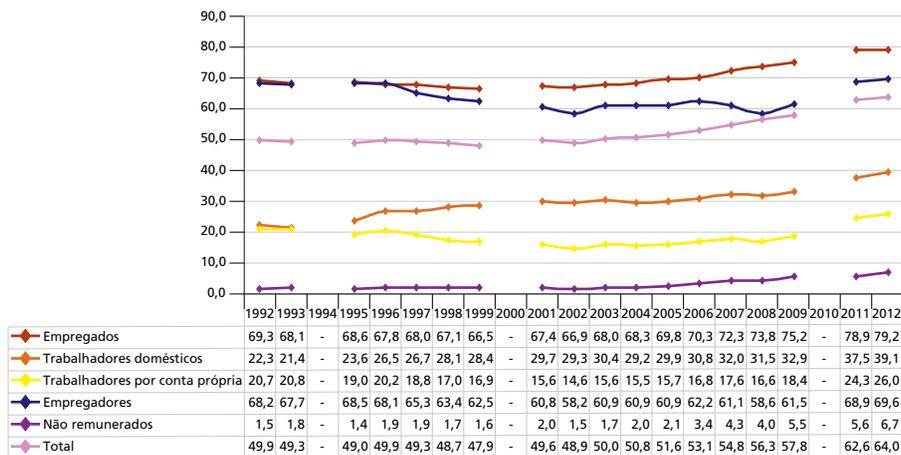
Fonte: Censos demográficos 2000 e 2010 do IBGE.

Elaboração: SPPS/MPS.

Tomando-se por base os dados das PNADs, observa-se, pelos gráficos 3 e 4, movimentos de recuperação, na primeira década de 2000, tanto das taxas de contribuição previdenciária dos trabalhadores em todas as condições de inserção ocupacional (empregados assalariados, autônomos, domésticas e empregadores), como também das respectivas taxas de proteção previdenciária, para ambos os sexos, após um período de aumento da desproteção em geral nos anos 1990.¹⁶

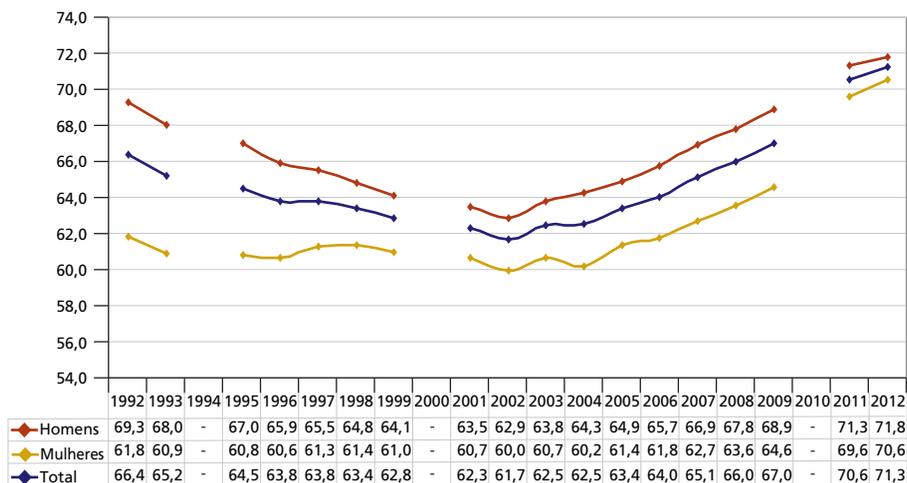
16. As bases do IBGE não permitem a estimativa do contingente de pessoas que não contribuem e não são beneficiárias de aposentadoria e/ou pensão por morte, mas que mantêm a qualidade de seguradas. Para ter direito aos benefícios da Previdência Social, o trabalhador precisa estar em dia com suas contribuições mensais ou ao menos manter a qualidade de segurado, situação em que este fica um período sem contribuir e, mesmo assim, tem direito aos benefícios previdenciários. Mantém a qualidade de segurado, sem limite de prazo, quem estiver recebendo benefício: *i*) por até doze meses, *a*) aquele que tiver sido afastado por incapacidade (prazo contado a partir da cessação do benefício correspondente); *b*) aquele que tiver deixado de efetuar o pagamento das contribuições mensais, para o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração; *c*) o acometido de doença de segregação compulsória; *d*) o segurado detido ou recluso (prazo contado após o livramento); *ii*) por até três meses após o licenciamento, o segurado incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar; e *iii*) por até seis meses após a cessação das contribuições, o segurado facultativo. O prazo de doze meses pode ser prorrogado para até 24 meses, desde que o trabalhador já tenha pago mais de 120 contribuições mensais sem interrupção que acarrete perda da qualidade de segurado. Para o trabalhador desempregado, os prazos anteriores são acrescidos de mais doze meses, desde que comprovada a situação por registro no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

GRÁFICO 3
Taxas de contribuição previdenciária da população ocupada total, segundo posição na ocupação (16 a 59 anos) – Brasil (1992-2012)
 (Em %)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, vários anos.
 Elaboração: SPPS/MPS.
 Obs.: o total considera todos os ocupados, ou seja, estão incluídos os militares e os servidores públicos estatutários.

GRÁFICO 4
Taxas de proteção previdenciária da população ocupada total (16 a 59 anos), segundo sexo – Brasil (1992-2012)
 (Em %)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, vários anos.
 Elaboração: SPPS/MPS.

Por fim, saliente-se, na tabela 1, neste caso, com resultados da PNAD 2012 muito próximos aos do Censo 2010 apresentados no quadro 4, um quadro algo mais detalhado das situações de proteção e desproteção social previdenciária.

TABELA 1

Proteção previdenciária dos ocupados entre 16 e 59 anos, segundo sexo¹ – Brasil (2012)

Categorias	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
Contribuintes RGPS (A)	28.361.369	57,60	19.794.124	53	48.155.493	55,60
Contribuintes RPPS (B)	2.703.451	5,50	3.849.000	10,30	6.552.451	7,60
Militares	328.992	0,70	15.034	0,04	344.026	0,40
Estatutários	2.374.459	4,80	3.833.966	10,30	6.208.425	7,20
Segurados especiais ² (RGPS) (C)	4.034.641	8,20	2.188.602	5,90	6.223.243	7,20
Não contribuintes (D)	14.180.506	28,80	11.507.164	30,80	25.687.670	29,70
Total (E=A+B+C+D)	49.279.967	100	37.338.890	100	86.618.857	100
Beneficiários não contribuintes ³ (F)	346.197	0,70	528.175	1,40	874.372	1,00
Trabalhadores socialmente protegidos (A+B+C+F)	35.445.658	71,90	26.359.901	70,60	61.805.559	71,40
Trabalhadores socialmente desprotegidos (D-F)	13.834.309	28,10	10.978.989	29,40	24.813.298	28,60
Desprotegidos com rendimento igual ou superior a um salário mínimo	8.863.785	18	4.432.195	11,90	13.295.980	15,30
Desprotegidos com rendimento inferior a um salário mínimo	4.537.201	9,20	6.277.723	16,80	10.814.924	12,50
Desprotegidos com rendimento ignorado	433.323	0,90	269.071	0,70	702.394	0,80

Fonte: PNAD/IBGE 2012.

Elaboração: SPSS/MPS.

Notas: ¹ Independentemente de critério de renda.

² Moradores da zona rural dedicados a atividades agrícolas, nas seguintes posições na ocupação: sem carteira, conta própria, produção para próprio consumo, construção para próprio uso e não remunerados, respeitada a idade entre 16 e 59 anos.

³ Trabalhadores ocupados (excluídos os segurados especiais) que, apesar de não contribuintes, recebem benefício previdenciário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De posse das informações apresentadas ao longo deste texto, e levando-se em conta apenas a população ocupada entre 16 e 59 anos, verifica-se que, apesar dos avanços recentes, cerca de 30% desta população (tanto pelo Censo 2010, como pela PNAD 2012) – isto é, algo equivalente a 25 milhões de trabalhadores e trabalhadoras – ainda se autodeclararam sem qualquer tipo de cobertura laboral ou previdenciária.

Esse vazio protetivo concentra-se nas categorias ocupacionais dos assalariados sem carteira (inclusive domésticos) e dos trabalhadores autônomos por conta

própria, a grande maioria inserida em atividades precárias do setor terciário (comércio e serviços dos mais variados tipos) e na construção civil. Especialmente preocupante é o fato de este contingente desprotegido situar-se na faixa etária entre 25 e 39 anos de idade, justamente a faixa para a qual é mais importante uma vinculação previdenciária robusta, sob o risco de não se conseguir, ao longo do ciclo laboral futuro, construir trajetórias sustentáveis de inclusão pelo trabalho no mundo da proteção social regulada pelo Estado. Tal caracterização implica em situação prospectiva de grave *desproteção previdenciária*, que confirma a situação de baixa cobertura média vigente durante praticamente toda a década de 1990, até pelo menos 2004, sobretudo para trabalhadores do mundo informal urbano, já que no, caso dos trabalhadores rurais, o regime de previdência rural tem garantido ampliação até quase a universalização do acesso.

Dessa maneira, a tendência ao crescimento do número de idosos e de seu peso relativo na população torna necessário conceber, desde logo, políticas públicas destinadas a assegurar-lhes, no futuro, a sobrevivência, sob pena de a sociedade brasileira deparar-se, daqui a algumas décadas, com gravíssimo problema, presente na existência de grande número de pessoas sem renda e sem condições de obtê-la pelo trabalho, em virtude da idade avançada e saúde debilitada. Desta forma, não são os direitos conquistados pelos trabalhadores brasileiros ao longo de décadas que precisam ser retalhados para que a atual estrutura do RGPS possa absorver seus beneficiários futuros, mas a forma de organização do RGPS (e, num sentido mais amplo, de todo o sistema brasileiro de proteção social) que precisa ser repensada para que se possa garantir proteção efetiva aos trabalhadores de hoje e aos idosos de amanhã (Cardoso Júnior e Magalhães, 2008).

A política social brasileira, comumente considerada, por analistas e setores conservadores da sociedade, como peso morto e elemento antagônico do crescimento econômico, pode e deve, na verdade, dentro da perspectiva ética e analítica aqui adotada, ser vista como parte integrante de um projeto de desenvolvimento de longo prazo para o país, pois coloca a população – particularmente aquela vinculada ou circundada pelo salário mínimo – no centro desta estratégia.

REFERÊNCIAS

ANSILIERO, G. Censo 2010: um panorama da proteção previdenciária no Brasil. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 24, n. 7, jul. 2012.

_____. Inclusão previdenciária e mercado de trabalho no Brasil: evidências para o período 1992-2011. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 25, n. 2, fev. 2013

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

BACHA, E.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

BALTAR, P. E.; KREIN, J. D. A retomada do desenvolvimento e a regulação do mercado de trabalho no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26, n. 68, maio/ago. 2013.

BORGES, P. **Instituto de Advocacia Racial e Ambiental cobra cumprimento de lei para educação étnico-racial no STF**. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ch0GXa>>.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**. Rio de Janeiro: Azougue, 2013.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; MAGALHÃES, H. J. Trabalho, previdência e proteção social no Brasil: bases para um plano de benefícios adequado à realidade nacional. *In*: FAGNANI, E.; HENRIQUES, W.; LÚCIO, C. G. **Previdência social: como incluir os excluídos**. São Paulo: LTR, 2008.

CASTRO, J. A. **Política social, distribuição de renda e crescimento econômico**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. Mimeografado.

ESPING-ANDERSEN, G. **I fondamenti sociali delle economie postindustriali**. Bologna: Il Mulino, 2000.

FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Org.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

GIAMBIAGI, F.; PORTO, C. (Org.). **Propostas para o governo 2015-2018: agenda para um país próspero e competitivo**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2013.

KREI, D. *et al.* (Org.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

POCHAMNN, M. **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança**. São Paulo: LTR, 1995.

_____. **Subdesenvolvimento e trabalho**. São Paulo: LTR, 2013.