

Condição (não) salarial, Segurida de Social e exclusão⁽¹⁾

IVANETE SALETE BOSCHETTI FERREIRA⁽²⁾

No Brasil, desde os anos 20, algumas categorias profissionais estão asseguradas pela previdência social. Foi a lei Elóy Chaves de 1923 que tornou a aposentadoria um direito. Antes, esta era financiada paritariamente pelas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores e possuía o caráter de uma obrigação legal a qual eram submetidos. Embora a estrutura dos "seguros sociais" esteja implementada no Brasil desde o início do século XX, até hoje, a previdência social não conseguiu consolidar-se como um sistema de seguridade social ampliado a toda a população. Os primeiros benefícios eram bastante modestos, restritos apenas a algumas categorias e, assim, permaneceram por vários anos. Ainda hoje, 10 anos após o reconhecimento legal da seguridade social pela Constituição de 1988, ainda há dificuldades para que ela se consolide. No entanto, o mesmo texto já está sendo "reformado".

Nos países industrializados, os seguros sociais tiveram um papel fundamental na recomposição da esfera do direito (Donzelot, 1994) e, sobretudo, entendidos como uma "técnica universalista" constituíram-se em uma forma de promoção da seguridade social generalizada (Castel, 1995). No Brasil, partiu-se da garantia de direitos derivados do exercício de trabalho assalariado conforme a lógica do seguro. Até o final dos anos 60 manteve-se praticamente inalterada, mas não converteu-se em uma situação de proteção social generalizada. A partir de meados dos anos 70 a lógica do seguro

⁽¹⁾ Este artigo foi elaborado originalmente como um capítulo da tese de doutorado intitulada "A Seguridade social na Constituição de 1988: entre o seguro e a assistência", defendida em janeiro de 1998 na EHESS/Paris, sob a orientação do professor Robert Castel.

⁽²⁾ Assistente Social, Mestre em política social pela UnB, Doutora em sociologia pela EHESS/Paris, Professora do Departamento de Serviço Social da UnB.

começa a sofrer modificações e certos direitos à saúde e a alguns benefícios previdenciários passam a ser garantidos sem vinculação direta aos do trabalho e submetem-se mais à lógica de "direito de cidadania".

Essa constatação suscita algumas indagações. Por que a lógica do seguro, considerada potencialmente universalista, não ultrapassou o universalismo formal e não se tornou a base de uma proteção generalizada a toda população? Quais são os elementos que impediram ou dificultaram a transmutação do seguro em seguridade social universal? Para respondê-las, torna-se necessário, primeiro, compreender o processo e a lógica que permitiram ao seguro tornar-se uma técnica de proteção social (1. Seguro e propriedade social). A constituição de um sistema generalizado de proteção social baseado nas regras do seguro social não é automática. Trata-se de um processo complexo que demanda uma análise das condições nas quais foi possível associar proteção social e organização salarial (2. Direitos sociais e condição (não) salarial). No Brasil, a integração social e a garantia dos direitos por meio do trabalho assalariado revelou-se fonte de desigualdade e exclusão social e um novo princípio passa a fundamentar os direitos sociais: a cidadania (3. Direitos sociais e cidadania).

1 - Seguro e propriedade social

Não raro, as tentativas de explicação da emergência do Estado social no Brasil fazem referência a duas características intrínsecas ao sistema de proteção social. Primeiro, as legislações sociais, que conheceram forte expansão em períodos de regime governamental autoritário, seriam compreendidas como parte de uma estratégia para obter a aquiescência dos trabalhadores ao projeto econômico e político de governo. Os direitos sociais seriam ao mesmo tempo uma espécie de compensação para a perda dos direitos políticos e uma maneira de o governo obter a legitimidade necessária à manutenção do regime autoritário. Assim, a emergência de garantias sociais no Brasil pode ser comparada à ação do governo bismarckiano na Alemanha (Santos, 1987:89).

Há também uma segunda característica do sistema brasileiro. A garantia progressiva de direitos previdenciários aos trabalhadores assalariados seria explicada como a base de um compromisso

político fundado ao mesmo tempo no populismo e no corporativismo. Logo, a proteção é interpretada como um mecanismo de integração social⁽³⁾.

Ainda que a explicação sobre a emergência das políticas de proteção social fundamentadas na abordagem da legitimação política apresente limites, alguns estudos já demonstraram que essa perspectiva está bem presente na história das políticas sociais brasileiras. As políticas de regulação das relações de trabalho, inclusive previdenciárias, implementadas pelo governo Vargas a partir dos anos 30 podem ser explicadas a partir desse enfoque com a condição de não se limitar a ele. As respostas governamentais à questão social que emergiu no processo de industrialização situa-se igualmente no objetivo de integração da classe trabalhadora no *sistema capitalista*. A opção política de manutenção da propriedade privada associada à instituição de uma certa segurança dos trabalhadores assalariados foi claramente expressa por um responsável, desde a implementação da política previdenciária durante o governo Vargas. Em trabalho publicado em 1951⁽⁴⁾, a política previdenciária apresentava por objetivos:

"a progressiva elevação e dignificação das classes trabalhadoras dentro do regime capitalista. Isso significa, no entanto, elevação e dignificação conseguidas não pela destruição da escala hierárquica social, não pela eliminação das classes superiores, não pelo nivelamento de todas as categorias sociais - como os bolchevistas têm tentado sem sucesso -, mas por uma participação das classes trabalhadoras nas vantagens e frutos que a nossa civilização tem produzido durante um século, assegurando o conforto, o bem-estar e a dignidade das classes superiores. O que estamos basicamente tentando fazer é corrigir com justiça as injustiças sociais do regime industrial dentro do qual vivemos desde o fim do século passado."

³ Para uma crítica de autores franceses às limitações de abordagens brasileiras que explicam a proteção social a partir das funções meramente políticas, ver Bruno Lautier, "*L'État-providence en Amérique Latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement?*", 1993, ps. 97-128.

⁴ **Trata-se** de Oliveira Viana, que esteve como assessor da política previdenciária no Ministério do Trabalho entre 1932 e 1940. Suas teorias sobre as funções das políticas sociais e do trabalho a partir de uma teoria geral do Estado estão publicadas em *Direito do trabalho e democracia social*, 1951. Citado por James Malloy, 1979, p. 71.

começa a sofrer modificações e certos direitos à saúde e a alguns benefícios previdenciários passam a ser garantidos sem vinculação direta aos do trabalho e submetem-se mais à lógica de "direito de cidadania".

Essa *constatação suscita algumas* indagações. Por que a lógica do seguro, considerada potencialmente universalista, não ultrapassou o universalismo formal e não se tornou a base de uma proteção generalizada a toda população? Quais são os elementos que impediram ou dificultaram a transmutação do seguro em seguridade social universal? Para respondê-las, torna-se necessário, primeiro, compreender o processo e a lógica que permitiram ao seguro tornar-se uma técnica de proteção social (1. Seguro e propriedade social). A constituição de um sistema generalizado de proteção social baseado nas regras do seguro social não é automática. Trata-se de um processo complexo que demanda uma análise das condições nas quais foi possível associar proteção social e organização salarial (2. Direitos sociais e condição (não) salarial). No Brasil, a integração social e a garantia dos direitos por meio do trabalho assalariado revelou-se fonte de desigualdade e exclusão social e um novo princípio passa a fundamentar os direitos sociais: a cidadania (3. Direitos sociais e cidadania).

1 - Seguro e propriedade social

Não raro, as tentativas de explicação da emergência do Estado social no Brasil fazem referência a duas características intrínsecas ao sistema de proteção social. Primeiro, as legislações sociais, que conheceram forte expansão em períodos de regime governamental autoritário, seriam compreendidas como parte de uma estratégia para obter a aquiescência dos trabalhadores ao projeto econômico e político de governo. Os direitos sociais seriam ao mesmo tempo uma espécie de compensação para a perda dos direitos políticos e uma maneira de o governo obter a legitimidade necessária à manutenção do regime autoritário. Assim, a emergência de garantias sociais no Brasil pode ser comparada à ação do governo bismarckiano na Alemanha (Santos, 1987:89).

Há também uma segunda característica do sistema brasileiro. A *garantia* progressiva de direitos previdenciários aos *trabalhadores* assalariados seria explicada como a base de um compromisso

político fundado ao mesmo tempo no populismo e no corporativismo. Logo, a proteção é interpretada como um mecanismo de integração social⁽³⁾.

Ainda que a explicação sobre a emergência das políticas de proteção social fundamentadas na abordagem da legitimação política apresente limites, alguns estudos já demonstraram que essa perspectiva está bem presente na história das políticas sociais brasileiras. As políticas de regulação das relações de trabalho, inclusive previdenciárias, implementadas pelo governo Vargas a partir dos anos 30 podem ser explicadas a partir desse enfoque com a condição de não se limitar a ele. As respostas governamentais à questão social que emergiu no processo de industrialização situa-se igualmente no objetivo de integração da classe trabalhadora no sistema capitalista. A opção política de manutenção da propriedade privada associada à instituição de uma certa segurança dos trabalhadores assalariados foi claramente expressa por um responsável, desde a implementação da política previdenciária durante o governo Vargas. Em trabalho publicado em 1951⁽⁴⁾, a política previdenciária apresentava por objetivos:

"a progressiva elevação e dignificação das classes trabalhadoras dentro do regime capitalista. Isso significa, no entanto, elevação e dignificação conseguidas não pela destruição da escala hierárquica social, não pela eliminação das classes superiores, não pelo nivelamento de todas as categorias sociais - como os bolchevistas têm tentado sem sucesso -, mas por uma participação das classes trabalhadoras nas vantagens e frutos que a nossa civilização tem produzido durante um século, assegurando o conforto, o bem-estar e a dignidade das classes superiores. O que estamos basicamente tentando fazer é corrigir com justiça as injustiças sociais do regime industrial dentro do qual vivemos desde o fim do século passado."

³ Para uma crítica de autores franceses às limitações de abordagens brasileiras que explicam a proteção social a partir das funções meramente políticas, ver Bruno Lautier, "L'État-providence en Amérique Latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement?", 1993, ps. 97-128.

⁴ Trata-se de Oliveira Viana, que esteve como assessor da política previdenciária no Ministério do Trabalho entre 1932 e 1940. Suas teorias sobre as funções das políticas sociais e do trabalho a partir de uma teoria geral do Estado estão publicadas em *Direito do trabalho e democracia social*, 1951. Citado por James Malloy, 1979, p. 71.

Assim entendidas, as políticas sociais atribuem ao Estado o papel de intermediário entre duas posições opostas: de um lado, aquelas que são favoráveis à manutenção de privilégios e de formas de dominação sem partilha; de outro, aquelas que lutam contra a exploração e a acumulação capitalista. O Estado social brasileiro poderia ser explicado como um:

"Espaço de mediações que se abre e que dá um sentido novo ao 'social': não mais extinguir os conflitos de interesses por meio de acomodações morais nem subverter a sociedade por meio da violência revolucionária, mas negociar compromissos entre posições diferentes, ultrapassar o moralismo dos filantropos e evitar o socialismo dos 'revolucionários'⁽⁵⁾."

Mas a questão central não está em dizer que o Estado se impôs como uma "terceira posição" no espaço de mediações, mas em compreender como a ação pública pôde se impor como direito sem intervenção direta sobre a propriedade privada. A questão é pertinente sobretudo se se considerar que a técnica do seguro social (materializada na previdência social) permitiu ao Estado enfrentar as situações de precariedade das condições de vida dos trabalhadores sem eliminar a propriedade privada, nem engendrar mudanças profundas nas relações capitalistas de produção.

Nos países europeus cuja seguridade impôs-se como elemento central do Estado social, a resposta deu-se pela reconstrução social de três elementos: a noção de coletivo de produtores, no sentido da construção da sociedade; a de direito, de modo a regular outras relações além do contrato pessoal; e a de propriedade, para que ela possa assegurar proteção pública, sem contradizer os interesses privados (Castel, 1995). A articulação entre os elementos (coletivo, direito e propriedade) constituiu-se em caminho fecundo para explicar a emergência e consolidação do estado social no capitalismo. Eles podem, também, ajudar na análise da sociedade brasileira, pois são constitutivos das relações estruturais comuns às sociedades capitalistas, à condição, certamente, de resguardar os traços histórico-culturais e as particularidades socioeconômicas de cada país.

⁵ Esta análise foi desenvolvida por Robert Castel para explicar a origem do Estado social francês no final do século XIX. Cf. *Les Métamorphoses de la question sociale*, op. cit., p. 268.

Em relação ao que Castel denominou de "questão do coletivo", é a construção do conceito de solidariedade que permitiu superar a concepção tradicional das relações sociais "naturais", reduzidas à relação moral por meio das estratégias de tutela e patronato. Isso permitiu igualmente enfrentar o "risco" do coletivismo, da redução das individualidades e da coletivização da propriedade privada, representadas pelo socialismo revolucionário. A solidariedade está na base da busca de uma forma de relação entre os homens que permitiu escapar aos dois caminhos opostos apresentados acima: o individualismo e o coletivismo. A idéia de direitos garantidos a partir da solidariedade entre os membros de uma nação é o fundamento de base da proteção do tipo previdenciário (fundada na lógica do seguro): "O conhecimento das leis da solidariedade é, fundamentalmente, a tomada de consciência da interdependência das partes na sua relação com o todo, que é a lei natural para os viventes e a lei social para a humanidade" (Castel, 1995:276-277). É a concepção sociológica durkheimiana da sociedade que forneceu os elementos fundadores da solidariedade, afirma Castel, ao explicar a importância do pensamento de Durkheim na reformulação das relações sociais capitalistas em resposta à questão social, assim reconhecida no bojo da revolução industrial:

"(...) ele [Durkheim] compreendeu que a sociedade industrial inaugurou um modo de relações especificamente novo entre os sujeitos sociais, que não podia mais ser fundado em proteções de proximidade garantidas pela sociabilidade primária - ele a denominou de solidariedade 'mecânica'. Era preciso retomar sob novas bases a questão das relações sociais na moderna sociedade ameaçada por uma desafiliação de massa. A solidariedade 'orgânica' inaugura o novo regime de existência que deve prevalecer nas sociedades industriais" (Castel, 1995:277).

Os fundamentos dessa "nova" forma de relação social a ser construída a partir do reconhecimento da inscrição dos indivíduos em grupos com relações de dependência recíprocas estão na base do paradigma previdenciário de proteção social. É a introdução da técnica do seguro na gestão do social que permitiu ultrapassar o que Rosanvallon (1995:21) chamou de "contradição ligada a uma visão puramente individualista da sociedade", ou o que Castel (1995:277) denominou de "individualismo metodológico". A proteção

previdenciária permitiu firmar um acordo entre "o 'princípio da solidariedade'(a sociedade tem uma dívida com seus membros) e o 'princípio da responsabilidade'(cada indivíduo é mestre de sua existência e deve manter a própria sobrevivência)" (Rosanvallon, 1995:21).

Não se deve buscar nesses fundamentos qualquer princípio de equidade. Ao contrário, é o reconhecimento que a sociedade moderna forma um "conjunto de condições desiguais e interdependentes" (Castel, 1995:278). Assim, as diferenças e interdependências devem ser preservadas, sobretudo porque procedem da dinâmica da sociedade *Industrial* e porque o *progresso* da divisão do trabalho amplia os riscos de desintegração social. O sistema de proteção social baseado na lógica do seguro é uma resposta de cobertura aos riscos ou de situações que poderiam conduzir a indesejada "desintegração social". Enquanto membro de uma coletividade, cada indivíduo tem deveres e obrigações em relação ao todo e *vice versa*. A idéia de seguro social situa-se perfeitamente na lógica já explicitada. A contribuição de cada um permite a proteção de todos e cria relações de interdependência e de solidariedade em relação ao todo.

Essas orientações estão presentes na lógica da proteção previdenciária brasileira, como mostra a citação do discurso de um responsável pela previdência social na era Vargas. Mas ele não é o único. Durante o período democrático que se instalou no país pós 45, um vivo debate sobre a previdência social teve início no legislativo após a apresentação de um primeiro projeto de lei orgânica da previdência social em 1946. Um dos projetos apresentados, que propunha uma reestruturação dos vários regimes existentes à época na direção da construção de um sistema mais coerente e orgânico de *previdência social*, *resume as orientações apresentadas acima*: "O Estado moderno, consagrando a primazia do princípio de solidariedade social, integra várias instituições cujo papel é de concretizar este princípio", argumentava a justificativa do projeto. O esforço de integração dos membros da sociedade tinha que ser preservado, sobretudo porque a complexidade das relações de trabalho na sociedade industrial coloca em risco a própria sociedade: "(...) o ritmo acelerado do progresso econômico impõe novas formas de organização do trabalho e torna o indivíduo mais dependente do

grupo social, o que produz a necessidade de protegê-lo contra os riscos aos quais ele está exposto em função das contingências profissionais"⁽⁶⁾.

Os fundamentos desse tipo de discurso são aqueles da solidariedade que deve se impor como elemento de união entre as diferentes partes do corpo social. A técnica do seguro social, enquanto cobertura dos riscos sociais, não somente "atualiza um modelo de solidariedade, como constitui uma ligação direta entre a concepção da sociedade como um conjunto de partes interdependentes e um modo prático de intervenção na sociedade" (Castel, 1995:297).

Para concretizar o princípio da solidariedade, o Estado assume a função de regulação das relações sociais e econômicas de modo a administrar os conflitos e os interesses do coletivo. O objetivo não é de atingir a igualdade de condições, pois "aniquilaria a natureza mesma das relações sociais em uma sociedade complexa, fundada na diferenciação na interdependência, ou, dito de outra forma, na desigualdade na complementaridade" (Castel, 1995:279). Entretanto, torna-se importante e necessária para "fazer justiça" aos membros da sociedade. A proteção dos riscos aos quais os indivíduos estão submetidos, independentemente de sua vontade, é uma forma de garantir a justiça social sem colocar em risco a propriedade privada. Assim, o "Estado pode e deve intervir para que, a despeito da continuidade da desigualdade, ele faça justiça a cada um, no seu lugar" (Castel, 1995:280).

Por basear-se em lógica completamente diferente da assistência social tradicional, o seguro social revelou-se uma forma de proteção inédita na história. De início, incorpora aquelas populações que são tradicionalmente excluídas da assistência social: os pobres capazes de trabalhar. Em seguida, opera uma mudança de fundo no âmbito do direito e de uma nova concepção de propriedade. Ao garantir uma proteção ligada ou mesmo derivada do trabalho, resultante da contribuição de empregadores e trabalhadores, rompe com a lógica da segurança como resultado único e exclusivo da propriedade privada. A extensão do seguro

⁶ Este projeto de lei da previdência social foi apresentado à Câmara do Deputados e publicado no Diário Oficial da União de 24 de junho de 1947, p. 2.956. Citado por Amélia Cohn, *Previdência social e processo político no Brasil*, 1980, ps. 162-163.

obrigatório (previdência social pública) a todos os trabalhadores assalariados (ou contribuintes) introduz a possibilidade de estar protegido de todos (ou quase todos) os riscos da existência.

Mas como instituir uma condição de proteção social? Foi por intermédio do reconhecimento dos direitos derivados do exercício do trabalho assalariado que muitos países europeus aproximaram-se dessa condição. A análise feita por Castel mostra que:

"A seguridade social é proveniente de uma sorte de 'transferência de propriedade' pela mediação do trabalho e sob a égide do Estado. Segurança social e trabalho tornaram-se substancialmente ligados porque, em uma sociedade que se reorganiza em torno do trabalho assalariado, é o status dado ao trabalho que produz o homólogo moderno das proteções tradicionalmente asseguradas pela propriedade privada" (Castel, 1995:300-301).

A lógica do seguro não é uma "poção mágica" capaz de resolver todos os antagonismos sociais. Além das mutações de ordem jurídica e política (Ewald, 1986) provocadas pelo desenvolvimento da técnica do seguro social nos países capitalistas industrializados, Castel assinala uma outra implicação decorrente da adoção do seguro como forma de proteção social. É a mutação da propriedade em si mesma que permitiu ao seguro instalar-se enquanto modalidade de proteção social. Com a previdência social, os benefícios e prestações tornam-se uma "propriedade social" dos contribuintes. O reconhecimento desta "propriedade social" permitiu aos trabalhadores não proprietários, ou seja, àqueles que só têm a venda da força de trabalho como meio de sobrevivência, transitar de uma situação de segurança condicionada à propriedade privada para outra, resultante da participação no mundo do trabalho.

A "propriedade social" é o coração do desenvolvimento dos serviços públicos, afirma Castel. As instituições sociais promovem uma participação de todos à "coisa pública" e são capazes de garantir ao homem uma certa igualdade, à condição de não confundir igualdade e igualitarismo : "O desenvolvimento da propriedade social e dos serviços públicos representa assim a realização do programa solidário contra o individualismo-egoísmo do liberalismo clássico" (Castel:1995:309).

Os direitos decorrentes do exercício do trabalho assalariado permitiram à sociedade capitalista superar a oposição absoluta entre trabalho-propriedade e enfrentar o cerne da questão social no capitalismo: "Aqui reside o cerne da questão social: a maior parte dos trabalhadores *serão tão mais vulneráveis e miseráveis quanto mais continuarem privados das proteções dependentes da propriedade privada*" (Castel, 1995:300). A resposta forjada nos limites do capitalismo foi a de encontrar uma "solução" que, ao mesmo tempo, guardou o caráter privado dos meios de produção e garantiu a segurança social dos não proprietários: "A reformulação da questão social consiste não em abolir a oposição proprietário-não-proprietário, mas em redefini-la, ou seja, justapor a propriedade privada a um outro tipo que é 'a propriedade social', de modo que se tornou possível ficar fora do acesso à propriedade privada sem estar em situação de insegurança social."⁽⁷⁾

O seguro social é uma modalidade de "propriedade social" que supera seu próprio limite de permanecer uma propriedade coletiva e impessoal. Os serviços públicos de um modo geral (como a educação, a saúde e a habitação social) são também uma "propriedade social", mas não são passíveis de apropriação por um indivíduo em particular. No caso de um acidente pessoal que o torna desprovido de recursos socialmente vulneráveis, os serviços públicos não podem resolver o problema da subsistência. O indivíduo possui necessidades pessoais que precisa satisfazer *com meios* pessoais como, por exemplo, alimentar-se, morar, caso não tenha um patrimônio privado. Desse modo, como garantir um mínimo de segurança social àqueles que nada possuem?

"É possível existir um 'patrimônio pessoalmente atribuível que não seja privado' - que seja então social - mas suscetível de usufruto privado? Esta verdadeira pedra filosofal (...) foi encontrada. Trata-se das prestações previdenciárias públicas obrigatórias: um patrimônio cuja origem e regras de funcionamento são sociais, mas que 'assume uma função' de patrimônio privado" (Castel, 1995:310).

Castel coloca que esta reformulação da questão social em termos da não-abolição da propriedade privada é uma construção daqueles países cuja opção "coletivista" que preconizava a abolição da propriedade privada não se impôs. Assim, uma revolução como aquela que triunfou na Rússia em 1917 impôs uma outra opção, coletivista, da questão social. Castel, op. cit., p. 300.

A garantia dos direitos condicionados ao trabalho por meio da previdência social revelou-se uma resposta "adequada" ao capitalismo, no sentido que não coloca em questão a propriedade privada e, ao mesmo tempo, garante a reprodução da força de trabalho. Enquanto um direito do trabalho, a previdência social teve uma relação privilegiada com a industrialização e o processo de assalariamento decorrente. A industrialização trouxe não só a divisão cada vez mais intensa das tarefas, mas também novas situações salariais, complexas e diversificadas. O paradigma da propriedade privada como única fonte de proteção e segurança revelou-se extremamente intolerável, pois seria a cristalização da precariedade e da exclusão dessas pessoas paradoxalmente necessárias e recusadas pela industrialização:

"O salário passa a assumir uma posição 'estrutural' na sociedade: haverá sempre trabalhadores assalariados e, cada vez mais, assalariados permanentes. Em conseqüência, o paradigma do proprietário pode continuara ser o único ideal comum para todos os membros da sociedade e o único garantidor da segurança social? (...) O reconhecimento do seguro como forma de proteção sanciona assim o reconhecimento do caráter irreversível da est ratificação social nas sociedades modernas e o fato que ela possa ser fundada na divisão do trabalho e não mais apenas na propriedade." (Castel, 195:313).

Mas os seguros não se converteram em seguridade social generalizada para toda a população automaticamente. Foi necessário que a sociedade se organizasse em torno do assalariamento e que este ocupasse uma posição importante na formação social: "A aceitação integral do assalariamento representou uma etapa decisiva para a promoção da modernidade: um modelo de sociedade na qual as posições sociais são essencialmente definidas pelo lugar ocupado na divisão do trabalho" (Castel, 1995:314).

A mutação da segurança-propriedade à segurança-trabalho realizada a partir da técnica do seguro consolidou-se a partir do que Castel denominou de "propriedade de transferência". Esta, materializou-se efetivamente com as políticas previdenciárias cujas características são universais:

"Um certo montante é descontado automaticamente e obrigatoriamente; este montante não pode ser negociado no mercado pelo beneficiário; o usufruto do benefício (prestações) é subordinado

a certas circunstâncias ou situações precisas: doença, aposentadoria... O pagamento da contribuição é inevitável, mas ele cria um direito inalienável. A propriedade do segurado não é um bem vendável, ela insere-se em um sistema de exigências jurídicas e as prestações são repassadas por uma instituição pública"(Castel, 1995:314).

A propriedade social é diretamente ligada ao trabalho. Mas, paradoxalmente, ela estabelece as condições necessárias para se liberar da hegemonia do trabalho. Com a previdência social os indivíduos podem estar fora de uma relação de trabalho sem estar necessariamente em situação de falta de proteção social. Esta "descoberta revolucionária" permitiu ao capitalismo enfrentar a "questão social", própria da sociedade industrial: "A existência de uma população ao mesmo tempo inserida no coração do aparelho produtivo, porque necessária como ponta de lança da industrialização, e quase excluída da sociedade, desafiada em relação às normas coletivas e ao modo de vida dominante" (Castel, 1995:316). As implicações de tal construção devem ser bem compreendidas pois a "propriedade de transferência" age sobre dois tipos de registros que mudam o modo de organização do trabalho no capitalismo sem tocar sua coluna de sustentação. Primeiro, a "propriedade de transferência" não contradiz a propriedade privada:

"O capitalismo realiza, desse modo, uma estranha operação de alquimia. Os poderes da propriedade são mantidos. O direito é condicionado a uma contribuição, o que lhe atribui um caráter incondicional, à diferença do direito à assistência: porque ele contribuiu, o segurado é um portador de direito no sentido absoluto, não importa o que aconteça - mesmo se ele não tiver 'necessidade' desta prestação para sua sobrevivência. Se ele for, por exemplo, um rico proprietário ao mesmo tempo que aposentado, ainda assim ele terá direito à previdência"(Castel, 1995:315).

A segunda implicação está relacionada à própria noção de segurança social. É a lógica do seguro que garante a segurança social aos não proprietários, enquanto uma "propriedade de transferência". É o Estado de direito que permite materializá-la:

"Antes do seguro social, ter segurança significa dispor de bens para fazer face aos infortúnios da existência. Com o seguro, estes riscos são 'cobertos'. Como? Por meio de um sistema de garantias jurídicas, ou seja, sancionadas em última instância pelo Estado de

a certas circunstâncias ou situações precisas: doença, aposentadoria... O pagamento da contribuição é inevitável, mas ele cria um direito inalienável. A propriedade do segurado não é um bem vendável, ela insere-se em um sistema de exigências jurídicas e as prestações são repassadas por uma instituição pública"(Castel, 1995:314).

A propriedade social é diretamente ligada ao trabalho. Mas, paradoxalmente, ela estabelece as condições necessárias para se liberar da hegemonia do trabalho. Com a previdência social os indivíduos podem estar fora de uma relação de trabalho sem estar necessariamente em situação de falta de proteção social. Esta "descoberta revolucionária" permitiu ao capitalismo enfrentar a "questão social", própria da sociedade industrial: "A existência de uma população ao mesmo tempo inserida no coração do aparelho produtivo, porque necessária como ponta de lança da industrialização, e quase excluída da sociedade, desafiada em relação às normas coletivas e ao modo de vida dominante" (Castel, 1995:316). As implicações de tal construção devem ser bem compreendidas pois a "propriedade de transferência" age sobre dois tipos de registros que mudam o modo de organização do trabalho no capitalismo sem tocar sua coluna de sustentação. Primeiro, a "propriedade de transferência" não contradiz a propriedade privada:

"O capitalismo realiza ,desse modo, uma estranha operação de alquimia. Os poderes da propriedade são mantidos. O direito é condicionado a uma contribuição, o que lhe atribui um caráter incondicional, à diferença do direito a assistência: porque ele contribuiu, o segurado é um portador de direito no sentido absoluto, não importa o que aconteça - mesmo se ele não tiver 'necessidade' desta prestação para sua sobrevivência. Se ele for, por exemplo, um rico proprietário ao mesmo tempo que aposentado, ainda assim ele terá direito à previdência"(Castel, 1995:315).

A segunda implicação está relacionada à própria noção de segurança social. É a lógica do seguro que garante a segurança social aos não proprietários, enquanto uma "propriedade de transferência". E é o Estado de direito que permite materializá-la:

"Antes do seguro social, ter segurança significa dispor de bens para fazer face aos infortúnios da existência. Com o seguro, estes riscos são 'cobertos'. Como? Por meio de um sistema de garantias jurídicas, ou seja, sancionadas em última instância pelo Estado de

direito. O Estado social encontra aqui uma função específica. Ele é, poderia se dizer, 'o garantidor da propriedade de transferência' (Castel, 1995:316).

A importância dessa forma de segurança, própria da sociedade industrial, não provém apenas de que ela garante uma certa segurança material, mas sobretudo porque ela inscreve o beneficiário na ordem do direito. O que garante o benefício não é uma relação clientelista ou de tutela, mas devido ao indivíduo estar inscrito em uma ordem jurídica universalista associada ao direito do trabalho. É efetivamente por intermédio da promoção do assalariamento que a proteção baseada na lógica do seguro social desenvolveu-se e consolidou-se. É, enfim, a crise da sociedade salarial que fragiliza as proteções sociais nos países capitalistas industrializados. Castel concebe assim que o "trabalho assalariado é, ao mesmo tempo, o coração e o calcanhar de Aquiles da proteção social. A consolidação da sociedade salarial permitiu a universalização da proteções social, enquanto que a precariedade das relações de trabalho e salariais provocam novamente a insegurança social" (Castel, 1995:321-322).

A perspectiva parece fecunda ao se tentar entender porque a - lógica do seguro social, que sustenta a política previdenciária, não se tornou a matriz de uma seguridade social generalizada e universal no Brasil. Desde a década de 20 iniciou-se a implementação de uma proteção social ligada ao emprego assalariado regulamentado e reconhecido pelo Estado, em uma sociedade, à época, predominantemente rural (Santos, 1987). Esta configuração sofreu profundas modificações, sobretudo a partir da década de 70. Mas a urbanização, a industrialização e a concentração de trabalhadores assalariados nos setores secundário e terciário não provocaram a constituição de uma "sociedade salarial". Talvez seja exatamente a não consolidação de uma sociedade salarial e o desenvolvimento de relações de trabalho informais que abortaram a eventual generalização da proteção previdenciária timidamente esboçada a partir dos anos 20.

2 - Direitos sociais e condição (não) salarial

A partir dos anos 30, com o desenvolvimento da indústria urbana, aumentam significativamente as relações de trabalho assalariadas, com a garantia de pagamentos mensais e a regulamentação das profissões pelo Estado. Ainda que a primeira

lei que garantiu aposentadoria obrigatória para uma categoria de trabalhadores do setor privado date de 1923 (a lei Elóy Chaves), até os anos 30 tratava-se de uma relação basicamente privada, entre trabalhadores e empregadores. A participação do Estado era limitada à uma função de tutela e acompanhamento das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Com o enfraquecimento do regime oligárquico rural pelo governo "revolucionário" de Vargas (1930-1945) e o aumento do número de trabalhadores assalariados urbanos⁸⁾, é possível considerar os anos 30 como o período em que começa a se estabelecer, no Brasil, novas relações de produção e, conseqüentemente, novas formas de relações salariais.

O papel do governo Vargas na regulação das condições e na organização do mercado de trabalho, do sistema de produção e da acumulação já foi bastante analisado em vários trabalhos (Cohn, 1980; Santos, 1986 e 1987; Malloy, 1986). As análises reforçam a função assumida pela previdência social no processo de gestão e controle da força de trabalho de um lado e de acumulação do capital através do reforço ao desenvolvimento industrial de outro lado. Os recursos arrecadados com a previdência social foram efetivamente capitalizados e investidos na industrialização brasileira, antes que o sistema de financiamento se tornasse de repartição. As contribuições dos trabalhadores e empregadores foram utilizadas na construção de estradas de ferro, rodovias, siderurgias e centrais hidrelétricas (Cohn, 1980). Assim, é possível dizer que a implementação da previdência social foi, ao mesmo tempo, o resultado do processo de assalariamento provocado pela industrialização e a política que permitiu ao governo ter um capital fixo para impulsionar a indústria.

A previdência fundada na lógica do seguro, o processo de assalariamento e a industrialização ocuparam um lugar importante na gênese da proteção social no Brasil. Mas esses três elementos não foram capazes de consolidar uma "condição salarial" que pudesse ter como resultado uma "sociedade salarial" com suas implicações: pleno emprego (ou quase), identidade social construída a partir da posição ocupada na estratificação salarial, acumulação homogênea de bens e produtos, ampliação de direitos e garantias, multiplicação e universalização da proteção social e da segurança social (Castel, 1995:325-326).

⁸⁾ A população urbana passou de 31,2% em 1940, à 44,7% em 1960 e 67,6% em 1980. Cf. IBGE, *Sensos demográficos*. Citado por Wanderley Guilherme dos Santos, "Razões da desordem", 1993, p. 82.

Estas condições não foram generalizadas a toda população, mas também não é possível afirmar que o Brasil tenha permanecido sob uma condição predominantemente "proletária", ainda que algumas situações correspondentes a essa condição estejam presentes em certas áreas produtivas: uma retribuição salarial mínima para um grande número de trabalhadores, que assegura apenas a reprodução do trabalhador e de sua família⁽⁹⁾; a rotatividade no emprego como característica da relação entre trabalhador e empregador: o trabalhador muda freqüentemente de emprego, vendendo sua força de trabalho para a "melhor" oferta, permanecendo sem atividade alguns dias da semana ou durante períodos mais ou menos longos, como fazem os trabalhadores da construção civil, os cortadores de cana, os trabalhadores contratados por empreitada nas grandes fazendas, as empregadas domésticas diaristas e sem registro em carteira de trabalho.

O que parece ser uma particularidade da situação brasileira é que as transformações vividas no que concerne a reestruturação salarial não se transformaram em uma condição salarial generalizada a toda (ou quase) população economicamente ativa. Apesar do forte crescimento econômico do período conhecido como os "trinta gloriosos"⁽¹⁰⁾, a população economicamente ativa não se organizou massivamente em torno de relações de trabalho assalariadas. Mas aconteceram modificações significativas nesta direção. Primeiro, houve diminuição progressiva da população ativa rural: ela passou de 59,9% em 1950 a 30,1 % em 1980. A concentração da população ativa urbana na indústria aumentou de 17,6% em 1950 a 29,1% em 1980. Entretanto, foi o setor de serviços que vivenciou o maior crescimento: de 22,2% em 1950 a 40,1% em 1980 (MPAS/CEPAL, 1990).

Estas transformações provocaram mudanças importantes na estrutura salarial, mas estas não se reverteram em "assalariamento" generalizado da PEA, apesar do crescimento econômico médio de 3,2% ao ano entre 1950 e 1980. O crescimento do emprego urbano produziu uma ampliação das relações de trabalho estável (com

⁹ Em 1990, 76,6% da população ocupada estava nesta situação, recebendo abaixo de 5 SM mensais; nesse ano, o salário mínimo era inferior a 100 U\$. Cf. IBGE/PNAD.

¹⁰ O crescimento do PIB variou entre 6,8% entre 1947-55 e 11,2% em 1967-73. Cf. MPAS/CEPAL, Projeto: A Política Social em tempo de crise, vol. 4, cap. 1-2, 1990, p. 78. No período 1970-73, apogeu do crescimento econômico, a taxa de crescimento do PIB atingiu 12,4%. A partir de 1973 o crescimento sofreu um forte declínio, atingindo taxas negativas entre os anos 1980-84, Cf. Alfonso Rodriguez Árias e Mário Lisboa Theodoro, "Cenários de emprego e renda no Brasil até o ano 2000, 1990.

carteira assinada, dando direito à previdência social) ou o que é comumente identificado no Brasil como mercado de trabalho formal. Ainda que não se disponha de dados nacionais, alguns índices regionais demonstram esta afirmação: em 1979, na região metropolitana de São Paulo, 78% dos trabalhadores assalariados eram segurados da previdência social. Estes dados devem, entretanto, ser lidos com precaução. Primeiro porque trata-se da região mais industrializada do país, o que significa que, mesmo antes do forte período recessivo (1980-84) e em uma região cujas relações de trabalho são mais estáveis, restava ainda 22% de trabalhadores sem um emprego assalariado estável e, portanto, excluídos do acesso à previdência social. Em seguida porque, deste total, 7% correspondiam a profissões independentes que contribuíam para a previdência social. O percentual de trabalhadores assalariados segurados era, assim, de 71 % (MPAS/CEPAL, 1990).

Outra série de dados revela as transformações na estrutura salarial e mostra a tendência de aumento do assalariamento urbano:

Brasil 1950-1980 - Distribuição percentual - população economicamente ativa segundo a posição na ocupação

Posição na ocupação	1950	1960	1970	1980
Atividade agrícola	100,0	100,0	100,0	100,0
Empregados	34,2	25,9	25,5	38,0
Empregadores	3,2	1,9	1,6	2,5
Autônomos	35,8	46,0	53,2	43,0
Não-remunerados	26,6	26,6	19,7	16,0
Atividades não agrícolas	100,0	100,0	100,0	100,0
Empregados	75,8	74,2	79,2	78,7
Empregadores	4,4	1,9	1,5	2,6
Autônomos	17,2	22,0	18,6	17,1
Não-remunerados	2,2	1,5	0,7	0,6

Fonte: IBGE. Estatísticas históricas do Brasil. Citado em MPAS/CEPAL, *Economia e desenvolvimento*, vol. IV, *op. cit.*, p. 90.

Estes dados indicam, primeiro, as disparidades entre os trabalhadores rurais e urbanos. Os empregados¹¹⁾ urbanos gravitam

¹¹⁾ A categoria empregado não corresponde, necessariamente, a uma atividade assalariada regida por uma carteira de trabalho assinada. A definição adotada pelo IBGE é: "Pessoa que trabalhava para um empregador (pessoa física ou jurídica) geralmente obrigando-se

EXCLUSÃO SOCIAL E SITUAÇÕES DE RISCO

em torno de 75%, enquanto os empregados rurais não passam de 35%. Os trabalhadores autônomos são infinitamente minoritários no setor urbano: aproximadamente 17%, contra quase 36% no setor rural. Aqueles que não possuíam remuneração, ao contrário, concentram-se muito mais na área rural, o que explica o êxodo rural e revela a gravidade da pobreza .

Se se considera que o crescimento do assalariamento industrial alimenta-se da redução das profissões independentes e do êxodo rural (Castel, 1995:353), é possível encontrar nesses dados algumas indicações para compreender as baixas taxas de assalariamento no mundo rural. É preciso, entretanto, relativizar a afirmação. De um lado, mesmo se 2/3 das atividades correspondiam a pequenos proprietários, é conhecida no Brasil a tendência de redução da participação dos mesmos na totalidade da produção¹². Por outro lado, os analistas lembram que a tendência, ainda que fraca, de assalariamento dos trabalhadores rurais foi acompanhada de "um assalariamento temporário", sujeito às flutuações da produção agrícola. Logo é grande o número de trabalhadores rurais cujo rendimento oscila em função dos trabalhos sazonais.

É preciso considerar também que os dados disponíveis a partir de 1977 mostram que a tendência de aumento do número de trabalhadores rurais assalariados foi acompanhada de uma "formalização" crescente das relações de trabalho. O percentual de trabalhadores rurais que possuíam uma carteira de trabalho assinada aumentou de 4,84% da população ativa em 1977/1980 a 5,20% em 1980/1984 e 10,95% em 1984/1987. Por um lado, estes dados permitem visualizar a tendência de assalariamento dos trabalhadores rurais, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 80. Por outro, revela-se frágil quando se analisa o percentual alcançado em relação ao universo dos trabalhadores rurais. Aqueles que possuíam uma carteira de trabalho assinada nesse período (1984/1987) representavam apenas 8,11% do total dos trabalhadores rurais

ao cumprimento de uma jornada de trabalho e recebendo em contrapartida uma remuneração em dinheiro, mercadorias, produtos ou benefícios (moradia, comida, roupas, etc). Nesta categoria incluiu-se a pessoa que prestava o serviço militar obrigatório e, também, o sacerdote, ministro de igreja, pastor, rabino, frade, freira e outros clérigos". IBGE/PNAD, Síntese de indicadores, 1993, p. XXXIII.

¹² As propriedades com menos de 50 ha. reduziram sua participação na produção de 47,7% em 1970 a 39,6% em 1980. Aqueles com mais de 50ha, ao contrário, aumentaram de 52,4% em 1970 a 60,5% em 1980. Cf. MPAS/CEPAL, *op. cit.*, p. 91.

(14.310) e 20% daqueles que tinham um emprego (5.689) (Árias & Theodoro, 1990:51-520).

Duas conclusões são possíveis. A tendência à "formalização" das relações de trabalho foi tão "modesta" que se aproxima da mediocridade. Os baixos salários, as condições de trabalho peníveis e a existência de um grande número de pessoas sem emprego e sem remuneração conduzem a uma tendência de proletarização da força de trabalho no mundo rural. Não seria exagerado, a esse respeito, falar de "assalariamento indigno". Os analistas do "mercado de trabalho" afirmam que o assalariamento e a formalização das relações de trabalho dos trabalhadores rurais significaram uma degradação das condições de vida:

"A atividade informal, como parte integrante do cenário econômico, apresenta melhores ou piores condições de trabalho (e remuneração) em função da realidade vigente. Nesse contexto, informalidade não significa necessariamente trabalho e condições de vida qualitativamente inferiores vis-a-vis o emprego formal. Na área rural, por exemplo, o processo de modernização agrícola tem implicado a formalização das relações de trabalho, o que resulta em aumento da proletarização no campo e, muitas vezes, em piora das condições de vida do antigo camponês"(Árias & Theodoro, 1990:53).

As relações de trabalho informais no setor urbano não apresentam as mesmas proporções que no mundo rural. Mas elas existem igualmente, e os analistas formulam a hipótese que houve uma tendência de crescimento nos anos 1980/1987. Primeiro, reconhecem que a redução das atividades econômicas no setor secundário entre 1977/1984, tiveram como consequência, a redução dos empregos com carteira de trabalho assinada, o que provocou uma informalização das relações de trabalho. A recuperação econômica verificada nos anos 1984/1987, por outro lado, provocou o aumento de contratação de trabalhadores com carteira assinada. O índice de crescimento de empregos estáveis com carteira assinada no período 1980/1987 varia segundo o método de análise adotado (PNAD ou RAIS) o que alimenta a hipótese de um crescimento das atividades informais nesse período (Árias & Theodoro, 1990:52-53).

Se, por um lado, a informalização significa, geralmente, a ausência da proteção social garantida pelo trabalho assalariado

(sobretudo aposentadorias, pensões e auxílio doença), por outro lado, os analistas mostram outros aspectos da questão que não são ignorados, ainda que possam ser questionados. Primeiro, no Brasil, a informalização faz parte de um processo de modernização, de tal modo que sua ocorrência é verificada mesmo em períodos de crescimento econômico (embora com um grau de intensidade inferior àquele dos períodos recessivos). Segundo, essas atividades informais são de tal modo imbricadas na dinâmica econômica que elas não significam necessariamente uma condição de vida deplorável (Árias & Theodoro, 1990:53).

Ainda que a questão da informalidade das relações de trabalho não deva ser reduzida ao universo dos trabalhadores sem carteira de trabalho assinada⁽¹³⁾, a predominância das situações de trabalho ditas informais (entre 40% e 45% da PEA para as atividades urbanas e entre 70% e 75% para as atividades rurais) é um dos elementos determinantes da não consolidação de uma 'condição salarial' no Brasil. Ainda assim, os analistas concordam em afirmar que a forma dominante das relações de trabalho no Brasil é o salário. O salário sempre constituiu uma referência de intervenção do Estado: foi a partir das relações de trabalho assalariadas que se implantou a política previdenciária brasileira. Estamos, pois, de acordo com Lautier quando ele afirma que a abordagem metodológica de análise da proteção social a partir da intervenção do Estado nas relações de trabalho continua válida, pois o triângulo Estado-empregadores-assalariados continua sendo a matriz configurativa da sociedade capitalista:

"A intervenção do Estado em matéria de trabalho está configurada pela relação salarial, não apenas em função do peso da história (os códigos foram criados quando triunfava o projeto de industrialização), mas também porque esta relação é uma das bases da configuração topológica da sociedade capitalista. A intervenção do Estado na relação salarial é indissociavelmente ligada à

¹³ Autores franceses que analisam a informalidade nas relações de trabalho no Brasil criticam as abordagens que explicam a informalização a partir de uma separação entre o setor formal e o setor informal. Para Bruno Lautier, não existem "dois" setores distintos. O que existe são relações formais e informais que não constituem setores específicos. Cf. Bruno Lautier et alii., *L'Etat et l'informel*, 1991.

intervenção estatal na reprodução dos indivíduos, na formação dos direitos sociais dos trabalhadores e na reformulação dos direitos dos empregadores no interior das empresas" (Lautier, 1991:23).

Ao lado da não consolidação de uma condição salarial, a configuração da intervenção do Estado também marca uma diferença entre o Brasil e os países europeus que se constituíram no que Lautier (1991) denomina de "sociedade salarial". O autor explica que "na Europa, na última metade deste século, a intervenção do Estado sobre o trabalho não assalariado foi direcionada na perspectiva de uma homogeneização social *a priori*, precedendo e preparando a mobilidade em direção ao assalariamento" (Lautier, 1990:23). Este foi, segundo o autor, o objetivo de integração dos trabalhadores rurais na seguridade social. Robert Castel (1995), a partir de outro enfoque, também mostrou o papel do Estado, não apenas no processo de promoção do assalariamento, mas, sobretudo, no movimento de promoção da propriedade social, que o Estado é, ao mesmo tempo, o iniciador e o garantidor. No Brasil, ainda que o salário seja uma referência dominante, a perspectiva de integração dos trabalhadores em relações salariais mostra-se ausente das políticas estatais que, não raro, reforçam as atividades informais. Analisando a situação brasileira, Lautier (1991) formula a hipótese que até a metade dos anos 80 predominava uma perspectiva de integração da população urbana na "cidadania salarial moderna". Esta perspectiva conduzia o Estado a desenvolver planos governamentais de "formalização do informal" fundados no mito construído em torno do triângulo Estado-indústria-cidadania salarial.

A partir de **1986** começou a tomar corpo a crença de que o objetivo das políticas de desenvolvimento e das políticas sociais universalistas estava cada vez mais longe. Como afirma o autor: "A partir de 1986, o mito construído em torno do triângulo - Estado-indústria-sociedade salarial - bate asas" (Lautier, 1991:18). É a hora de responder aos efeitos da dívida externa e interna e do ajustamento fiscal. Duas respostas começam a ganhar terreno no interior do Estado: políticas sociais focalizadas e assistenciais aos excluídos do sistema produtivo e programas de ajuda a atividades de geração de renda. A luta contra a pobreza leva o Estado a investir os recursos públicos na produção de atividades informais para gerar renda às

populações pobres excluídas do mercado de trabalho. O "setor informal", que até 1985 era considerado como um problema pelos organismos internacionais, torna-se subitamente uma "verdadeira" solução para o problema do desemprego¹⁴. Assim, passa a ser valorizado pelas políticas governamentais como uma forma de criar emprego e renda e como um mecanismo produtor de solidariedade.

Não é por acaso que, a partir dos anos 80, o governo brasileiro começa a apoiar o desenvolvimento de atividades informais de trabalho. Ao lado dos programas executados pelo Ministério do Trabalho e pelas agências de desenvolvimento das regiões (SUDENE, por exemplo) (Theodoro, 1995), a LBA, instituição destinada a implementar os programas de assistência social do governo federal, começa a implementar vários programas de ajuda ao "setor informal". Desde 1986, a LBA passa a investir nas chamadas microempresas sociais, cujo objetivo era: "garantir recursos às pessoas de modo que elas possam manter a própria subsistência e também estimular o espírito cooperativo entre indivíduos e grupos" (Relatório anual da LBA, 1988:26). A criação das micro empresas sociais aumentou rapidamente: de 4.836 em 1986 para 60.182 em 1987. Em 1988, este número foi multiplicado por dois: 126.073 microempresas sociais financiadas com recursos da assistência social ocupavam em torno de 260.000 pessoas segundo os relatórios da LBA. Quase a metade das microempresas sociais criadas em 1988 (45%) concentrava-se no Nordeste onde, sabe-se, existe uma forte número de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada.

Os analistas do mercado de trabalho observaram muito bem que essas "virtudes" do setor informal descobertas repentinamente revelam a mudança de *regard* a respeito do trabalho e reforçam uma dicotomia entre economia e sociedade:

"O objetivo já não é mais de integrar, a termo, toda a população em uma relação de emprego 'moderna' (pela integração gradual dos indivíduos, ou pela modernização das unidades de produção). O objetivo torna-se, simplesmente, criar empregos e/ou rendimentos,

¹³ Lautier mostra que "a mudança brutal de posição dos organismos internacionais" em relação ao "setor informal" começa a ser percebido a partir de 1986, com a publicação, pela UNICEF, de um documento que foi retomado pelo Banco Mundial, ressaltando as virtudes das atividades informais de geração de renda. Op. cit., 1991, p. 15.

não importa qual seja o tipo do emprego e nem o nível da renda. (...) O desenvolvimento, ou o emprego, no discurso governamental, não são mais uma questão política ou econômica; são simplesmente uma questão social" (Lautier, 1991:19).

De fato, subjacente à questão da informalidade, o que está em jogo é a garantia de direitos sociais e sua implicação, a construção da cidadania. A tendência de reforçar as atividades informais, que se consolida a partir dos anos 80, mas que já estava presente desde a década de 70, coloca em causa o compromisso de garantia da proteção social a partir da base salarial, que começou a se estabelecer na década de 20.

Ainda que a perspectiva de uma integração de todos os trabalhadores nas relações salariais estáveis não tenha orientado uma política de desenvolvimento econômico e social, a intervenção estatal na questão social organizou-se, até a década de 70, predominantemente em torno das relações salariais. A extensão progressiva das aposentadorias, pensões, auxílios e serviços de saúde controlados pelo Estado fez-se a partir da regulação do mercado de trabalho pelo Estado. Os direitos sociais estavam ligados ao status de assalariado ou contribuinte. E a partir da década de 70 começa a haver um certo abandono dessa lógica. Lautier assinala a esse respeito:

"Em toda a América Latina, durante os anos 40 e 50, o compromisso político constitutivo tanto do corporativismo de Estado quanto do projeto de industrialização e da referência ao Estado de proteção social, estabeleceu-se com uma parte minoritária, mas fortemente garantida dos trabalhadores assalariados. Este compromisso, bem ou mal, resistiu até os anos 70" (Lautier, 1991:48).

É justamente a partir dos anos 70 que a lógica dos direitos ligados ao trabalho assalariado começa a ser modificada. Inicia-se uma transição (ainda lenta) dos direitos fundados na lógica do seguro, para a lógica de assistência. Para retomar uma expressão de Lautier, passa-se da "cidadania salarial" à "social". Verifica-se isso, principalmente, na garantia de aposentadoria aos trabalhadores rurais, independentemente de contribuição à previdência a partir de 1971, e a que permite acesso à saúde sem necessidade de contribuição a partir de 1974 (mas somente casos de urgência).

A concretização da dimensão social da cidadania sob a base de relação salarial, que constitui a particularidade dos países europeus, é considerada por alguns analistas brasileiros como fonte de desigualdade social. É o caso de Approche de Wanderley Guilherme dos Santos, para quem a garantia de direitos sociais a partir do exercício de uma profissão regulamentada pelo Estado nos anos 30 constitui uma "cidadania regulada" (Santos, 1987). Esse conceito, para o autor, é uma noção chave para compreender a política econômica e social do "governo revolucionário" de Vargas. A cidadania regulada é assim definida:

"Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional e que, ademais, tal sistema é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer das ocupações reconhecidas e definidas em lei. Extensão da cidadania faz-se, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados às profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade"(Santos, 1987:68).

Introduziu, assim, o debate crítico a respeito das limitações dos direitos sociais apenas aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho. Um país no qual o trabalho, sobretudo o assalariado, não se transformou em um fator de integração nacional e as atividades precárias e informais proliferaram, os direitos restritos às atividades salariais são consideradas como fonte de desigualdade, de exclusão social e de privilégios corporativistas. Até o início dos anos 70, aqueles que não eram assalariados com carteira assinada tornavam-se completamente excluídos do acesso aos direitos previdenciários existentes na época: aposentadoria, pensão, saúde. O autor sustenta também que é a associação entre cidadania e ocupação profissional que permitiu a criação das condições institucionais. Depois disso, produziram mais tarde, a formulação de conceitos como "marginalidade" e "mercado informal de trabalho". Nesta última categoria foram agrupadas as situações de desemprego, de subemprego, de empregos precários e instáveis, mas também

todas as ocupações estáveis e regulares que não eram ainda regulamentadas pelo Estado.

A utilização da categoria "cidadania regulada" para explicar a emergência dos direitos previdenciários no Brasil produz uma distinção que, segundo Santos, separa inevitavelmente os "cidadãos" dos "pré-cidadãos". Os primeiros são aqueles incluídos no processo produtivo e cujas ocupações eram reconhecidas pelo Estado, o que lhes garantia acesso aos direitos previdenciários. Os segundos são aqueles excluídos do acesso a estes direitos, apesar de participarem do processo produtivo, como, por exemplo, a situação dos trabalhadores rurais (na sua maioria não assalariados, ocupando até hoje atividades instáveis e não regulares), e também os trabalhadores urbanos não assalariados (Santos, 1987:68)

A abordagem recebeu críticas sob dois registros. Uma primeira crítica (Reis, 1990) refere-se à relação de causalidade estabelecida por Santos entre a emergência da cidadania e a estratificação ocupacional. Esta associação acaba aproximando e reduzindo a cidadania ao corporativismo. Os direitos inerentes à cidadania acabam sendo deslocados sob a ótica do corporativismo. A segunda crítica feita por Reis mostra que Santos atribui uma conotação negativa à expressão cidadania regulada quando a associa a categorias como estratificação e desigualdade. O resultado seria a sugestão implícita da existência de uma "condição alternativa" de cidadania, sem regulação estatal. Essa suposição implícita, segundo Reis, confunde mais que explica o conceito de cidadania, pois esta não existe sem a regulação estatal.

Entretanto, a crítica mais contundente elaborada por Reis refere-se ao caráter normativo e histórico do conceito "cidadania regulada" e à sua natureza supostamente autoritária, atribuída por Santos. Este, sugere que a "cidadania regulada" é conservadora e incompatível com a ordem democrática.

A garantia dos direitos sociais (sobretudo a previdência e a saúde) segundo o modelo do seguro teria tido uma parte de responsabilidade no golpe militar de 1964: "Após pouco menos de 20 anos de prática de democracia relativa, esta revelou-se incompatível com uma ordem de cidadania regulada. (...) Dada a resistência da ordem conservadora da cidadania regulada, o conflito

resolveu-se pelo rompimento da democracia limitada" (Santos, 1987:75). Esta interpretação associa a cidadania vinculada ao exercício do trabalho assalariado à ordem política autoritária, sem considerar que modelos semelhantes de garantia dos direitos sociais se desenvolveram e consolidaram -se em sociedade democráticas.

O que se passou no Brasil antes da década de 70 não foi nem a consolidação de uma "sociedade salarial," nem a generalização da proteção social a toda população. Para a metade da população economicamente ativa que tinha um trabalho estável, o salário não era simplesmente sinônimo de retribuição pontual de uma tarefa. Era sinônimo de direitos e recebimento de prestações que substituíam a renda durante os períodos de não- trabalho (auxílio doença, aposentadoria, seguro desemprego). É possível afirmar que o Brasil não vivenciou um processo de "assalariamento" da sociedade, ao contrário, manteve-se entre duas posições extremas: por um lado, relações de trabalho próximas da escravidão, que se aproximam de uma "condição proletária" (Castel, 1995) e garantem apenas condições mínimas de sobrevivência material; por outro, relações de trabalho que asseguram certos tipos de proteção social e permitem o acesso dos cidadãos à cidadania social.

No Brasil, a informalidade nas relações de trabalho e a não consolidação de uma condição salarial significam não apenas a não garantia de direitos sociais, mas colocam em questão a própria relação entre cidadania salarial e cidadania social. Lautier (1991) afirma que na França, por exemplo, mesmo o trabalho não assalariado tem como referência a cidadania salarial. Isso significa que mesmo os trabalhadores não assalariados são integrados na seguridade social de modo a ter os mesmos direitos. Segundo o autor, a extensão da seguridade social aos trabalhadores não assalariados no início dos anos 50 até a metade dos anos 60 consagrou a hegemonia deste modelo de cidadania. Os direitos derivados de uma contribuição os colocam em uma posição de igualdade (em termos legais) em relação aos trabalhadores assalariados (Lautier, 1991:38).

Isso foi possível graças à consolidação da sociedade salarial e a um modelo de regulação estatal dirigido para a integração dos trabalhadores em uma relação salarial forte e estável, o que não

ocorreu no Brasil. E é justamente aqui que reside o cerne da questão social. A não incorporação de uma grande massa de trabalhadores ativos nas relações de trabalho assalariadas retirou a pertinência do debate a respeito da cidadania salarial. Talvez seja por essa razão que autores como Wanderley Guilherme dos Santos (1987), Sônia Fleury Teixeira (1989) e James Malloy (1986) consideram que a cidadania reconhecida a partir da relação salarial é sinônimo de corporativismo, desigualdade, injustiça, não podendo ser pensada fora dos parâmetros que orientam o conceito de "cidadania regulada". Aqui pode ser identificada também a resposta à mudança de orientação da ação estatal a partir dos anos 70, quando a referência dos direitos sociais deixa de ser o trabalho assalariado e passa a ser a "cidadania".

3 - Direitos sociais e cidadania

A impossibilidade de aplicar normas jurídicas importadas da Europa (o modelo de proteção social baseado no seguro) em uma sociedade cuja estrutura econômica e social apresenta características diferentes (nível de assalariamento, modo e importância da industrialização, transformação das configurações das classes sociais) cristaliza-se sobretudo a partir dos anos 70. De alguma forma, tomou-se consciência que o crescimento econômico e a industrialização não provocaram automaticamente nem a redistribuição da riqueza, nem a redução das desigualdades, nem a integração da maioria da população em um sistema de proteção social *via* salário. Ao final do período de forte crescimento econômico, é cada vez mais clara a certeza que o país não viveu "uma potente sinergia entre crescimento econômico e seu corolário, o quase pleno emprego e o desenvolvimento dos direitos do trabalho e de proteção social" (Castel, 1995:384), como aconteceu nos países capitalistas ditos desenvolvidos. A situação brasileira caracteriza-se mais por uma forte concentração de renda, uma tendência crescente de informalização das relações de trabalho e exclusão de uma imensa parcela da população das proteções diretamente ligadas ao trabalho.

Essa situação parece ter tido um impacto na mudança de direção da ação social do Estado a partir dos anos 70. Analisando as orientações da política social adotadas a partir da década de 80,

Lautier afirma: "é um outro tipo de relação dos cidadãos com o Estado, de cidadania, que se implantou não apesar, mas sob a base da normatização das relações de trabalho" (Lautier, 1991:57). Com efeito, desde os anos 70, a reivindicação de extensão dos direitos sociais para a população excluída da previdência social (até então reservada apenas aos trabalhadores assalariados) tem como justificativa o "direito de cidadania" e não o "direito do trabalho". O acesso aos serviços sociais (saúde, assistência, educação e aposentadoria aos trabalhadores rurais) é reivindicado como um direito dos cidadãos e não como um direito derivado do exercício do trabalho. Fazendo uma comparação sobre o significado dos termos cidadania e cidadão na América Latina e na Europa, Lautier (1991:60) assinala que para os europeus:

"(...) a cidadania social (cujo elemento principal é o reconhecimento e a garantia dos direitos sociais pelo Estado) é uma conseqüência da contradição entre o status político do cidadão assalariado e sua condição econômica. Ao contrário, na América Latina, a reivindicação dos direitos sociais não é baseada no exercício da condição salarial, mas muito mais amplamente da contradição entre a conquista recente dos direitos políticos e condições de vida que podem não ter uma relação direta com um trabalho assalariado" (Lautier, 1991:60).

A análise é pertinente à condição de acrescentar que o restabelecimento dos direitos políticos aconteceu nos anos 80. Até então, a contradição fundava-se fortemente na inexistência dos direitos políticos. O que estava em jogo não era exatamente a contradição "entre a consagração dos direitos políticos do cidadão e a negação de seus direitos econômicos e sociais" (Lautier, 1991:59). Até os anos 80 era justamente o contrário. A contradição era a garantia de alguns serviços como direitos de cidadania e a negação dos direitos políticos, uma dimensão intrínseca à cidadania. Talvez seja possível falar de "contradição entre o status político do cidadão assalariado e sua condição econômica" a respeito do Brasil democrático dos anos 45-64, quando a garantia dos direitos previdenciários derivava do exercício da condição salarial. As transformações econômicas e políticas, entretanto, alteraram a evolução dessa configuração e, a partir dos anos 70, em um regime não democrático, a noção de "direitos de cidadania" começa a ser

concebida, evocada, reivindicada e materializada sem relação direta com um trabalho assalariado.

O trabalho assalariado que, até então, era um elemento de referência na constituição da identidade de cidadania, vai sendo lentamente e progressivamente destituído dessa função. Seja porque não se consolidou como um elemento de integração e de constituição de uma identidade nacional, seja porque não conseguiu atrair para o centro um imenso contingente de trabalhadores que permaneceram à margem da condição salarial. Os direitos sociais são reivindicados cada vez mais com base no pertencimento à comunidade nacional e não no direito do trabalho. Não por acaso, o slogan dos movimentos de reivindicação de universalização da saúde, nos anos 70, afirmava: "saúde - direito dos cidadãos, dever do Estado", como uma clara contraposição à vinculação da saúde na previdência social, predominante até então.

Essa lógica sustentou a reivindicação de extensão da previdência social aos trabalhadores rurais. A desigualdade dos direitos sociais entre cidadãos de um mesmo país se tornou bastante inaceitável. Mas como ultrapassar o dilema: aplicar a técnica do seguro aos trabalhadores (rurais e urbanos) não assalariados? A condição de cidadão exige igualdade de direitos, mas a inexistência de condições mínimas (sobretudo a condição salarial) impede o tratamento igualitário de categorias profissionais diferenciadas. A solução, no caso dos trabalhadores rurais, foi particularmente inventiva: extensão da previdência aos trabalhadores rurais a partir de 1971⁽¹⁵⁾ como um direito de cidadania e, para receber o benefício, os trabalhadores rurais não precisavam contribuir para a previdência social (somente os empregadores pagavam um imposto destinado a financiar o FUNRURAL). Garantiu-se assim certos direitos aos excluídos da previdência social e produziu-se uma redistribuição de renda: dos empregadores para os trabalhadores rurais que não contribuía diretamente, mas tinham o direito de acesso a alguns benefícios; e dos trabalhadores urbanos para os rurais, pois como os impostos pagos pelos empregadores rurais não cobriam a despesa com o FUNRURAL, as contribuições dos trabalhadores

¹⁵ O FUNRURAL foi criado em 1963, mas somente em 1971 foram estabelecidas as bases de financiamento que permitiram concretizar o programa de assistência aos trabalhadores rurais.

urbanos eram utilizados para completar os recursos necessários.

A natureza quantitativa e qualitativa dos direitos dos trabalhadores rurais, mesmo sendo fundados na cidadania, não era a mesma dos direitos garantidos aos trabalhadores urbanos contribuintes. Enquanto estes tinham direito a prestações variáveis segundo a contribuição efetuada, as prestações pagas aos trabalhadores rurais eram invariáveis (50% do salário mínimo). Ainda que a base do direito fosse a cidadania e que a denominação (previdência rural) eqüivalia à previdência urbana, tratava-se mais de uma lógica assistencial. No fundo, era introduzir o princípio de garantia de mínimos sociais de existência em oposição à lógica dos benefícios previdenciários.

Cada vez mais, duas lógicas de proteção social tomam forma no Brasil. De um lado, um regime previdenciário (baseado no princípio do seguro) para os assalariados e contribuintes urbanos. Este regime jamais foi igualitário, mas sempre assegurou renda de substituição aos beneficiários contra os principais riscos da existência (acidente do trabalho, doença, idade). De outro lado, um regime desvinculado de qualquer tipo de contribuição direta, mas que garantia um montante reduzido de prestações cujo montante era incapaz de assegurar as necessidades mínimas de sobrevivência em caso de perda da renda derivada do trabalho.

Como o sistema previdenciário não foi generalizado de forma equânime a toda população, construiu-se um quase consenso a respeito de sua natureza injusta, desigual e concentrador de rendas. Além de sua representação dos direitos previdenciários em termos de "cidadania regulada", Wanderley Guilherme dos Santos analisa os efeitos perversos do sistema previdenciário contratual:

"Se, pelo aspecto de prestação de serviços médicos, a uniformização e posterior unificação do sistema permitiram, ao mesmo tempo, maior racionalidade na alocação dos recursos e maior equidade na distribuição dos serviços, independentemente da categoria profissional, a permanência da vinculação de benefícios outros que não médicos (aposentadorias, pensões e pecúlios) à contribuição passada, mantém o caráter contratual do sistema e reproduz, ao nível das compensações, a estratificação produzida pelo processo de acumulação. Se se pode concluir, portanto, que a

prestação de serviços médicos previdenciários traz inegáveis efeitos redistributivos, (e não apenas compensatórios), o pagamento de benefícios monetários proporcionais à contribuição pretérita de cada segurado consagra a estratificação da renda"(Santos, 1987:81).

Essa análise não faz apenas uma constatação dos problemas inerentes ao sistema previdenciário. Trata-se, sobretudo, de uma tomada de posição contrária a esse sistema baseada na argumentação que ele é uma fonte de desigualdade e, ainda uma posição favorável a um sistema mínimo universal que, segundo o autor, garantiria direitos universais e iguais (ainda que mínimos) fundados na cidadania. A instituição de direitos sociais mínimos não contributivos é vista como o caminho para a universalização do sistema e a redistribuição de renda; contudo, as prestações condicionadas à uma contribuição direta são identificadas como mecanismo de manutenção e reprodução da estratificação da sociedade capitalista. De maneira bastante explícita, o autor opõe a saúde universal às prestações previdenciárias:

"Se, pelo lado da assistência médica, observou-se ao longo do processo uma universalização dos direitos de cidadania - pelo menos dos cidadãos reconhecidos como tais pela Consolidação das Leis do Trabalho - a distribuição de benefícios permanece pautada pela estratificação implícita na cidadania regulada"(Santos, 1987:82).

Colocada desse modo, em termos de oposição absoluta, a questão não deixa nenhuma chance ao sistema previdenciário e anula a pertinência do debate das prestações previdenciárias em termos de "propriedade social". Não é difícil compreender que prestações previdenciárias que não foram generalizadas a toda população e, portanto, não conseguiram impor-se como prestações reais de substituição de renda, sejam confundidas com privilégios corporativistas.

O caráter anti-redistributivo, a exclusão de algumas categorias de trabalhadores do acesso aos direitos e da participação na gestão das instituições prestadoras dos serviços, a concentração do poder de decisão nas mãos de tecnocratas do governo federal, a deterioração da situação financeira das instituições, a implementação e percepção dos benefícios em termos de privilégios e não de direitos, a utilização dos benefícios como instrumento de negociação política

(sobretudo a assistência, mas também a saúde e a previdência): estas são algumas das características negativas que historicamente alimentam as reivindicações de uma mudança radical do sistema de proteção social. Não apenas de mudanças normativas, mas de transformações dos princípios fundadores, das relações entre o Estado e os cidadãos e da própria noção de cidadania. É a natureza mesma da cidadania que é questionada. Mas de qual cidadania se refere? É possível discutir "cidadania", ou será que as desigualdades entre cidadãos conduz a colocar a questão da existência de diferentes modalidades que podem materializar-se segundo a inclusão ou exclusão dos cidadãos nas relações sociais?

A idéia de base do conceito de "cidadania regulada" (Santos, 1987) não é a existência de "duas" ou de várias modalidades de cidadania, mas a existência de "dois mundos": aquele dos cidadãos e o dos "outros". Para o autor, somente os indivíduos inscritos em uma ordem de trabalho assalariado são considerados como cidadãos. Os "outros" são "cidadãos de segunda classe". O que produz essa clivagem é o acesso (ou não) aos direitos sociais.

O argumento que sustenta as críticas à proteção previdenciária (baseada no seguro contratual) é mais ou menos a seguinte: a garantia de direitos sociais com base no trabalho assalariado não garante a "plena cidadania". Não somente porque o Brasil não se consolidou como sociedade salarial, mas porque os benefícios previdenciários são irrisórios, desiguais e, para a maioria dos trabalhadores, não garantem a sobrevivência no momento de perda de renda. A maneira de corrigir as desigualdades e as distorções desse sistema injusto é justamente reivindicar uma nova relação entre o Estado e a sociedade, fundada em uma nova concepção de cidadania. Uma cidadania universal, no dizer de Santos (1987:82):

"(...) mesmo como política compensatória, a política previdenciária deverá ser alterada a curto prazo, o que, necessariamente, há de envolver modificações nos canais de extração de recursos e na distribuição de benefícios sociais. E, em qualquer caso, ainda que não explicitamente, um novo conceito de cidadania, bem como nova pauta de direitos e deveres a ela associados, deverão vir embutidos nessas alterações."

Fica claro que, para o autor, o cerne da questão da desigualdade do sistema brasileiro reside no seu caráter contributivo. O que, na Europa, pôde transformar-se em uma "propriedade social", é interpretado, no Brasil, como uma condição perversa e limitada de acesso a direitos insuficientes. O que, em vários países, produziu uma "cidadania plena" (Marques-Pereira, 1995) provocou, no Brasil, um sistema diferenciado de direitos. Em comparação ao sistema previdenciário urbano, o sistema assistencial rural prevalecente antes da Constituição de 1988 (FUNRURAL) é considerado por Santos (1987) como um modelo redistributivo e fundado na cidadania:

"(...) é, sobretudo, conectado à promoção da cidadania que o FUNRURAL é, potencialmente, mais importante. Rompendo com o conceito de cidadania regulada e com a noção contratual de direitos sociais, o FUNRURAL finca na existência do trabalho, contribuição social básica, a origem da pauta de direitos sociais igualmente básicos. (...) é no FUNRURAL que o conceito de proteção social, por motivo de cidadania, sendo esta definida em decorrência da contribuição de cada cidadão, à sociedade como um todo, via trabalho, é mais integrado e complexo. Não se trata da distribuição de serviços ou benefícios para fins específicos, como no caso do PIS-PASEP, ou como compensação por perda de emprego, como no FGTS, mas, basicamente, em razão de carências que se geram ao longo da participação do trabalhador no processo produtivo, ou quando dele já não pode mais participar. Trata-se de promover direitos que são direitos do trabalho, simplesmente" (Santos, 1987:85).

A partir dessa comparação desfavorável ao sistema de proteção social previdenciário, que, segundo o autor, produz uma "cidadania regulada", um novo tipo de direito social é proposto, que teria por base uma "cidadania universal". Um tipo de direito com financiamento fiscal e com reduzidas condições de acesso:

"Independentemente da administração de tais políticas, impõe-se a reformulação das vinculações entre a equidade e o processo acumulativo para que se possa, efetivamente, ingressar em uma era de cidadania universal cuja raiz encontra-se na contribuição de cada qual, via trabalho, ao conjunto da sociedade. Com base neste critério, uma pauta de direitos essenciais deveria ser associada ao

conceito de cidadania, os quais deveriam estar eqüitativamente assegurados, independentemente dos azares da acumulação" (Santos, 1987:88).

O que o autor propõe é uma mudança de paradigma em termos da filosofia de base do sistema de proteção social brasileiro. Uma vez que a política previdenciária não conseguiu assegurar uma proteção social mínima para toda população, é preciso construir um modelo que garanta um mínimo a todos os cidadãos, não importa o lugar ou o status que cada um ocupe na ordem do trabalho (Castel, 1995).

Entretanto, esta interpretação da história, da natureza e dos limites da proteção social brasileira, se ela faz um diagnóstico pertinente das desigualdades intrínsecas ao modelo existente, apresenta alguns problemas. O primeiro, é a imprecisão semântica do termo "cidadania". Ainda que, aparentemente, a cidadania seja concebida por Santos como um conjunto de direitos civis, políticos e sociais, o autor opõe-se manifestamente à idéia de direitos sociais derivados da ocupação do trabalho assalariado. O que deve garantir os direitos sociais é a condição de cidadão e não o fato de ter ou não um trabalho assalariado. Não haveria nenhuma contradição nessa posição se a condição de base para ser cidadão fosse o pertencimento à comunidade nacional. Mas o autor acrescenta que a raiz da cidadania "encontra-se na contribuição de cada qual, via trabalho, ao conjunto da sociedade". Se esta lógica for tratada com precisão, só terão o status de cidadãos aqueles que participarem do processo produtivo. Num caso extremo, poderia se argumentar que crianças e pessoas deficientes não são cidadãos, pois eles não contribuem com a sociedade, via trabalho. Eles não poderiam, assim, ter acesso aos direitos de cidadania. A idéia de "cidadania universal" seria, logo, limitada pela possibilidade, ou não, de contribuir, "via trabalho", com toda a sociedade. Ao mesmo tempo em que propõe direitos a partir da condição de cidadão, o autor afirma, contraditoriamente, que é a "existência do trabalho, contribuição social básica, a origem da pauta de direitos sociais igualmente básicos". A ambivalência e a oscilação da noção de cidadania e dos direitos sociais parecem evidentes: trata-se de direitos de cidadania ou de direitos do trabalho?

O segundo problema é um corolário do primeiro e diz respeito à definição dos direitos sociais a partir da noção de cidadania trabalhada pelo autor. A "cidadania universal" exigiria direitos universais para todos os cidadãos. A origem dos direitos não poderia ser proporcional e nem deveria estar condicionada à uma contribuição direta do cidadão; é a condição de cidadão que garante o direito e o trabalho de todos, como contribuição social de base, que deve financiá-los. Dito de outro modo, é o imposto fiscal pago por toda a sociedade e recolhido pelo Estado, que deve ser a fonte de financiamento. Mas, contrariamente à idéia de direitos derivados da "cidadania universal", o autor propõe a garantia de "direitos essenciais" e de benefícios "em função das carências" (Santos, 1987:88-89).

Dois problemas desdobram-se a partir dessa proposição. Por um lado, é sempre difícil e complicado, para não dizer impossível, definir o que são (e o que não são) "direitos essenciais". Por outro lado, o autor propõe que os serviços e os benefícios sejam garantidos, tendo por base não a cobertura de riscos vividos na existência, mas as carências individuais. As prestações seriam, portanto, seletivas e restritas à população que se encontra em situação de "carência". A abordagem conduz à "discriminação positiva" e suas implicações: a garantia de prestações limitadas a critérios de renda, entre outros, que facilmente provocam a estigmatização de seus beneficiários. A seletividade e a focalização nos parecem contraditórias com a idéia de "cidadania universal". É possível referir-se aos direitos de cidadania quando o acesso é limitado àqueles que estão em situação de necessidade ou "carência"? Se resgatarmos a idéia de propriedade social discutida no início deste artigo e o que ela representa para a segurança social daqueles que só têm a venda da força de trabalho como meio de sobrevivência, é possível dizer que o espírito das proposições de direitos seletivos acaba restringindo a esfera jurídica da proteção social e transferindo ao patrimônio privado uma parte cada vez maior da responsabilidade de assegurar a proteção social dos cidadãos (Castel, 1995).

A seguridade social instituída com a Constituição de 1988 tentou reverter algumas limitações da proteção social previdenciária, mas a informalidade nas relações de trabalho e sua implicação para

a não consolidação de uma condição salarial estável aborta a possibilidade de uma proteção previdenciária universalizada e torna este modelo de proteção social uma fonte de exclusão e desigualdade social

Bibliografia

- ÁRIAS, A. R. et THEODORO, Mário Lisboa. «Cenários de emprego e renda no Brasil até o ano 2.000». In IPEA/IPLAN, *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Vol. 3, Brasília, março de 1990.
- AURELIANO, L. & DRAIBE, S. «A Especificidade do 'welfare state' brasileiro». In MPAS/CEPAL, *Projeto A Política social em tempo de crise : articulação institucional e descentralização*. Vol. III. Brasília, 1989.
- ZEREDO, B. *As Contribuições sociais no Projeto de Constituição*. Coll. Textos para discussão interna - TDI n° 124. IPEA, Brasília, 1987.
- _____, Beatriz. *O Sistema previdenciário brasileiro: diagnóstico e perspectivas de mudança*. Rio de Janeiro, CEPP - Centro de Estudos de Políticas Públicas, maio 1993.
- AZEVEDO, M. E. R. M. & OLIVEIRA, F. E. B. *Previdência Social*. IPEA, Brasília, outubro 1984. Texte presente en annexe au Rapport final du Groupe pour la restructuration de la prévoyance sociale.
- AZEVEDO, M. E. R. M. et alií. *Bases para o financiamento da previdência social*. IPEA, Brasília, junho 1986. Texte présenté en annexe au Rapport final du Groupe pour la restructuration de la prévoyance sociale.
- AZEVEDO, M. E. *Subsídios à reflexão sobre a previdência social no Brasil*. IPEA, Brasília, dezembro 1984. Texte presente en annexe au Rapport final du Groupe pour la restructuration de la prévoyance sociale.
- BEVERIDGE, S. W. *O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro sociale serviços afins*. Rio de Janeiro, éd. d. José Olympio, 1943. Traduit de l'original anglais Social Insurance and allied services. Report de Sir William Beveridge, presented to Parliament by Command of His Majesty, novembre 1942. Published by His Majesty's Stationery Office.
- CASTEL, R. & L., Jean-F.. «La Diagonale du pauvre», in *Le Revenu minimum d'insertion : une dette sociale*. Paris, L'Harmattan, 1992.
- CASTEL, R., «De L'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle», in Jacques Donzelot (org.), *Face à l'exclusion, le modele trançais*. Paris, Éditions Esprit, 1991.
- _____, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salarial* Paris, Fayard, 1995.
- COHN, A. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo, éd. Moderna, 1980.

- _____, «Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil», in LAURELL, Ana Cristina (org.) *Estado e políticas sociais no capitalismo*. São Paulo, éd. Cortez/CEDEC, 1995.
- DAIN, S. «O Financiamento das políticas sociais no Brasil: características estruturais e desempenho recente». In MPAS/CEPAL, Projeto : *A política social em tempo de crise : articulação institucional e descentralização*. Vol II. Brasília, 1989.
- DONZELOT, J., *L'Invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*. 2^e ed. Paris, Éditions du Seuil, 1994.
- DORION, G. & GUIONNET, G. *La Sécurité sociale*. 4^e éd., Paris, PUF, 1993.
- DUFOURCQ, N. «Sécurité sociale : le mythe de Tassurance», in *Droit Social*, Paris, n°3, mars 1994.
- DUFOURCQ, N. «Vers un État-providence sélectif», in *Esprit*, Paris, décembre 1994.
- DUPUIS, J.-M. *Le Financement de la protection sociale*. 2^e éd. Coll. Que sais-je ? Paris, PUF, 1994.
- EWALD, F. *L'Etatprovidence*. Paris, Grasset, 1986.
- HATZFELD, H., *Du Paupérisme à la sécurité sociale - 1850-1940*. Presses Universitaires de Nancy, 1989.
- JOIN-LAMBERT, Marie-Thérèse et alii. *Politiques sociales*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1994.
- LAUTIER, B. & THÉRET, Bruno, «Etat et protection sociale : une comparaison entre l'Europe et l'Amérique latine», document publié dans *Carniers des Amériques latines*, n° 15, Paris 1993, p. 137.
- LAUTIER, B. «L'État-providence en Amérique latine : utopie légitimatrice ou moteur du développement?». In MARQUES-PEREIRA, Bérengère (coord.). *L'Amérique Latine: vers la démocratie ?* Bruxelles, Éditions Complexes, 1993.
- _____, «Lesttravailleurs n'ont pas la forme», in Lautier et alii., *U'Étatet l'informel*. Paris, UHarmattan, 1991.
- MALLOY, J. *Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro, éd. Graal, 1986. Traduit de Foriginal anglais «The politics of social security in Brasil». 1979, Universityof Pittsburgh Press.
- MARSHAL, T. H, trad. Br. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MARTI N E, G. «A Resolução da questão social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras». In IPEA/IPLAN, *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Vol. 4., Brasília, março de 1990.
- MOTA, A. E. *Cultura da crise e seguridade social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo, éd. Cortez, 1995.
- MPAS/CEPAL, *Projeto - A política social em tempo de crise: articulação institucional*

- e descentralização*. Vol 4- Indicadores sociais selecionados, Brasília, 1990.
- OLIVEIRA, F. B. de, & BELTRÃO, Iwakami Kaizô, *Impactos da seguridade social: alguns aspectos conceituais*, Brasília, IPEA, TDI n°379, agosto 1995.
- OLIVEIRA, F. B. de, «Seguridade social .igualdade, equidade ou solidariedade? «*in Conjuntura social*, n° 8, Brasília, MPS, août 1994.
- OLIVEIRA, J. A. & TEIXEIRA, S. (Im) *Previdência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis, éd. Vozes, 1985.
- PALIER, B. & BONOLI, G., «Entre Bismarck et Beveridge», *in Revue française de sciences politiques*, vol. 45, n° 4. Paris, Presses de Sciences Politiques, août 1995.
- REIS, F. W. «Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil», *in IPEA/IPLAN, Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Vol. 4., Brasília, março de 1990.
- ROSANVALLON, P. *La Crise de l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil, 1981, nouvelle édition 1992.
- _____, *La Nouvelle question sociale, repenser l'Etat-providence*. Paris, Éditions du Seuil, 1995.
- SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 2° éd., Rio de Janeiro, éd. Campus, 1987.
- _____, «A 'pós-revolução' brasileira». In JAGUARIBE, Hélio (org.) *Brasil, sociedade democrática*. 2- ed., Rio de Janeiro, éd. José Olympio, 1986.
- _____, *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, éd. Rocco, 1993.
- SCHNAPPER, Dominique. «Rapport à l'emploi, protection sociale et statuts sociaux». *in Revue Française de Sociologie*. n° 1, Paris, 1989.
- TEIXEIRA, A. *Do Seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1990.
- TEIXEIRA, Sônia Fleury, «Previdência versus assistência na política social brasileira», *in Dados*, Rio de Janeiro, n° 27, 1984.
- _____, «Assistência na previdência social - uma política marginal []». *in Os direitos (dos desassistidos) sociais*, (ouvrage collectif), São Paulo, éd. Cortez, 1989.
- THEODORO, M. L. «Os programas de apoio ao setor informal no Nordeste». In IPEA, *Planejamento e Políticas Públicas* n° 12, junho/dezembro 1995.