TEXTO PARA DISCUSSÃO

2052

Brasília, março de 2015

SUMÁRIO EXECUTIVO

CAPACIDADES ESTATAIS, TRABALHO E SEGURIDADE SOCIAL: ÁFRICA DO SUL, ARGENTINA E BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA

Arnaldo Provasi Lanzara

Pesquisador vinculado ao Instituto de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (INCT-PPED)

Professor da Universidade Federal Fluminense no Polo Universitário de Volta Redonda (UFF/PUVR)

O estudo analisa, em perspectiva comparada, as políticas de proteção do trabalho e de seguridade social desenvolvidas por um conjunto de países emergentes. Mediante os aportes conceituais da literatura sobre "capacidades estatais" e "vantagens institucionais comparativas", a análise investiga as atuais estratégias de políticas públicas adotadas na África do Sul, na Argentina e no Brasil no campo da regulação pública do trabalho e da seguridade social.

Em vista das especificidades dos países em tela – países marcados por profundas desigualdades e que jamais universalizaram a norma salarial –, parte-se do pressuposto que as estratégias de políticas sociais mais eficientes adotadas para o conjunto desses países são aquelas que garantem benefícios mínimos aos mais vulneráveis e protegem o mercado de trabalho através da geração de empregos estáveis e de qualidade. Saliente-se que a estabilidade de um mercado de trabalho depende fundamentalmente da exequibilidade da legislação trabalhista, ou seja, da faticidade do direito do trabalho materializada pela ação estatal, e da existência de um seguro social público e contributivo. Com base nesse pressuposto, averigua-se como os respectivos países vêm construindo e/ou mobilizando suas capacidades burocráticas de implementação de políticas de seguridade social e proteção do trabalho diante dos objetivos de conciliar o crescimento econômico com maior redistribuição de renda e bem-estar das famílias. Nesse aspecto, torna-se crucial destacar o fato de essas capacidades se estruturarem a partir de capacidades previamente estabelecidas.

No caso do Brasil, essas capacidades provaram-se dotadas de certa resiliência ante as sucessivas tentativas de desarticular os programas da seguridade social – os quais, a partir de 1988, se tornaram direitos constitucionalmente garantidos. A previdência social é de caráter contributivo e de filiação compulsória, provendo benefícios de aposentadoria e pensões por invalidez e morte, além de contemplar outros auxílios (maternidade, desemprego, doença e acidentes de trabalho). A assistência social é de cobertura universal, contemplando benefícios que protegem os grupos em situação de risco, com destaque para os Benefícios de Prestação Continuada (BPCs). Recentemente, o mercado de trabalho brasileiro recebeu impactos positivos em decorrência de uma política exitosa de valorização do salário mínimo, da maior fiscalização do cumprimento da legislação do trabalho e das pressões e negociações sindicais. Todos esses fatores repercutiram favoravelmente na recuperação do emprego formal e no incremento da massa de contribuintes para a previdência social, contribuindo para sustentar o crescimento e reduzir as desigualdades sociais. Porém, o maior desafio de política pública concernente ao mercado de trabalho brasileiro é inibir a crescente rotatividade do emprego.

A Argentina conta com um grande número de programas que contemplam tanto a proteção social básica como outros componentes vinculados aos seguros sociais contributivos. Nos últimos anos, o país vem recuperando suas capacidades de provisão de benefícios sociais, após ter sofrido um drástico processo de desmonte de suas políticas de seguridade e de proteção do trabalho na década de 1990. O caso argentino é representativo de uma situação de (re)regulação das relações de trabalho e recuperação das capacidades de provisão social do Estado. A estatização do sistema previdenciário, em 2008, é emblemática dessa recuperação, impactando positivamente o financiamento da seguridade social. Contudo, a informalidade no mercado de trabalho permanece alta, colocando sérios desafios para o crescimento continuado do emprego protegido.

Na África do Sul, a Constituição pós-*apartheid* consagrou o direito à seguridade social como uma garantia fundamental do cidadão. A partir de então, observa-se a criação de importantes salvaguardas relacionadas aos direitos mínimos de proteção, com destaque para os benefícios assistenciais destinados aos

grupos sociais mais vulneráveis. Contudo, os governos pós-*apartheid* pouco contribuíram para reverter o quadro de estagnação do mercado de trabalho herdado das políticas segregacionistas. As instituições responsáveis por elaborar e fiscalizar a legislação do trabalho possuem pouca eficácia regulativa. Apesar do crescimento econômico dos últimos anos, as escolhas políticas das coalizões governistas em matéria de legislação social têm produzido alguns efeitos contraditórios no que se refere ao combate às desigualdades, como a excessiva focalização do gasto assistencial nos mais pobres, a flexibilização dos contratos de trabalho e a estruturação de fundos ocupacionais privados de previdência.

SUMÁRIO EXECUTIVO