

7º. CONGRESO DA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLITICA,
ALACIP. BOGOTÁ, 25 A 27 DE SETEMBRO DE 2013

Título de la ponencia

DEMOCRACIA, CIDADANIA E TRABALHO

Autoras:

Cristina Almeida Cunha Filgueiras

(cfilgueiras@pucminas.br; Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)

Léa Guimarães Souki

(leasouki@pucminas.br; Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)

Resumo: O texto problematiza os componentes políticos de recentes reformas dos sistemas de proteção social, com atenção especial nas políticas de ativação para o trabalho. Em geral os argumentos oferecidos por governos para sua adoção são de ordem econômica, porém eles não estão dissociados de inspirações ideológicas e, ademais, têm claras consequências políticas. Faz-se uma reflexão sobre a possibilidade de convivência da democracia com (des)proteção social de setores tais como desempregados crônicos, população em situação de pobreza beneficiária de assistência e o crescente contingente de pessoas inseridas em um mercado de trabalho flexibilizado que oferece mais precariedade do que proteção. Nesse contexto, ocorrem a (re)individualização dos riscos e das incertezas, a erosão do status social resultante do questionamento à titularidade de direito e da adoção do direito condicionado. O artigo analisa as consequências que isto provoca para a cidadania, entendida como pertencimento em bases igualitárias a uma comunidade política.

DEMOCRACIA, CIDADANIA E TRABALHO¹

Cristina Almeida Cunha Filgueiras

Léa Guimarães Souki

Introdução

Este texto aborda o tema da ativação, um elemento importante da geração de políticas sociais que foi se instalando desde as duas últimas décadas do século XX como parte das reformas empreendidas nos sistemas de bem estar social nos países desenvolvidos. Nele faz-se uma delimitação do tema, pois a ativação na realidade pode incluir componentes referidos a diversas parcelas da população em condição de trabalhar, porém a ativação aqui discutida refere principalmente ao incentivo ou à exigência aos beneficiários de prestações sociais – principalmente desempregados e beneficiários de programas de assistência e de transferência de renda – de se integrarem ao mercado de trabalho, como contrapartida aos benefícios recebidos. O propósito do artigo não é analisar a grande diversidade de aspectos envolvidos neste tipo de política pública, nem retratar o conjunto de abordagens acadêmicas sobre o tema. O que se pretende examinar são as relações deste âmbito da reforma da proteção social com os elementos políticos, de cidadania e de democracia social.

O argumento central do texto desenvolve-se sob quatro aspectos. O primeiro é a consideração de que desde muito cedo as sociedades ocidentais estabeleceram a distinção entre setores sociais considerados válidos para o trabalho e os não-válidos, situação que justificava que fosse destinada assistência a estes últimos. O segundo é a constatação de que o trabalho está no centro do Estado do bem-estar social e da proteção social. Em terceiro lugar, sabe-se que a preocupação com o risco de desincentivo ao trabalho é um tema antigo na sociedade, e que, permanece existindo nos sistemas de proteção social organizados em torno do Estado. O quarto aspecto diz respeito aos direitos sociais, no contexto dos processos de cidadania, e à ameaça de sua erosão com as reformas recentes nas políticas sociais.

São abordados sucessivamente: a centralidade do trabalho na proteção e no bem estar; os aspectos gerais das reformas recentes do welfare state com ênfase na ativação; os elementos ideológicos e políticos destas estratégias de ativação relativas aos desempregados e aos assistidos e sua relação com os processos de cidadania e a democracia social. Ao final, são feitas observações sobre os efeitos de dualização dos mercados de trabalho e da proteção social e de desigualdade de cidadania e seu empobrecimento enquanto “padrão geral da vida civilizada” de acordo com a conceituação de T. H. Marshall.

O trabalho fundamenta e organiza o direito à proteção social e ao bem estar

O trabalho ocupou lugar central na história da proteção, antes até mesmo do surgimento de políticas sociais, isto é, de intervenções organizadas a partir do Estado como respostas coletivas a riscos e incertezas.

¹ Trabalho preparado para apresentação no VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013.

É antiga nas sociedades a separação entre os pobres válidos para o trabalho e aqueles considerados inválidos em razão de sua idade, condição física ou pelo fato de se ocuparem dos que não podem trabalhar, como é o caso das mulheres. Esta separação foi acompanhada pela distinção entre as práticas da sociedade destinadas a um setor ou a outro. Para os válidos, a proteção foi organizada em torno ao direito ao trabalho. Para os demais, a assistência aos indigentes.

Ao investigar a história das medidas sociais, Castel (1989) localizou a existência, no século XIV, em diversos reinos no continente europeu, de medidas adotadas pelos governantes que delimitam os temas associados ao trabalho – e às populações de trabalhadores – como sendo de ordem distinta aos temas associados ao socorro e à assistência. Exemplo disto é a ordenança real de 1349 na Inglaterra, que proibia a circulação de pessoas pobres no território e a doação de esmolas aos indigentes que tem condição física para trabalhar. Ao longo da história de diversos países, é possível identificar elementos semelhantes de controle e condenação da mendicância, isto é, a circulação de não-trabalhadores pelos territórios. O confinamento dos que recebiam ajuda e a obrigação de trabalhar, práticas que foram adotadas em diversas sociedades antes do surgimento do capitalismo, corresponderiam ainda a esta mesma orientação.

Como resultado de processos complexos que se iniciaram no século XIX o Estado foi assumindo o papel de redutor de riscos sociais, com a criação de direitos e de proteções sociais que inscreveram os indivíduos como parte de coletivos protetores. Segundo Castel, aos indivíduos não proprietários o Estado passou a garantir um novo tipo de propriedade: a social, relacionada à proteção e ao direito da condição de trabalhador, que de certa forma lhes daria uma “capacidade de controlar o futuro”, em luta contra as inseguranças. No surgimento do Estado social moderno, a noção de contrato adquire um papel central. A socialização do risco é enfatizada, baseada na visão de que os indivíduos são capazes de solidarizarem-se entre si e, assim neutralizarem, os riscos que enfrentam devido ao ciclo de vida ou a fatores sociais e econômicos.

A noção de solidariedade fundamentaria esta percepção e as práticas que lhe dão concretude, sendo uma evidência de que existe um comprometimento comum. Nesta perspectiva, não caberia ao indivíduo encontrar sozinho resposta aos riscos e por isso mesmo as respostas são coletivizadas. O Estado e as políticas sociais representariam a expressão desta coletivização da busca de proteção e redução das incertezas e da insegurança.

Neste contexto, um componente fundamental da construção de um sistema de direitos que associa o trabalho e o enfrentamento de riscos e situações de desproteção foi a invenção do seguro desemprego (Topalov 1990). A falta involuntária de trabalho, uma ameaça vivida pelos trabalhadores na sociedade assalariada, passaria a ser enfrentada com prestações sociais temporárias, cuja existência se insere em um contrato, entendido como um compromisso coletivo fundamentado em direito.

Com isto, a política social funciona na sociedade capitalista (sociedade salarial), para os trabalhadores, como uma propriedade coletiva:

“Para aqueles que não se apóiam sobre a propriedade privada, o que lhes protege é a propriedade social construída como um sistema de solidariedade coletiva sob a égide do Estado. Nesta perspectiva, é ingênuo opor o indivíduo ao Estado. Um nível elevado de proteções sociais liberou o indivíduo – uma maioria de indivíduos – das necessidades e das carências das proteções de

proximidade prodigadas pelas comunidades concretas, da vizinhança, da família e que se tornaram cada vez mais insuficientes à medida que a sociedade se industrializou e se urbanizou. A partir de então, o indivíduo pode ser independente porque ele tem direitos. O estado social não é somente um edifício de regulações abstratas mantidas pelas burocracias do Estado. Ele está também no coração do indivíduo moderno na medida em que este é sujeito de direito. Falar “em nome do Estado social” é reconhecer o papel que ele teve e deveria continuar tendo na construção da cidadania social” (Castel, 2009: 221-222. Tradução livre das autoras).

A cidadania social está, portanto, no núcleo dos sistemas de proteção social, que são garantidos pelos Estados. Insiste Castel: a proteção social cumpre papel fundamental na existência de uma sociedade de iguais, portanto na sociedade democrática.

Nas sociedades contemporâneas, três categorias principais conformam a proteção social: a regulação do mercado de trabalho (que estabelece normas de trabalho e emprego e os direitos trabalhistas); a seguridade social (formada pelos programas de proteção contra as contingências tais como a velhice, a maternidade, a doença, o desemprego; normalmente financiada pelas contribuições de trabalhadores e empregadores); a assistência social, que oferece apoio às pessoas em situação de pobreza, e é financiada com os impostos. As instituições relativas a cada um destes componentes se estabeleceram e evoluíram de modo diverso em cada país.

A transformação da questão social no final do século XX

Porém, no contexto da transformação do capitalismo o Estado social passou a enfrentar problemas com a erosão do seu fundamento principal, o trabalho assalariado. Estes se manifestaram a partir dos anos 1970 nos países desenvolvidos e provocaram importantes alterações nas relações de trabalho, na situação de emprego e nas proteções a eles associadas.

As condições produtivas da economia que deram origem à sociedade salarial se alteraram com o esgotamento do modelo de produção fordista, a ampliação inusitada da escala, que se tornou global, e a transformação tecnológica. O pleno emprego, que chegou a existir em países de capitalismo central durante algumas décadas, desde os anos 1970 foi dando lugar ao desemprego estrutural. Esgotaram-se o crescimento do capitalismo industrial e a relação virtuosa entre a economia, a política e o social que caracterizara os trinta anos gloriosos nos quais o sistema de bem estar estruturou-se. Evidentemente tais mudanças repercutiram no trabalho, na proteção social e nas políticas de bem estar.

A crise nas condições estruturais da proteção social e na democracia enquanto um regime que se estruturou sob a égide da industrialização nos países de capitalismo avançado e que permitiu arranjos de coalizões de classes sociais repercutiu no processo de desenvolvimento da cidadania. O novo ambiente econômico se caracteriza, ademais, pela desregulação das relações de trabalho, o surgimento de novas formas de trabalho, a redução drástica do volume de trabalho industrial, o aparecimento de novas condições de pobreza e desemprego de massa (Pochmann, 2007).

Castel (1989) identifica nesse conjunto uma mudança profunda que, provoca a des-coletivização, a re-individualização e o ressurgimento da insegurança para setores que se encontravam protegidos pelos sistemas das políticas sociais. Neste novo ambiente, onde os recursos e direitos comuns que se fundamentavam no trabalho se encontram abalados, se não para

o conjunto da sociedade pelo menos para uma parte importante dela, e em que ocorre a individualização das trajetórias profissionais, o que é ser protegido? Do ponto de vista sociológico, nesse cenário a desproteção tem como uma das suas características o enfraquecimento das respostas coletivas de enfrentamento dos riscos e crises e a re-individualização da incerteza. Trata-se do que o autor denomina “individualismo negativo”. O indivíduo se vê desprotegido devido ao enfraquecimento dos vínculos sociais nos quais ele se apóia. A família muda de composição, diminui e, em muitos, casos se fragmenta. O trabalho torna-se mais raro, há desemprego de massa de longa duração. Os direitos sociais são questionados, pressionados pelos novos problemas ou pelo reaparecimento de problemas que pareciam resolvidos, como a pobreza e a miséria.

Em outras palavras, no novo contexto das sociedades de bem-estar pós-industrial a crise se apresenta como multifacetada e plural. A perda da centralidade da condição salarial incide sobre o Estado do Bem-estar e o pressiona a dar respostas ao aumento da pobreza e do desemprego de longa duração, assim como a enfrentar o forte aumento das despesas sociais. Além disto, manifesta-se um questionamento dos contribuintes e de setores sociais e políticos à cultura da dependência gerada pelas políticas de bem-estar. Surgiram pressões para promover reformas nos sistemas de proteção social e, como parte delas, para alterar a conexão entre trabalho e direito a prestações sociais.

Reformas recentes dos sistemas de proteção social

Não tendo se conformado de uma única maneira, os sistemas de proteção social tampouco se desenvolveram no mesmo ritmo nos países onde se configuraram com maior ou menor vigor. Eles foram respostas às pressões políticas, na luta pelos direitos de cidadania, assim como foram delimitados de acordo com condições demográficas, políticas, econômicas, sociais e culturais. Não é, portanto, possível falar em um único modelo de Welfare State² e nem seria possível falar de reforma idêntica em todos os países.

Pese a diversidade de modelos, nos últimos anos houve transformações nos sistemas de bem estar que foram sendo adotadas em diversos países que desenvolveram um sistema de bem estar mais amplo. Reconhecendo que tais transformações englobam muitas dimensões, neste artigo nos interessa um aspecto em particular das reformas: a ativação da proteção social. Trata-se da instalação ou ampliação - dependendo do país - de condicionamento do direito ao benefício e da diminuição da duração da prestação social. Neste contexto, ganha relevância o condicionamento do benefício à exigência de papel ativo do beneficiário para sua inserção no mercado de trabalho. Tais medidas não estão sozinhas, pois com frequência estão acompanhadas de diminuição das barreiras para a entrada no mercado de trabalho e a concessão de subsídios públicos aos empregadores para que contratem.

É necessário mencionar outro elemento presente nas transformações recentes nos sistemas de políticas sociais, relativo à Assistência Social. Em muitos países que desenvolveram um amplo Welfare State, a Assistência Social continua tendo um lugar residual, no entanto, ela tem ampliado sua cobertura em termos de quantidade de beneficiários. Isto está relacionado ao aumento da proporção da população que não tem trabalho e, portanto, não encontra apoio através dos mecanismos de proteção social pela esta via.

² A mais conhecida (também criticada e revista) classificação de modelos de bem-estar foi estabelecida por Esping-Andersen (1991), que distingue os tipos universalista, corporativista e residual.

Isto posto, pode-se considerar que os sistemas de proteção baseados no trabalho não são capazes de dar respostas satisfatórias aos problemas do desemprego de longa duração, de reaparecimento da pobreza e às dificuldades de inserção social e laboral dos jovens. No âmbito dos programas assistenciais também foram introduzidos – ou reforçados onde já existiam – mecanismos de indução ao trabalho, em geral associado à redução da duração e do valor dos benefícios e a contrapartida de aceitação pelos beneficiários de postos de trabalho.

A ampliação da cobertura numérica de programas e alocações de caráter assistencial em muitos países foi acompanhada do ressurgimento das preocupações de não deixar elevar muito os gastos sociais, não criar dependência dos assistidos ao sistema e não promover o desestímulo ao trabalho. Não é estranho, portanto, que esteja de novo em cena uma tensão que, como demonstrou Castel, se mantém permanentemente nas sociedades e que diz respeito a estabelecer distinções, categorizar os indivíduos e os grupos segundo sua capacidade para o trabalho ou a possibilidade de inseri-los em atividades produtivas e remuneradas para que não vivam à custa da ajuda pública. A preocupação principal é evitar a armadilha da dependência.

Se bem os componentes do sistema de proteção social variam de um país a outro, os programas e as prestações principais geralmente se dividem entre contributivos e não contributivos. O primeiro tipo de prestações tem origem no direito adquirido pelo trabalhador ao contribuir com parte de seu rendimento mensal. Nele estão, por exemplo, os sistemas de aposentadoria e pensões e o seguro desemprego, que limitam o direito de acesso àquelas pessoas que cotizam. No segundo tipo, as prestações são definidas segundo a perspectiva da compensação social ou da ajuda pública aos setores vulneráveis. São benefícios financiados pelo orçamento público geral, por exemplo, as prestações dos programas de assistência social, subsídios às famílias e transferências. Os programas não-contributivos tem papel essencial para ajudar a renda dos setores pobres. Na Europa, o papel de programas de proteção não contributivos, dentro do contexto geral da proteção social e nas redes de seguridade social vem ganhando importância apesar de no conjunto do sistema de proteção na maior parte dos países desenvolvidos ela continuar desempenhando um papel menor principalmente porque existem outros tipos de proteção.

A cobertura dos programas de assistência social aumentou no período 1980-1990, com o crescimento da porcentagem de indivíduos em idade de trabalhar que se beneficiam. A duração prolongada das prestações de assistência social em países europeus, devido à existência de um número alto de pessoas que não conseguem deixar de forma permanente o sistema, coloca interrogantes sobre a possibilidade de “ativar” a estas pessoas, ou sobre o êxito real dos sistemas em fazê-lo. As contrações econômicas das décadas de 1980 e 1990, juntamente com os câmbios demográficos relativos ao envelhecimento da população, deram origem a pressões para que sejam reformados os componentes de assistência dentro dos sistemas de proteção social nos países europeus.

As reformas em diferentes componentes das redes de seguridade social europeias tendem assim a incorporar dispositivos de ativação para o trabalho. A exigência de esforços dos indivíduos para integração/reintegração ao mercado de trabalho é um elemento importante no sentido de definir deveres para os beneficiários, direcionar os beneficiários a um posto de trabalho ou a um treinamento profissional. Neste contexto, o programa público de emprego estimula a busca ativa de trabalho e/ou a participação em programas de experiências de trabalho ou capacitação. Em se tratando de um desempregado, este deve postular a todos os empregos e não apenas àqueles que considera mais convenientes. Em suma, a ideia é eliminar os

desincentivos ao emprego provocados pelo sistema de prestações sociais: “todas as reformas pretendem reduzir a quantidade e a duração das prestações ou dos custos operacionais; - muitos países aumentaram os incentivos financeiros e administrativos para que os beneficiários abandonem o sistema de assistência social e se reintegrem ao mercado de trabalho” (NEUBOURG, CASTONGUAY Y ROELEN, 2005: 15).

(A partir dos anos noventa?) as pressões sobre o sistema de proteção social aumentam com o elevado número de desempregados por tempo prolongado e pessoas permanentemente fora do mercado de trabalho. Elas ampliam os questionamentos sobre a sustentabilidade financeira do sistema no longo prazo, tendo em vista as alterações demográficas (envelhecimento da população; entrada massiva de imigrantes) e as mudanças na economia (globalização, mudanças tecnológicas com redução e supressão de postos de trabalho em vários setores). Além desses fatores, há críticos que apontam uma questão de natureza ideológica, pois setores da sociedade acreditam que o sistema de proteção social geraria risco moral, permitindo abusos por parte daqueles que encontraram no Estado uma comodidade contrária ao espírito dos programas. Os contribuintes questionam e se mostram reticentes em pagar pelas transferências sociais. Neste ambiente, começam a surgir mecanismos de ordem política que ajudam a impulsionar as reformas:

“No se puede negar que el discurso político respecto del sistema de protección social ha cambiado y ha tendido a una menor solidaridad y a disminuir la disposición a compartir los costos (impuestos, primas) de esta solidaridad. En el extremo más conservador del espectro político, se presiona por una responsabilidad más individual y por una asistencia pública menos colectiva. En el extremo más progresista de ese espectro, se formulan argumentos para luchar contra la marginación (exclusión social) de los beneficiarios de la asistencia social y estimular su inclusión social. En ambos los casos, las presiones tienden hacia la activación laboral de los beneficiarios de los sistemas de protección social”. (NEUBOURG, CASTONGUAY Y ROELEN, 2005: 32)

A preocupação com a inclusão social se materializa nos incentivos dirigidos aos beneficiários dos sistemas de proteção social com o aumento da pressão administrativa e moral, a diminuição de barreiras para entrada no mercado de trabalho e a atribuição de maior responsabilidade dos beneficiários no financiamento de cobertura de riscos. Atuam ainda nesta direção outros instrumentos de política social como o estímulo ao trabalho por conta própria e, em alguns países, o aumento de subsídios familiares para as pessoas que aceitam um emprego (por exemplo, as mães sozinhas com filhos).

As reformas chamadas de “ativação da proteção social” foram adotadas em uma grande quantidade de países nos anos 2000. Nos Estados Unidos e na França as medidas começaram ainda nos anos 1980. Diversos estados europeus reformaram a legislação social com objetivo de reforçar o caráter condicional dos benefícios, bem como dar maior importância aos dispositivos de busca de emprego, formação e de ajuda à contratação por empregadores de pessoas beneficiárias de transferência de renda.

Um dos principais analistas destas reformas, Barbier (2011), assinala que em geral as reformas se aplicam de forma lenta e com alcance mais limitado do que esperavam seus promotores. Se bem tais reformas não alteraram radicalmente o núcleo dos sistemas de proteção social na maior parte dos países, elas conseguiram introduzir um elemento importante de

dualização de direitos, como será mostrado mais adiante neste texto. Antes, porém, consideramos necessário fazer um breve histórico do tema ativação e mencionar a diversidade como este elemento se apresenta no sistema de proteção social e bem estar de alguns países.

A ativação dos sistemas

Países com diferentes trajetórias deram distintas respostas ao ressurgimento da pobreza e à extensão do desemprego de longa duração e às pressões sobre a proteção social. Nos países de Welfare State mais estruturados e amplos, os ajustes têm se mostrado bastante diferentes quanto à sua generosidade, à duração e ao valor dos benefícios, ao nível de despesas e à destinação de recursos às políticas sociais. Não existe tampouco um padrão único de ativação da proteção social, o que nos leva a indagar sobre o que vem sendo chamado de “ativação dos sistemas de proteção social” e qual seria o denominador comum aos diversos tipos utilizados nos diferentes países.

Para o propósito deste artigo, seguimos aqui a análise de Barbier visto que ele, apesar de apontar serem muitos os domínios das chamadas reformas de ativação da proteção social, destaca aqueles que se referem à ativação dos pobres e dos desempregados. Ao empreender uma análise internacional dos sistemas de proteção social, o autor mostra que todos são fundados sobre o vínculo com a atividade de trabalho, corroborando o que indicou Castel em suas análises mencionadas no início deste artigo. Nos sistemas bismarckianos, para utilizar a terminologia consagrada por Esping-Andersen, este laço é explícito, pois os seguros sociais supõem a cotização dos trabalhadores. Nos sistemas Beveridiano, universais, a desmercantilização não rompeu completamente com a vinculação entre situação no mercado de trabalho e acesso aos benefícios sociais, mas não exclui por este motivo aos segmentos da população que não inseridas nas atividades econômicas. Nos sistemas de proteção residual, de inspiração liberal, por sua vez, a imposição de limites à assistência e de restrições aos beneficiários é parte constitutiva da ação governamental dirigida aos setores que necessitam ajuda.

Portanto, não é em si mesma nova a estreita relação entre estar ativo no mercado de trabalho e ter direito a proteção social. O que caracteriza a “nova ativação” a partir dos anos 1980 é que em alguns países foram introduzidos e em outros foram reforçados os vínculos explícitos (regulamentares ou legais) entre o direito à proteção e a atividade laboral. Segundo Barbier, na maior parte dos casos os segmentos da proteção social reformados foram, inicialmente, a indenização de desemprego, as políticas de emprego, as prestações da assistência e de solidariedade, em seguida as aposentadorias e as pré-aposentadorias.

Do ponto de vista histórico alguns elementos merecem ser considerados para o entendimento da variedade de sentidos das políticas de ativação.

Na Europa o termo ativação apareceu nos anos 1950 nos países escandinavos como uma forma de aumentar a taxa de emprego oferecendo serviços públicos, insistindo na prioridade de existirem pontes entre as políticas de trabalho e a formação dos trabalhadores. O assessoramento individualizado é neste sentido elemento importante das políticas ativas de emprego e as de renda mínima. Ademais, os países desenvolveram políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho que permitia maior participação feminina no emprego. Segundo Kerstenetzky (2013), mesmo que tenham passado por transformações importantes nas últimas décadas, a perspectiva de “ativação” nestes países mantém-se dentro de um contexto de investimento social, com políticas de mercado de trabalho inseridas em uma estratégia de investimento social que inclui

emprego público, trabalho (políticas ativas com ênfase em qualificação, benefícios monetários para trabalhadores, emprego protegido para grupos especiais, seguro desemprego com alta reposição e relativamente curta duração), políticas de conciliação da família com o trabalho (serviços externos de cuidado e transferências monetárias variadas; incluindo licenças parentais) e educação (desde a tenra infância e ao longo de toda a vida ativa do indivíduo), conciliação da vida familiar com o trabalho.

Contudo, também nestes países se introduziram componentes importantes de obrigações aos beneficiários. São exemplos disto as políticas ativas de treinamento/retreinamento adotadas na Dinamarca nos anos 1990, marcadamente orientadas à ativação. Neste país, a reforma da assistência municipal para os jovens, consistindo em ofertas obrigatórias de formação e de trabalho, é considerada um modelo da combinação entre flexibilidade do mercado de trabalho com benefícios, de proteção e bem estar. Nelas, apesar de se manterem mais generosos os prazos e os valores dos benefícios comparativamente à maioria dos países europeus, existem mecanismos associados às medidas de ativação e de punição ao desemprego. O acompanhamento social dos desempregados beneficiários de seguro desemprego e a combinação do seguro com os programas de qualificação da mão de obra, que como vimos não são novos, passaram a serem feitos de modo mais firme e exigente. Segundo Abrahamson (2009), a ativação a partir de reformas do mercado de trabalho desde 1994 e na legislação do desemprego e na lei de Assistência Social de 1997, é frequentemente percebida pelos trabalhadores como punição por estar desempregado e tem levado à aceitação obrigatória de trabalhos com alto grau de flexibilidade, o que, nos termos do autor, se traduzem em marginalização e exclusão.

A experiência dinamarquesa de *flexisecurity*, baseada no “triângulo de ouro”, isto é, a combinação de mercado de trabalho flexível (com facilidades para empregar e demitir), um sistema de bem estar social e políticas compulsórias de ativação. A *flexisecurity* é avaliada criticamente por gerar efeitos adversos tais como alta mobilidade laboral e baixo grau de proteção trabalhista. Neste contexto, as medidas de ativação contemplam regras mais duras para a inserção em qualquer emprego dos beneficiários de seguros desempregos e assistência. Com o propósito de mudar o comportamento e a empregabilidade destes segmentos, os incentivos se transformam em punições, controle e disciplinamento sociais. Como consequência, os beneficiários de seguro desemprego e de programas de assistência social são obrigados a aceitar ofertas de ativação ou treinamento por um número mínimo de horas semanais. Em caso de rejeitar uma oferta de trabalho ou ativação sem justificativa, o pagamento dos benefícios pode ser interrompido. Ademais, a duração do período de recebimento de benefícios, tanto em um caso como em outro, foi reduzida consideravelmente, ainda que a Dinamarca mantenha um dos maiores períodos de duração deste tipo de benefícios. Existe, pois, uma divisão da provisão do bem-estar social entre, de um lado, benefícios generosos com enfoque de direitos dos trabalhadores integrados e, de outro, benefícios limitados e condicionados atribuídos aos setores pobres e marginalizados do mundo do trabalho (ABRAHAMSON 2009: 270).

Os princípios distributivos, as instituições em definitiva a economia política deste tipo de regime de bem-estar levam a que o tipo de “ativação” adotado se diferencie muito de outros tipos de regimes. Nos países que possuem um modelo marcadamente liberal, a ativação se baseia no princípio do “workfare” ou “make work pay” ou “work first”. Em geral os estudiosos do tema não adotam o termo “ativação” para referir-se ao caso dos Estados Unidos em razão da especificidade do modelo residual no contexto geral da política de proteção social, preferindo reservar a este país o termo workfare. Nesse país um marco importante foi a reforma das

prestações de assistência social cujos beneficiários eram principalmente as mães pobres e os negros, com o propósito de obrigá-los a aceitar as atividades (em particular o trabalho menos bem pago do que no mercado) em contrapartida de seus benefícios (Barbier, 2009). Tais programas foram testados nos anos 70. Porém, a reforma drástica da assistência social nos EUA ocorreu no governo Clinton, com a “Lei de reconciliação das responsabilidades pessoais e das oportunidades de trabalho” (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Actm*). Votada em agosto de 1996 pelo congresso americano, então de maioria do Partido Republicano, esta lei alterou profundamente o sistema. A partir disto o *workfare* transformou-se em *welfare-to-work*, com a transformação do antigo benefício *AFDC (Aid for Families with Dependent Children)*, criado em 1935, por F. Roosevelt, na *TANF – Temporary Assistance for Needy Families*, mais restrita quanto punitiva. O principal aspecto a ser realçado desta lei foi a aplicação de um princípio de contrapartida, essencialmente em trabalho, sob pena de sanções financeiras sobre os benefícios, além da limitação da duração dos benefícios. Dito de outro modo, para merecer ajuda social, os pobres deveriam aceitar trabalhos.

Na Inglaterra, desde os anos 90 generalizou-se a política em que os titulares de benefícios da assistência devem submeter-se a testes de sua capacidade para o trabalho (*work tests*). O carro chefe da política trabalhista de Anthony Blair era o denominado *make work pay* (fazer o trabalho pagar) inspirado na política de adotada pelo governo estadunidense

A estratégia de Lisboa, adotada 2000 pelo Conselho da União Europeia com políticas para tornar a Europa competitiva no cenário econômico mundial, inclui políticas de combate à pobreza e ao desemprego que se relacionam ao que aqui está sendo chamado de ativação. Nela está explícita a conexão entre a política econômica, a política social e a política de emprego, onde o regresso ao trabalho e a ativação tem posição central. Nesta perspectiva é também dada importância a medidas para promover a capacidade individual, o investimento na criança e o trabalho feminino, além da rejeição das aposentadorias precoces (BRITTO, 2008).

No caso da Alemanha, destaca-se a reforma Hartz, realizada de 2002 a 2004 durante o governo de G. Schroeder, que mudou a assistência aos desempregados ao introduzir mecanismo para classificar os beneficiários como aptos para o trabalho. Isto está relacionado a mudanças que visaram prioritariamente atingir a população dependente de benefícios, com a redução da duração dos benefícios aos desempregados e maior pressão para aceitar ocupações. As mudanças no tradicional sistema passivo de bem estar ocorre com a plena adoção de princípios de ativação e de testes de meios para atribuição de benefícios a grupos focalizados. A lógica por traz destas alterações estaria também relacionada a maior flexibilização do mercado de trabalho (EICHHORST, GRIENBERGER-ZINGERLE, KONT-SEIDL, 2005).

A situação da França merece ser destacada nas análises sobre a ativação da proteção social. Em primeiro lugar, porque este país havia tentado diversas medidas para evitar desemprego e reduzir a pressão sobre o emprego. Nos anos 1980, sob o governo Mitterrand, o país adotou políticas de estímulo à aposentadoria precoce, redução da jornada semanal de trabalho, recorreu a férias coletivas em certas situações em troca de menos demissões, instrumentos para retardar a entrada de jovens no mercado de trabalho (subsídios para aumentar o tempo de estudo). Tais medidas, contudo, não resolveram o problema do desemprego e não contribuíram para a redução dos gastos com o Estado do bem-estar.

A segunda razão para o destaque é porque na França teve início, nos anos 1970, a gradual invenção da noção de inserção social e profissional em oposição à exclusão provocada pelo

desemprego de massa, a nova pobreza e a crise dos vínculos sociais que protegiam os indivíduos (pelo trabalho, pela família, pela inserção em coletivos). Associada a uma visão de solidariedade nacional e de compromisso com os cidadãos, esta perspectiva seria central para a adoção da ativação nas políticas sociais francesas. A criação em 1988 do Revenu Minimum de Insertion (RMI, renda mínima de inserção) marca uma importante novidade no contexto do sistema francês de proteção social, tanto por introduzir a renda mínima quanto pela adoção do contrato de inserção, estabelecido entre o beneficiário e o Estado. Trata-se, pois, de uma contrapartida onde o beneficiário se empenharia na busca de sua inserção social e no trabalho. A condicionalidade de obrigação de busca de trabalho era limitada no RMI, porém ela foi adotada plenamente na reforma que levou à sua substituição em 2008 pelo Revenu Solidarité Active (RSA, Renda de Solidariedade Ativa). A reforma se realizou sob os efeitos do desemprego e da desconfiança crescente com relação aos pobres e assistidos e as mudanças adotadas obrigam o beneficiário a procurar trabalho e tomar iniciativas para melhorar sua inserção social e profissional. A adoção de mecanismos de ativação revela transformações profundas em noções importantes para a sociedade francesa e até então pareciam consolidadas, tais como a noção de solidariedade nacional como um valor central do Estado republicano e a de trabalho como direito e vetor de cidadania (e não como elemento de punição aos que são apoiados pelo Estado).

A política francesa de inserção através da renda mínima foi acompanhada nesse país por dispositivos da política de emprego tais como contratos de ajuda monetária e contratos de formação dirigidos a públicos prioritários. Além disso, houve a ação do Estado sobre os custos do trabalho, principalmente reduzindo as cotizações obrigatórias pelos empregadores. Em decorrência destas iniciativas, em muitos casos o Estado acaba sendo em última instância o empregador, já que as empresas mantêm os beneficiários com os recursos públicos.

Tais novidades se desenvolvem em um contexto no qual, além do desemprego de massa, o desenvolvimento da precariedade do emprego indica que, distante de atravessar uma crise passageira, o capitalismo entrou em uma nova fase, de desregulamentação da sociedade salarial, onde a precariedade dos empregos passou a ser a regra para grande parte da população (Duvoux et Paugam, 2008: 93). Referindo-se à França e aos Estados Unidos, os autores afirmam que a incitação dos pobres ao trabalho está estreitamente associada aos ciclos de atividades econômicas:

“a regulação dos pobres segue, por consequência, de maneira surpreendente, os ciclos da atividade econômica. Do estatuto de inúteis e de não empregáveis, eles podem passar em seguida ao estatuto de trabalhadores ajustáveis às necessidades da flexibilidade da vida econômica. Como os empregos que lhes são destinados são pouco atrativos em termos de salário e de condições de trabalho, é preciso incitá-los financeiramente a aceitá-los. O segredo consiste então em fazer passar por solidariedade o que, na realidade é, antes de mais nada, uma variável de ajuste econômica” (Duvoux et Paugam 2008: 96. Tradução livre das autoras).

Neste contexto, dispositivos como o RSA participariam da colocação dos indivíduos mais vulneráveis nos segmentos mais degradados do mercado de trabalho, transformando-os em trabalhadores em *situação de precariedade* - porque inseridos em empregos temporários e flexíveis, pouco remunerados, por vezes inclusive estigmatizantes - e *assistidos* - porque recebem uma garantia de renda do Estado. A multiplicação de trabalhos “ajudados” pelo poder público acompanha a existência de um grande número de assistidos que trabalham, contribuindo

à institucionalização de um “subassalariamento” disfarçado. Esta interpenetração crescente da assistência e do trabalho é acompanhada, segundo Duvoux et Paugam, de uma crescente responsabilização dos assistidos pela situação precária em que vivem além de marcar um dualismo no mercado de trabalho e no direito à proteção social. Surge, ainda, a questão se os beneficiários deste tipo de trabalho são vistos pela sociedade principalmente pela condição de trabalhadores ou pela condição de assistidos, não havendo dúvidas de que ambas as condições se justapõem.

Promessas e consequências da ativação

Segundo Barbier (2011), o termo “ativação” é utilizado no jargão político sem muita precisão, com um vocabulário ambíguo, impreciso e normativo. Porém, trata-se na maior parte dos casos de um eufemismo para significar tornar ativos os pobres e os desempregados.

O exame do discurso desta política permite constatar a ênfase em palavras como “empregabilidade”, “contrapartida”, além da retórica “dos direitos e deveres”. A responsabilidade de inserção e permanência no mercado de trabalho se transfere do social para o individual. As razões pelas quais uma pessoa é ou não empregável referem-se às suas características individuais mais qualificações e habilidades. A dinâmica econômica não é considerada fator determinante.

Os vocábulos indicam transformações ideológicas associadas às reformas, onde se faz notar o discurso moralizador dos direitos e deveres:

“o significado do termo exclusão deslizou-se desde sua pretensão multidimensional até uma aplicação unidimensional, escorada totalmente no simples fato de obter um emprego, independente da qualidade deste. Três giros retóricos produziram esta distorção na prática: primeiro, ainda que se defina a exclusão como um processo com porta de saída, o uso concreto a entende como condição estável de um coletivo; segundo, o critério para estimar se está sendo reforçada a coesão remete quase exclusivamente ao emprego; terceiro, aparecem mais alusões à necessidade de governar os excluídos que a de integrá-los”. (Fairclough 2000, apud Rambla 2005: 146. Tradução livre das autoras)

Nesse âmbito, individualizam-se as trajetórias de trabalho proteção. A “contratualização”, constantemente reiterada no discurso, refere-se a um compromisso que o beneficiário estabelece, de procurar ativamente trabalho ou de seguir uma formação. Com frequência a presença do Estado é reduzida ou dispensada. O ideal perseguido seria o de cidadãos empenhados na resolução dos seus problemas e na valorização das iniciativas individuais para gerir sua própria trajetória de inserção.

No discurso que sustenta as reformas, o papel do indivíduo passa a ser o fator fundamental na resolução do problema social do desemprego. Serão as regras de condutas individualizadas as legitimadoras da situação e facilitadoras da gestão. Rosanvallon (1998), reconhecido analista das transformações da questão social, vê no contrato de inserção uma obrigação positiva, na medida em que ele enriqueceria o princípio de solidariedade. O indivíduo se engaja a participar das ações e atividades de inserção e a sociedade se compromete a oferecer-lhe atividades de inserção. O contrato se funda sobre obrigações recíprocas e permite ultrapassar o estado social passivo pela redefinição dos direitos sociais e a formulação de obrigações positivas. Neste contexto seria também positiva a possibilidade de o Estado não ficar nas ações estandardizadas, mas poder tratar situações personalizadas.

Outros autores, porém, são críticos ao que consideram efeito ideológico de imposição em grande escala de uma lógica de projeto, como o contrato de inserção, com a linguagem institucional da “autonomia”. Na perspectiva de Castel (2009), os contratos de inserção geram uma regulação individualizada e reforçam o “indivíduo em negativo”. Ainda que possam parecer o contrário, porque envolvidos pelo discurso da solidariedade, eles não se contrapõem à crescente individualização dos riscos. Esta estratégia passa pela responsabilização dos beneficiários com os procedimentos que lhes concernem, mas elas trazem também o risco de que o Estado se desfaça das suas responsabilidades próprias.

Observa Barbier (2011: 52) que a retórica política perseguiu objetivos simbólicos de afirmação de um discurso de responsabilização e, com frequência, de culpabilização das pessoas. Porém, onde foram adotadas, as reformas não geraram muitas realizações em termos de redução da pobreza, aumento das taxas de atividade e recuo da exclusão social. Não foram observadas efetivamente as consequências prometidas pela ativação, de ajudar as pessoas a encontrar emprego ou fazê-las sair de vez da pobreza ou da situação de excluídos. Em balanço comparativo da aplicação das reformas na Europa e nos Estados Unidos, o autor conclui que as promessas de diminuir a pobreza, de tornar os mercados de trabalho mais “inclusivos” e mais equitativos, bem como de integrar as pessoas pelo trabalho não foram atingidas. O efeito mais visível das políticas adotadas é o controle das despesas sociais, que era um dos objetivos implícitos das estratégias de ativação. Em muitos países tal resultado foi atingido porque houve redução da duração do seguro desemprego.

Outro elemento importante associado a tais políticas de ativação – mas não causada unicamente por elas – é a dualização do mercado de trabalho e da proteção social, já mencionada. Nela estão, de um lado, os trabalhadores protegidos pelo regime de cotização social e, de outro, os trabalhadores assistidos pela solidariedade nacional. Referindo-se ao caso da França, Duvoux e Paugam (2008) mencionam o sub-assalariamento crônico mantido pelos poderes públicos e o risco de institucionalização do subemprego precário e pouco remunerado. Existiria o risco de contaminação das normas do mercado de trabalho pela institucionalização progressiva de um segundo mercado de trabalho que os autores chamam de “menos protetor” e onde há menor reconhecimento do princípio da cidadania social.

São realidade a contração do volume de emprego e o desemprego estrutural, bem como a expansão de vínculos laborais precários e descontinuidades laborais. Assim, segmentos específicos da população mais prejudicados são os jovens, as mulheres, os trabalhadores mais velhos e os menos qualificados. O núcleo duro da exclusão social é formado por famílias cujos membros não conseguem se inserir no mercado de trabalho. Se as políticas de ativação visam fazê-las aceitar os trabalhos que estão no mercado, a questão que se impõe é: ativar para “qual trabalho”?

A ativação dos sistemas de proteção social não é sinônimo nem a responsável pela flexibilização dos sistemas jurídicos (direito ao trabalho), porém ela se desenvolve junto a este processo. A flexibilização não necessariamente implicaria insegurança e desproteção. Contudo, a realidade na maior parte dos casos do trabalho flexibilizado é de emprego precário, que pode apresentar elementos de trabalho, em tempo parcial ou baixos salários.

O fenômeno dos trabalhadores pobres na Europa é real, porém, nem sempre esteve considerado no debate político, que com frequência enxerga apenas a pobreza associada à inatividade laboral. No entanto, uma parte importante dos pobres europeus trabalha, e a maioria

deles vive em domicílios onde há ao menos uma pessoa que trabalha. Ou seja, o emprego nem sempre oferece uma proteção absoluta frente à pobreza, pois há trabalhos que não são acompanhados de direitos sociais para os trabalhadores. Com postos de trabalho precários e desprotegidos, acabam persistindo as situações de exclusão, de estar à margem da dinâmica econômica e social. Além disto, na Europa também os baixos salários ocupam lugar importante no processo de precarização do emprego e erosão da sua capacidade de inserção social. A experiência de tais condições desfavoráveis se concentra de forma desproporcional entre as mulheres e os trabalhadores de tempo parcial, os jovens, as pessoas com contratos de duração determinada e as pessoas de baixa qualificação (Zalakain 2006: 49).

Diante disto, a baixa remuneração e as precárias condições de trabalho podem levar as pessoas a hesitar em aceitar os postos de trabalho oferecidos, por maior que seja a pressão exercida pelo poder público. Do ponto de vista analítico, essa constatação leva a focar o problema para além das políticas públicas e considerar a própria estrutura econômica. Cabe aqui indagar se permaneceria válida a ideia de que o trabalho remunerado afasta os trabalhadores da necessidade de recorrer a programas de assistência.

Tendo em vista que na história dos sistemas de proteção social os sujeitos de direitos sociais são antes de tudo os trabalhadores, consideramos importante, neste momento, refletir sobre a inserção destes direitos no processo de cidadania. Nosso propósito será mostrar como as mudanças introduzidas pelas políticas de ativação podem abalar a cidadania.

Cidadania e vida civilizada

A reflexão que se segue pretende mostrar a importância do desenvolvimento da cidadania como pano de fundo do problema da marginalização de setores sociais em desemprego e dos serviços de proteção social que o atual Estado de bem-estar não consegue prover. A pergunta central é se se pode definir um limite para a tolerância a essa exclusão, um ponto a partir do qual se tornasse impossível falar de um compartilhamento de um padrão da vida civilizada e, em última instância, da democracia. Com o objetivo de responder a essa pergunta será feita uma discussão sobre o aporte trazido por T. H. Marshall à teoria da cidadania.

O primeiro atributo da teoria de T. H. Marshall a ser realçado refere-se à definição da cidadania como um processo de inclusão social que cresce em duas direções, na incorporação de novas pessoas antes excluídas e na criação de novos direitos (civis, políticos e sociais). O segundo aspecto diz respeito à contradição contida no processo de inclusão que visa à igualdade de direitos em uma ordem econômica desigual. O terceiro, por sua vez, relaciona-se aos conteúdos do processo de cidadania que implicam no compartilhamento de um padrão de vida civilizada.

Enquanto processo de inclusão social que se desenvolve incluindo mais pessoas e criando novos direitos, T. H. Marshall supõe a industrialização crescente em uma sociedade mobilizada e uma ordem democrática na qual estarão estabelecidos os princípios básicos da poliarquia, ou seja, o debate público e a capacidade de representação. Do ponto de vista econômico, o direito civil básico correspondeu à entrada no mercado de trabalho, o direito a escolher a ocupação e o lugar, desde que cumprindo a qualificação básica. Esta foi uma mudança de atitude tão importante que a restrição a ela passou a ser considerada uma ameaça à prosperidade da nação. Tratava-se de garantir a liberdade individual, a liberdade de ir e vir, de comercializar, competir e inclusive estabelecer contrato de trabalho. Quanto aos direitos políticos, estes já têm um caráter mais

coletivo e no caso da classe trabalhadora inglesa significou também romper a barreira do direito de associação, inicialmente impedido aos sindicalizados, conforme mostrou Bendix (1996). A extensão dos direitos políticos (amenizou em alguma medida a contradição existente entre a desigualdade do mercado e os direitos iguais dos cidadãos.

Quanto aos direitos sociais, estes também têm um caráter coletivo e conforme formulou Roberts (1970) eles guardam uma conexão clara com os outros dois direitos. São os direitos civis e políticos que garantem a pressão sobre o Estado no sentido de garantir a redução das desigualdades econômicas e da insegurança: “*para Marshall, a cidadania social constitui, então, um meio poderoso e indispensável de alcançar a integração social diante das desigualdades criadas pelas economias de mercado*” (Roberts, 1997: 7).

Quanto à formulação de Marshall sobre a convivência da expansão da igualdade com uma ordem econômica desigual, a segunda questão proposta, esta merece uma discussão mais atenta. Em sua teoria da cidadania está sugerida a pergunta: qual seria o nível de desigualdade compatível com a igualdade da cidadania? A resposta encontra-se nas preocupações de seu antecessor, o economista Alfred Marshall, segundo quem a chave para resolver a questão estaria nas condições de trabalho. Se o trabalho a que se submete o cidadão fosse tão brutal e extenuante que o impedisse de introjetar o princípio do dever, seria intolerável a desigualdade. O princípio do dever, *duty*, está estreitamente ligado à ideia de *chilvary*, um sistema de regras compartilhadas, para ele mais importante no desenvolvimento da cidadania do que a igualdade.

Para melhor discutir a questão deve-se considerar que na teoria do desenvolvimento da cidadania de Marshall há uma preocupação inequívoca com a unidade e integração da sociedade. Tal preocupação sugere que haveria um ponto de desigualdade no qual os indivíduos perderiam os requisitos para compartilhar certos valores e poderiam subtrair lealdade à sociedade e ao Estado ou perderiam a dignidade humana necessária ao funcionamento da sociedade. No período do *vitorianismo tardio*, quando o crescimento da desigualdade tomou uma proporção desconhecida nas cidades inglesas, foram vários os estudiosos que se debruçaram sobre a questão. Os trabalhos de Himmelfarb (1984) assinalam a preocupação com o tema por parte de um amplo leque de profissionais e pensadores (estatísticos, sanitaristas, demógrafos, humanistas e outros) que tentavam responder à questão sobre o limite de tolerância à desigualdade. Portanto, haviam estudiosos preocupados com a questão da pobreza como problema sociológico. Alfred Marshall foi um desses estudiosos e inquietou-se sobre qual seria o nível de desigualdade compatível com a cidadania. Sua resposta é de que a cidadania só seria compatível com um determinado nível de pobreza que não brutalizasse o homem em um trabalho extenuante. Se o homem, apesar de subordinado à disciplina do trabalho, mantivesse a capacidade de discernir o sentido de dever, sua pobreza seria compatível com a de um “cavalheiro”. Portanto o princípio da cidadania estaria acoplado a ideia de cavalheirismo principalmente no que se refere ao dever.

À primeira vista a ideia de “cavalheirismo” contida nas definições de T. H. Marshall pode parecer supérflua a ponto de não ser reconhecida sua relevância. Souki (2006), ao contrário, crê que esse princípio guarda uma discussão atual e procedente no que diz respeito à crise do Estado de bem-estar no final do século XX. Desse modo, hoje a pergunta feita poderia ser colocada nos termos: até que ponto a unidade, a integração e a prosperidade da sociedade estariam garantidas em um ambiente de empregos precários e desemprego estrutural? Haveria um nível de tolerância que, se for ultrapassado, poria em risco a lealdade ao Estado e os laços que conectam a sociedade? Enfim, em que medida autoridade e solidariedade seriam compatíveis com a desigualdade gerada pela marginalização no mercado de trabalho? O que aqui se coloca é se isso

poderia ser considerado um problema na discussão da democracia em tempos de crise e restrição do trabalho. É possível haver um enriquecimento do padrão concreto da vida civilizada convivendo com alto nível de exclusão do mercado de trabalho? Qual seria o nível de tolerância compatível com o status de cidadão em uma sociedade na era da desregulamentação produtiva?

O terceiro ponto a ser desdobrado da teoria marshalliana diz respeito à expansão da cidadania como *o compartilhamento de um padrão crescente da vida civilizada*, que se constitui em um aspecto contido no ponto anterior. Ao tratar do alcance dos serviços sociais para igualar as rendas, Marshall afirma: *O que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e da insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis (...)* *A igualdade de status é mais importante que a igualdade de renda* (Marshall, 1967: 94-95). Aqui fica claro que a cidadania inclui aspectos não tangíveis, que vão além do mundo material, portanto não se trata de uma novidade quando hoje se redefine questão da pobreza para além da renda.

Em sua obra, ao mesmo tempo em que faz de maneira inequivocamente original a distinção entre as cidadanias, civil, política e social, Marshall também enfatiza a necessidade de desenvolvimento de todos os direitos para a integração da sociedade. Os direitos civis e políticos são condições para a definição e o desenvolvimento e dos direitos sociais. Estes, conforme observou Roberts (1997), não significam a mesma coisa em todas as sociedades, a cidadania social tem a capacidade de se redefinir e se reinventar de acordo com o padrão da vida civilizada de cada sociedade. Se os padrões prevaletentes na sociedade mudam, então há que se reconsiderar o que vem a ser a vida civilizada na medida em que a condição de desemprego se torna crônica (ou em que, para grandes parcelas da população o trabalho já não é mais sinônimo de emprego formal estável). Diante disso volta-se ao ponto de considerar a contribuição da política social para tornar possível e razoável, na medida em que as desigualdades são mitigadas, a convivência do “capitalismo suficientemente civilizado” com a democracia.

Contudo, tomando-se em conta a discussão anterior, a ideia de “vida civilizada” é ainda mais ampla. Pressupõe uma preocupação com a coesão da sociedade, o pertencimento a uma comunidade cívica e a participação dos cidadãos no compartilhamento de metas coletivas. A cultura passa a ser entendida como uma *unidade orgânica e sua civilização uma herança nacional* (Marshall: 1967: 74). Portanto, pressupõe uma sociedade aquiescente com os valores produzidos pela civilização e um Estado capaz de gerar autoridade. Tratar-se-ia da tese weberiana do acoplamento da autoridade com a solidariedade, o Estado evita a fragmentação da autoridade pública, ao mesmo tempo em que se conecta à sociedade e a garante enquanto tal.

Marshall deixa claro que a cidadania é de natureza nacional e o caso que analisa é da Inglaterra. Ele demonstra que ao longo do processo de industrialização e democratização há, de um lado, uma diferenciação dos diferentes direitos, que antes estavam unificados e pouco desenvolvidos e, de outro lado, uma fusão no sentido de levar as conquistas do nível local para o Estado democrático- parlamentar.

Não há como desconsiderar que na atualidade a teoria do desenvolvimento da cidadania tem que lidar com circunstâncias mais complexas do que na década 1960 quando Marshall escreveu seu emblemático trabalho. A luta pela cidadania passou a envolver necessariamente problemas de identidade nacional e formação do Estado no contexto do multiculturalismo e do pluralismo étnico. Ao se pensar esse novo contexto surge, ainda, a questão econômica na nova divisão internacional do trabalho.

Seria o processo de conquistas cidadãs, evolutivo e irreversível? Bendix lembra que a Inglaterra mais que a regra é a exceção, a industrialização caminhou *pari passu* com as conquistas dos cidadãos, já nos Estados Unidos a mobilização teria vindo antes da industrialização e é possível que na França também tenha acontecido o mesmo. A partir da década de setenta com as pressões sobre os Estados-de-bem-estar, conquistas feitas em períodos anteriores vêm sendo perdidas, conforme foi apontado neste artigo. O processo de cidadania contido na teoria de T. H. Marshall supõe conquistas irreversíveis. Haveria, pois, um evolucionismo contido em sua teoria, conforme assinalam seus críticos, que merece ser considerada. Aspecto que se torna mais significativo ao se considerar os vários autores mencionados neste artigo que têm demonstrado a reversibilidade das conquistas cidadãs. Ou seja, no caso do desemprego, esse altera o padrão geral da vida civilizada, o que sugere uma ruptura de um modelo em que capitalismo e desenvolvimento da cidadania ocorreram juntos. Na atualidade apresenta-se o desafio de manter integrada uma sociedade que exclui da vida produtiva um considerável percentual de sua população economicamente ativa.

Retornando à análise sobre as políticas de ativação que tem se implantado ao redor do mundo, é evidente a erosão do status social resultante do questionamento à titularidade de direito e do condicionamento do direito. Neste contexto, é relevante refletir sobre a possibilidade de convivência da democracia com a ausência de proteção social de setores tais como desempregados crônicos, população em situação de pobreza beneficiária de assistência e o crescente contingente de pessoas inseridas em um mercado de trabalho flexibilizado que oferece mais precariedade do que proteção.

Ao investigar as implicações das reformas de ativação da proteção social, Beltzelt e Bothfeld (2011) mostram que elas revelam uma mudança normativa mais profunda nos padrões de cidadania social. Segundo as autoras, as estratégias de ativação por enfatizar a participação no mercado de trabalho como o único mecanismo de integração social e alterar as condições de acesso à provisão de política social, afetam profundamente a forma e a substância da provisão de segurança social. Elas seguem as políticas liberais de prover o mínimo para a integração individual no mercado de trabalho e, *“assim, a segurança social é concebida em termos de um direito individual à subsistência e não uma matéria coletiva ou política, como tem sido sugerida por Marshall”* (Beltzelt e Bothfeld 2011: 5).

Em consequência, ocorrem mudanças na regulação das relações sociais dos cidadãos e no relacionamento cidadão-Estado, afetando ao conjunto da população e não somente aqueles grupos diretamente alvo das medidas de ativação. As autoras veem um processo mais profundo que o mero fortalecimento da divisão incluídos-excluídos. Ocorre a erosão do núcleo do status de emprego do qual os atores sociais derivam seus recursos políticos. Desse modo, as reformas de política social são muito mais políticas do que possam parecer à primeira vista, pois atingem a visão de que a política social se funda em uma noção de coletivo. As autoras se apoiam na teoria de T.H.Marshall para lembrar que as políticas sociais *“não tratam de apenas defender as titularidades individuais ou proteger os mais fracos por razões funcionais, mas representam um batalha política árdua sobre a definição dos bens coletivos dos direitos sociais”* (Beltzelt e Bothfeld 2011: 11. Tradução livre das autoras).

Considerações finais

A ligação entre trabalho e proteção social precede a sociedade moderna e ao Estado do bem estar. É clássica a dicotomia entre os pobres que merecem a ajuda (porque previdentes, discretos, incapazes para o trabalho) e os pobres que não merecem; enfim, a definição se faz entre os “bons” e os “maus” pobres.

Nas sociedades modernas capitalistas, em países cujos sistemas de proteção social foram fundados com base no vínculo entre trabalho/inserção profissional e direitos, a lógica ativa está presente na arquitetura de todos os sistemas, isto é, na relação com a presença no mercado de trabalho. No entanto, há uma “nova ativação” surgida nos anos 1980 e estendida nos anos 2000. O essencial da nova ativação é a explicitação dos mecanismos de conexão entre obrigações e recebimento das prestações, mecanismos estes que são variados, principalmente de maior exigência com relação aos desempregados e às pessoas assistidas com ajudas sociais.

Tais processos ocorrem em um contexto mais amplo de reindividualização dos riscos e das incertezas, de ressurgimento da pobreza e do desemprego massivo nas sociedades de economia desenvolvida e de pressões sobre as estruturas de bem-estar social que foram sendo constituídas ao longo do século XX em cada país.

A substituição dos direitos que caracterizaram por décadas o Welfare State pelos direitos condicionados, pelo cumprimento de obrigações, que atinge a parte da população assistida e desempregada, estaria levando à passagem da “era da reciprocidade” à “era da responsabilidade” (Paz-Puchs 2008: 201)

Como vimos, nas sociedades contemporâneas esta havendo mudanças significativas nas políticas sociais com relação ao enfrentamento de riscos. Elas significam des-coletivização e maior individualização, como mostrou Castel, além da ênfase nas políticas ativas, principalmente daquelas pessoas que recebem os benefícios de assistência e auxílio desemprego. Tais medidas visam fazê-las regressar ao trabalho. Para encorajar ao trabalho e diminuir a possibilidade de que os benefícios sejam um desincentivo aos indivíduos ao trabalho, são impostas contrapartidas ao recebimento de benefícios e o direito à proteção é condicionado. Alguns autores identificam nas obrigações de contrapartida medidas disciplinares e punitivas que são expressão de profunda suspeita da sociedade sobre as pessoas assistidas e aquelas que não conseguem manter-se em um emprego.

Na economia política dos programas de ativação a questão moral ocupa lugar central. Os indivíduos que recebem apoio do Estado devem retribuir pelos benefícios recebidos; mostrar-se ativos e comprometidos. Há um amplo questionamento se é justo que as pessoas recebam apoio do Estado e uma defesa da ideia de que, para merecer os benefícios, as pessoas devem demonstrar sua responsabilidade e aceitar as condições que lhe são impostas.

A legitimidade das políticas de ativação e sua força para orientar as políticas sociais viriam da proposta de combater as práticas que geram desincentivos e dependência. Nestas propostas há pouco espaço para discussão sobre as características reais dos empregos onde serão absorvidos os beneficiários de seguros desemprego e ajudas públicas. Uma parcela importante desses postos de trabalho são empregos flexíveis ou inclusive claramente precários porque não associados aos direitos trabalhistas consagrados. E, como assinalamos anteriormente, neste contexto, a empregabilidade é considerada apenas como característica individual.

Que consequências isto provoca para a cidadania entendida como pertencimento em bases igualitárias a uma comunidade política? Como foi mencionada anteriormente, a cidadania, quando compreendida em termos marshallianos, supõe um enriquecimento do padrão geral da vida civilizada. As políticas de ativação e os novos valores que estão nelas implícitos significariam a fragilização desse padrão. Assim entendido, as políticas de ativação levariam a um retrocesso em termos de proteção social e especialmente em termos de integração social. Há suspeitas constantes da sociedade sobre os setores pobres que recebem benefícios, porém, há pouco espaço para questionamento dos benefícios entregues aos setores mais ricos e às classes medias, pois estes seriam vistos sempre pela ótica do mérito.

As promessas das políticas de ativação, de conter a progressão do desemprego e o aumento da pobreza não estariam, contudo, sendo cumpridas. Ademais, coloca-se a questão sobre o tipo de emprego criado por estes dispositivos, pois através de diversos mecanismos de políticas públicas estariam sendo promovidos novos postos de trabalho fora do núcleo central da economia e com proteção social, mas em postos de trabalhos temporários ou em atividades de empreendimento individual. Uma parcela da população estaria sendo conduzida a uma condição de assistência e de trabalho parcial em postos de “trabalho protegido”, subsidiados pelo Estado, temporários e com baixa remuneração. Além disso, alguns estudos têm indicado que o deslocamento dos indivíduos da assistência para o trabalho remunerado nem sempre significa ultrapassar a linha da pobreza.

Para finalizar, gostaríamos de sugerir uma aproximação com a situação dos países em desenvolvimento – especialmente latino-americanos - que a partir dos anos 1990 criaram programas de transferência de renda com co-responsabilidades. Em muitos destes países o componente de trabalho tem sido adotado na agenda das políticas de combate à pobreza e garantia de renda, com medidas de ativação (associadas a nivelamento de estudos, qualificação e formação profissional, por exemplo) que visam principalmente aumentar a empregabilidade futura dos beneficiários. No entanto, tais medidas para estimular a criação de “portas de saída” e a autonomia não são estabelecidas em todos os países como obrigação ou acompanhadas de instrumentos de regulação dos beneficiários dos programas como foi apontado na literatura sobre os países desenvolvidos. Existem importantes diferenças estruturais entre o mercado de trabalho de países em desenvolvimento e países desenvolvidos, bem como entre seus sistemas de proteção social, o que não nos permite comparações sobre as políticas de ativação em contextos tão dessemelhantes. Contudo, chama a atenção o fato dos críticos da ativação em países europeus, mencionados neste texto, apontarem efeitos destas políticas que fazem lembrar realidades bastante conhecidas na América Latina: a dualização tanto do mercado de trabalho quanto da proteção social, com a segmentação da população com relação aos direitos sociais e fragilização da cidadania.

Referências

ABRAHAMSON, Peter. O retorno das medidas de ativação na política de bem-estar dinamarquesa: emprego e proteção social na Dinamarca. **SER Social**, Brasília v.11 n.25, p.244-273, jul/dez. 2009.

BARBIER, Jean-Claude. Le *workfare* et l’activation de la protection sociale, vingt ans après: beaucoup de bruit pour rien? Contribution à un bilan qui reste à faire. **Lien social et Politiques** n.61, 2009, pp.23-39.

_____. Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi? Leçons d'une stratégie de réforme. **Politiques sociales et familiales** n.104, juin 2011, pp. 47-58.

_____. Of similarities and divergences: why there is no continental ideal-type of 'activation reforms'? **CES Working Papers** 2010/75. Paris. 2010.

BENDIX, H. **Construção nacional e cidadania**. São Paulo; Edusp, 1996.

BETZELT, Sigrid and BOTHFELD, Silke. Activation and Labour Market Reforms in **Europe: Challenges to Social Citizenship**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York : Palgrave Macmillan, 2011.

BRITTO, Marcelo Almeida de. "Ativação" – o atual rumo da política social para o trabalho no mundo. IPEA, **Mercado de trabalho** n.35, fev. 2008, pp.13-17.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **La montée des incertitudes**: travail, protections, statut de l'individu. Paris: Éditions du Seuil, 2009.

DUVOUX, Nicolas et PAUGAM, Serge. **La régulation des pauvres**: du RMI au RSA. Paris: PUF, 2008.

EICHHORST, Werner, GRIENBERGER-ZINGERLE, Maria and KONT-SEIDL, Regina. Activation Politices in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. **IZA Discussion Paper n. 2514**. Bonn. December 2005.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova** São Paulo n.24, set. 1991, pp.85-116.

HIMMELFARB, Gertrude. **The Idea of poverty**. Londres: Faber and Faber, 1984.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Notas sobre as tendências recentes do "welfare state" e possíveis lições para o Brasil. **Texto para Discussão** n.77. CEDE. Maio 2013.

MARSHALL, T.H. Cidadania e classe social. **Cidadania, Classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar. 1967

NEUBOURG, Chris de, CASTONGUAY, Julie y ROELEN, Keetie. **Redes de seguridad social y asistencia social dirigida: lecciones de la experiencia europea**. 2005. Disponível em http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1123255153992/1525234-1123255179743/deNeubourg_SSN_EULessons_Sp.pdf Acesso: 3/5/2013

PAZ-FUCHS, Amir. **Welfare to Work**: Conditional Rights in Social Policy. New York: Oxford University Press, 2008.

POCHMANN, Márcio. Segurança social no capitalismo periférico: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Nueva Sociedad**. Especial em português. Outubro 2007, p. 76-97.

RAMBLA, Xavier. Los instrumentos de la lucha contra la pobreza: una revisión de dos tesis sociológicas sobre las estrategias de focalización y activación. **Revista Argentina de Sociología** año 3 n. 5, 2005, pp.135-155.

ROBERTS, Bryan. A dimensão social da cidadania. São Paulo. **RBPS**. n.33, fev. 1997. p 5-22.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**: repensando o Estado Providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela. 1998.

SOUKI, L. G., A atualidade de T.H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas**. Porto Alegre: v.6, N.1. pp. 39-58.

TOPALOV, Christian. A invenção do desemprego: reforma social e moderna relação salarial na Grã-Bretanha, na França e nos Estados Unidos no início do século XX. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 33, n. 3, 1990, pp.379-416.

TURNER, Bryan. Outline of a theory of citizenship. **Sociology**, v. 24, n.2, p. 33-61. 1990.

ZALAKAIN, Joseba. Trabajo, trabajadores pobres e inserción social. **Documentación Social** n. 143, Madrid, out./dez. 2006, p. 46-76.