

“ATIVACÃO” – O ATUAL RUMO DA POLÍTICA SOCIAL PARA O TRABALHO NO MUNDO

Marcelo Almeida de Britto*

1 INTRODUÇÃO

Recentemente, a literatura versada em política social muito tem enfatizado o exame dos chamados programas de transferência de renda condicionada – ou *conditional cash transfer* (CCT) –, aplicados com relativo sucesso na América Latina. Evidentemente é compreensível que haja esse interesse, não só pelo destaque que o Bolsa Família tem assumido na realidade brasileira, como também pelo entendimento de que o restante da América Latina espelha melhor a realidade brasileira, pela proximidade histórica, cultural e socioeconômica, do que outras regiões do mundo. Forja-se já um esboço de consenso que implica serem os referidos programas os mais efetivos no objetivo de focalização.

Não reduzindo a importância de tais estudos, sugerimos que também nos países do primeiro mundo – em particular na União Européia – estão ocorrendo importantes transformações na forma como as ações do Estado nas áreas social e do trabalho são percebidas. Não se pode considerar, portanto, que as políticas públicas de trabalho e renda de vanguarda, em voga na atualidade, sejam mera continuação daquelas dos anos 1980.

A perspectiva desta nota técnica admite que, assim como em toda generalização, corre-se o risco de obliterarem-se particularidades com indubitável força explicativa. Não obstante, os indícios de princípios de força geral são muito fortes para serem ignorados.

O artigo segue no intento de uma compreensão do que seriam as características gerais dessa nova política e de como ela efetivamente é um passo à frente em relação aos CCTs, por contemplar a reinserção através do trabalho de grupos sociais antes excluídos, no bojo de um efetivo “Estado de investimento social”.

2 A TIPOLOGIA DE ESPING-ANDERSEN E OS TRÊS CASOS PARADIGMÁTICOS

Há três modelos básicos de Estado de bem-estar: o universalista, o corporativista e o residual. O primeiro tem como paradigma o sistema sueco. Financiado majoritariamente por tributos, distingue-se por estender sua cobertura a todos indistintamente e com uma relativa homogeneidade dos produtos sociais em todos os setores – pensões, educação, saúde, trabalho etc. O segundo associa-se aos países da Europa Continental, como França e Alemanha. Seu financiamento é, em grande medida, provido por meio de contribuições, e vem daí seu caráter corporativista. O residual é exemplarmente o caso americano e, cada vez mais, o britânico. Possui como principal característica a oferta privada de bens e serviços, embora não prescindia inteiramente do financiamento e da oferta públicos. Não se pode falar em nenhum caso na existência de um sistema “puro”, seja em que país for. Tem-se assim, por exemplo, a França com um sistema educacional quase inteiramente universalista e os Estados Unidos – conhecidos pela pujança de suas universidades privadas – com educação de primeiro e segundo grau majoritariamente pública.

* Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Apresentam-se aqui três países exemplares dos três paradigmas de Esping-Andersen (1991), analisados segundo a perspectiva de sua política de emprego – Suécia, Alemanha e Reino Unido. Entre os países da União Européia, a Suécia e a Grã-Bretanha são os mais próximos a uma situação de pleno emprego, ao passo que a Alemanha se vê diante de uma significativa taxa de desemprego, sofrendo ainda as consequências de sua unificação e sujeita a uma estagnação endêmica. Essa perspectiva é interessante por diversos motivos. Primeiro, porque mostra o sucesso relativo de dois paradigmas opostos, o que oferece ao estudioso do mercado de trabalho a visão da relatividade de cada instrumento de políticas públicas. Demonstra também que, a despeito da tentativa de construir um mercado comum, as realidades nacionais continuam a ter uma importância crucial nos desempenhos da economia de cada país.

Dos três países, a Suécia é aquele em que o objetivo do pleno emprego sempre foi mais avidamente perseguido. Até 1992, o país contava com uma política de promoção deliberada de pleno emprego através do fomento de “emprego público”. Cumpre dizer que essa modalidade de emprego tinha caráter temporário e se concentrava na promoção do aperfeiçoamento dos serviços sociais que celebrizaram o Estado social sueco. A política tinha um duplo viés. De um lado, gerava-se um incentivo permanente ao trabalho, contrariando a crítica que assevera ser o modelo universalista um incentivo ao ócio (bem) remunerado. De outro lado, aumentava-se a oferta de mão-de-obra para creches, asilos e trabalho social voluntário. Esping-Andersen *et al.* (2002) afirmam serem os países escandinavos e os Estados Unidos, entre os membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aqueles com as maiores taxas de participação da mão-de-obra feminina, chegando próximo aos 80%.

Dado que o Estado social alemão funda-se em larga medida em contribuições, o sistema de proteção se fragiliza em um contexto de desemprego significativo e permanente. Na Alemanha é forte a preocupação com a estagnação da economia do país, reforçada por um processo de reunificação nacional feito açodadamente e agravada pela transição ao uso da moeda comum, o euro. Os altos salários e os elevados prêmios da proteção social alemã são apontados como responsáveis pela estagnação econômica e pelas elevadas taxas de desemprego. A “globalização” e a competição com países de baixos salários, como a China, também teriam elevada influência sobre a estagnação. Em suma, o desemprego alemão – assim como o francês, o espanhol e outros do paradigma corporativista – é referido com a denominação genérica de “euroesclerose”, uma doença crônica do capitalismo europeu.

3 DA GRÃ-BRETANHA À EUROPA CONTINENTAL – AINDA UM LONGO PERCURSO

O marco para a evolução em análise foi a eleição do ex-primeiro-ministro britânico Tony Blair e sua proposta apresentada como “Terceira Via”. O projeto para o mercado de trabalho do “novo trabalhismo” era o carro-chefe da política social do governo que então tomava posse. O ponto mais emblemático do seu projeto possui a denominação *make work pay*, sob inspiração da política social apresentada pelo presidente norte-americano Bill Clinton em sua posse.

O então novo enfoque dos trabalhistas admitia – embora não tão explicitamente – a responsabilidade da sociedade em prover o emprego para os excluídos, porém incluía um componente diferente dos programas social-democratas tradicionais ao apelar à responsabilidade do indivíduo pelo seu bem-estar. A base da política não era mais o mercado auto-ajustável,

tampouco a criação de um benefício sem a contrapartida do receptor. No novo modelo, o beneficiário passava a ter de mostrar que ele não deseja “permanecer à sombra do Estado” e se vê obrigado a se empenhar pela sua incorporação ao mercado de trabalho, sob pena de ser excluído de qualquer transferência pública. À cenoura dos benefícios compensatórios ao desemprego somava-se o chicote da contraprestação, fosse ela vinculada à necessidade de o indivíduo se matricular em cursos de reciclagem profissional, fosse ela vinculada à aceitação de um trabalho que, no limite, poderia estar abaixo da sua qualificação.

A idéia é muito simples: para os formuladores e executores do *make work pay*, os antigos beneficiários dos programas de seguro-desemprego, renda mínima e até mesmo alguns grupos de aposentados (no caso de aposentadoria precoce) devem ser antes incentivados à volta ao trabalho. Os formuladores desse plano, que sugestivamente foi denominado *New Deal*, asseveram que os pobres “em risco de desemprego” estão sujeitos a ficarem presos em uma “armadilha de pobreza”, em que viver das transferências públicas é mais vantajoso que procurar emprego. “Fazer o trabalho pagar” tem, na verdade, duas acepções. A primeira e mais evidente é a de que o trabalho passe a pagar o dispêndio da seguridade social, lembrando a conhecida sentença popularizada pelo economista Milton Friedman – *There’s no such thing as a free lunch*. A segunda acepção liga-se ao intento de – via créditos tributários – fazer com que os baixos salários sejam mais compensadores do que a inatividade.

É inegável que tal movimento vai de encontro a uma opção de política pública praticada anteriormente por um grupo importante de países. Nos anos 1980 e 1990, a Europa Continental se utilizou em larga medida da redução das jornadas de trabalho como política para se evitar o desemprego. É de conhecimento amplo a redução das horas trabalhadas por semana promovida na França pelo governo Mitterrand. Na Alemanha, as negociações tripartites entre os poderosos sindicatos, o governo e as empresas sempre apontaram para redução de jornada de trabalho e realização de férias coletivas como alternativas para diminuir o montante salarial pago, por meio de menos horas trabalhadas por pessoa em troca de menos demissões e manutenção na relação salário/hora. Também são importantes o amplo recurso à aposentadoria precoce e o retardamento da entrada dos jovens no mercado de trabalho como instrumentos para “reduzir a pressão” sobre os empregos.

Esse modelo se mostrou extremamente inadequado, tanto para resolver o problema do desemprego quanto para atenuar as pressões sofridas pelo Estado de bem-estar. De fato, o componente mais agudo a revelar pressão sobre as contas públicas – as transferências governamentais – tende a aprofundar seus efeitos deletérios com a redução do período trabalhado e o aumento no número de pensões por aposentadoria precoce e subsídios para aumentar o tempo de estudo dos jovens. Como o tipo de Estado providência em pauta é o corporativo, é das contribuições que advém a maior parte dos recursos para as transferências, significando que a própria ação governamental concorre para uma deterioração da relação contribuintes/beneficiados. As elevadas taxas de desemprego nesses países permanecem sendo um problema crônico de suas economias.

Como conseqüência há um movimento recente, ainda que tímido, na França e na Alemanha, de se adotarem características importantes do modelo britânico. Entretanto, no que se refere ao respaldo político, como bem demonstraram os protestos contra as reformas na França e a queda do governo social-democrata na Alemanha, há dúvidas sérias sobre a viabilidade de a Europa Continental adotar o modelo britânico.

4 O ESTADO DE INVESTIMENTO SOCIAL E A ESTRATÉGIA DE LISBOA

O desenho da concepção desse tipo de política pública para o trabalho começou a definir-se a partir da segunda metade dos anos 1990, e a literatura o denomina “Estado de investimento social”.

A concepção do Estado do investimento social é um desdobramento do *make work pay*. O sentido que o próprio título carrega é o de transformar o Estado em um instrumento de crescimento econômico, na medida em que os recursos aplicados em política social devem ser direcionados prioritariamente a fornecer meios pelos quais possa haver melhoras materiais significativas no futuro. Nesse aspecto, a priorização do investimento na infância é um intento multiplicador na utilização dos recursos. Uma atenção maior às gerações futuras não se deve apenas a um altruísmo das gerações presentes. Serão as futuras gerações que garantirão uma produtividade no trabalho e uma afluência econômica suficientes para sustentar as pensões do futuro, tendo em vista a ameaça que traz um possível aprofundamento do desequilíbrio da relação contribuições/benefícios. Outra característica importante desse Estado é a ênfase em criar indivíduos superqualificados, que possam trafegar através das fronteiras dos diversos Estados nacionais, com altos ganhos. Isso implica multiplicar o investimento em recursos humanos, especialmente nas pessoas que os possam aproveitar com elevado retorno. “*This new model of welfare, however, is not necessarily without negative effects; the Social Investment State leaves many groups without protection [...]*” (DUFOUR; MORRISON, 2005).

Em março de 2000, o Conselho Europeu extraordinário realizou um encontro especial em Lisboa em que foram estabelecidas ambiciosas metas econômicas e sociais. Seu objetivo declarado era possibilitar à União Européia “*to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion*”. Para atingir esses objetivos, propunha-se uma reforma no modelo social europeu que priorizasse:

Investing in people and developing an active and dynamic welfare state will be crucial both to Europe’s place in the knowledge economy and for ensuring that the emergence of this new economy does not compound the existing social problems of unemployment, social exclusion and poverty. (ESPING-ANDERSEN *et al.*, 2002).

Há o reconhecimento de que a política social deve promover a capacidade individual dos cidadãos para responder aos desafios de uma nova “economia do conhecimento”. Porém, há uma crítica velada ao viés puramente economicista, que desconsidera a função social do Estado. Como bem afirmou o ministro belga de Assuntos Sociais e Pensões da época, os participantes do colóquio propugnavam não um Estado de investimento social, mas sim um “Estado de bem-estar ativo”. Desse modo, a estratégia de Lisboa considera pilares fundamentais de sua política pública, além da ênfase na “ativação” do indivíduo, a prioridade do investimento na criança, a promoção do trabalho feminino e a rejeição às aposentadorias precoces. Todas as quatro políticas sugeridas possuem relação com a promoção do trabalho – de mais trabalho. A menos óbvia para um público não afeto ao assunto da política social seria a prioridade à infância. Sen (2000) afirma que os países mais pobres com mão-de-obra abundante podem combater os efeitos deletérios da pobreza incentivando programas sociais em educação e saúde, pois tais programas são trabalho-intensivos. Uma atenção maior à criança e o incentivo ao trabalho feminino implicam um sistema de creches e escolas maior e mais pujante, com o emprego de um maior contingente de pessoas, como bem exemplifica o modelo sueco de Estado de bem-estar.

5 CONCLUSÃO

Todos os caminhos da política social moderna nos levam à promoção do trabalho como força motriz do aumento da capacidade humana e do bem-estar. Não deixa de ser isso uma grande ironia, tendo em vista ser muito forte – especialmente em uma literatura européia continental dos anos 1970 e 1980 – uma impressão generalizada de que o trabalho estaria condenado a desaparecer, substituído pela automação.

De fato, o trabalho é a essência de uma política social moderna porque ele é o elo de ligação de cada ser humano à vida em sociedade. Marx usa a terminologia “trabalho social” para designar uma sociedade em que os frutos do trabalho são apropriados socialmente. O ser humano necessita sentir-se útil, participar do todo social. Nenhuma política social pode ignorar isso, sob pena de falhar em seu intento primordial, que é, muito além de distribuir renda, o de promover maior sociabilidade e bem-estar entre os indivíduos. Sob esse ponto de vista, as frentes de trabalho – agora esquecidas no tempo – são um programa bem mais moderno e eficiente que os CCTs.

REFERÊNCIAS

DUFOUR, P.; MORRISON, I. The state of the social investment state in the field of employment policy. *Canadian Journal of Career Development*, v. 4, n. 1, Special Issue – Welfare to Work. Montreal, 2005.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 24. São Paulo: Cedec, 1991.

ESPING-ANDERSEN, G.; GALLIE, D.; HEMERICK, A.; MYLES, J. *Why we need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press Inc., 2002.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

