

---

# SER Social

ALIMENTAÇÃO,  
ABASTECIMENTO E CRISE

Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021

---

## **Tendências atuais da proteção social: considerações sobre o *workfare* e as políticas de ativação**

**Current social protection trends: considerations on workfare and  
activation policies / Tendencias actuales de la protección social:  
consideraciones sobre el workfare y políticas de activación**

Silvio Aparecido Redon<sup>1</sup>

Eliane Christine Santos de Campos<sup>2</sup>

**Resumo:** Em nossa sociedade, a proteção social institucional se coloca como incontestavelmente necessária ao enfrentamento das expressões da “questão social”. Após um período excepcional de êxito inigualável, canonizado nos modelos de Estado social europeus, os direitos sociais são flagrantemente alvo de ofensivas do capital. Por meio de revisão bibliográfica pertinente ao tema, este artigo objetiva entender as consequências deste

---

1 Graduação em Serviço Social, mestre em Serviço Social e Política Social (UEL), Doutorando, Universidade Estadual de Londrina. E-mail: [silvioredonks@hotmail.com](mailto:silvioredonks@hotmail.com).

2 Graduada em Serviço Social, doutora em Serviço Social (PUC/SP), docente da Universidade Estadual de Londrina. E-mail: [elianecampos@uel.br](mailto:elianecampos@uel.br).

panorama para a proteção social e as tendências para sua efetivação em contexto de crise do capitalismo, de altos índices de desemprego e retração das responsabilidades do Estado; tendências consubstanciadas nas medidas de *workfare* e nas políticas de ativação, já presentes nos contextos sociais europeu e estadunidense. O estudo evidencia que vários governos do mundo desenvolvido defendem estas orientações sob a justificativa de manutenção do sistema de proteção social e plena integração social dos indivíduos quando, de fato, estas medidas trazem a penalização dos sujeitos pelas consequências inerentes à expansão do capitalismo.

**Palavras-chave:** capitalismo; questão social; proteção social; tendências atuais da proteção social.

**Abstract:** In our society, institutional social protection is undoubtedly necessary to face the expressions of the “social issue”. After an exceptional period of unparalleled success, canonized in European Social State models, social rights are blatantly the target of capital offensives. Through a bibliographic review pertinent to the theme, this article aims to understand the consequences of this panorama for social protection and the trends for its implementation in the context of the crisis of capitalism, high unemployment rates and retraction of State responsibilities; trends embodied in *workfare* measures and activation policies, already present in European and American social contexts. The study shows that several governments in the developed world defend these guidelines under the justification of maintaining the social protection system and full social integration of individuals when, in fact, these measures bring the penalization of subjects for the consequences inherent to the expansion of capitalism.

**Keywords:** capitalism; social issues; social protection; current trends on social protection.

## Introdução

A proteção social faz parte da humanidade. Em diferentes contextos e formas de se efetuar, vai se transformando ao longo da história para responder às necessidades decorrentes das formas como os homens se organizam para produzir e reproduzir seu modo de vida. Tem como objetivo o enfrentamento das condições adversas de vida que os sujeitos podem experimentar em decorrência dos mais variados motivos. Após um curto período de tempo, designado como “era de ouro”, a proteção social sofre com constantes investidas do capital, minando a ideia de qualidade e universalidade assentadas no direito, para medidas paliativas e focalizadas

nas condições mais extremas das expressões da “questão social” – são as novas medidas que nascem no bojo do projeto neoliberal e em contexto de crise do capitalismo.

Este artigo objetiva contribuir para a discussão destas novas tendências da proteção social, originadas nos países de economias centrais e que estão ganhando força ideológica, apontando seus principais delineamentos, características e consequências para a classe trabalhadora. O texto ora apresentado está dividido em dois tópicos: *Significado e desenvolvimento da proteção social*, em que será brevemente explanado o surgimento da proteção social pública para enfrentamento das consequências do desenvolvimento das forças produtivas na sociedade burguesa e; *A era do declínio: as novas tendências da proteção social pública*, momento em que serão explorados o auge e a erosão dos Estados sociais europeus, que alcançaram seus limites a partir da década de 1970, bem como a problematização em torno do *Workfare* e das medidas de ativação, seguidos de uma breve conclusão.

## **Significado e desenvolvimento da proteção social**

Historicamente o homem, como ser social, sempre se protegeu, individual ou coletivamente. Mas notadamente, a proteção social adquiriu outros contornos e dinâmica após a ascensão do capitalismo enquanto modo de produção e o domínio do capital enquanto relação social e toda transformação social oportunizada na esteira da Revolução Industrial do século XVIII. Se, em sociedades pré-industriais, a pobreza se ligava, predominantemente, a um quadro de subdesenvolvimento das forças produtivas, no capitalismo é o potencial do desenvolvimento dos meios de produção, expresso na Lei Geral da Acumulação Capitalista,<sup>3</sup> formulada por K. Marx (2017), que

---

3 No capítulo XXIII, de *O capital*, o objeto de Marx (2017, p. 723) é examinar “a influência que o aumento do capital tem sobre a sorte da classe trabalhadora. Os fatores mais importantes para este estudo são a *composição do capital e as modificações* que ele experimenta no curso do processo de acumulação”. É essa lei que cria o exército industrial de reserva de trabalhadores desempregados e subempregados e que possibilita a extração de mais-valor por meio da crescente exploração do trabalho. (HARVEY, 2018, p. 37).

origina um fenômeno tipicamente inglês:<sup>4</sup> o pauperismo,<sup>5</sup> designado posteriormente de “questão social”: “O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a ‘questão social’”, sendo esta “[...] constitutiva do desenvolvimento capitalista”. (NETTO, 2011a, p. 157).

Algumas iniciativas inglesas,<sup>6</sup> tidas como as “protoformas da política social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 27), se dirigiam, de acordo com Polanyi (2000), não à proteção dos riscos de uma sociedade em transformação, mas à punição da vagabundagem e à incitação ao trabalho. Era decretado, por meio da *Poor Law*, a distinção entre os pobres merecedores e os não merecedores, os capacitados ao labor. A *Speenhamland Act*, promulgada em 1795, era menos rigorosa, proporcionando uma renda mínima por meio de um abono que acompanhava o preço do pão, o principal alimento para a sobrevivência dos trabalhadores do século XVIII, segundo Thompson<sup>7</sup> (1998). Na verdade, esse ato ia na contramão da *Poor Law*, já que “[...] proclamava o princípio de que nenhum homem precisava temer a fome porque a paróquia o sustentaria e à sua família, por menos que ele ganhasse” (POLANYI, 2000, p. 112). E até ser extinta, “não fazia distinção entre os desempregados capacitados, de um lado, e os idosos, enfermos e crianças, de outro” (POLANYI, 2000, p. 118), expressando um inquietante universalismo que garantia, mesmo de forma ínfima, a negociação da força de trabalho num momento em que o capitalismo clamava por um mercado livre.

---

4 De acordo com Engels (2010, p. 41), o proletariado foi o principal resultado da Revolução Industrial e a sua situação enquanto classe é a expressão máxima da miséria social. Mas as suas condições de vida, em sua forma “clássica”, só existem no Império Britânico, em especial na Inglaterra.

5 O pauperismo é uma fração do exército industrial de reserva à qual pertence todo trabalhador desempregado ou parcialmente empregado. É o “inferno da indigência”, o mais “profundo sedimento da superpopulação relativa”. (MARX, 2017, p. 755).

6 Dentre algumas medidas, Polanyi (2000) destaca a *Poor Law* (1536 e 1601); o *Statute of Artificers* (1563); o *Act of Settlement* (1662); *Speenhamland Act* (1795) e a *Poor Law Reform Act* (1834).

7 O autor ainda destaca que, em tempos de preços altos, mais da metade do orçamento familiar de um trabalhador poderia ser gasto com pão; o aumento dos preços era a principal razão da mobilização dos trabalhadores no século XVIII. (THOMPSON, 1998, p. 153).

Apesar de efeitos adversos,<sup>8</sup> a revogação da *Speenhamland* em 1834, com a introdução da *Poor Law Reform*, deixou a classe trabalhadora à sua própria sorte, sem qualquer assistência externa, instituindo o trabalho como única fonte legítima de renda. Segundo Pereira Pereira (2011, p. 76), além da extinção do abono, a nova lei reintroduziu a internação nas *Workhouses* dos capacitados a trabalhar; a destinação da assistência aos incapacitados, como enfermos, idosos e inválidos; e, a aplicação do princípio da menor elegibilidade, em que as condições de vida de quem recebesse a assistência fossem menos atrativas do que a vida dos trabalhadores pior remunerados.

Esse foi o destino da nossa civilização, contrariando a ideia idílica de que, com a dominação da natureza, a vida de abundância viria para todos. Ao passo em que se desenvolviam formas mais aprimoradas de proteção social, da caridade, da filantropia e assistência privada, ficava claro o destino da nossa sociabilidade, assentada na propriedade privada:

[...] o de que a riqueza produzida pelo trabalho humano não seria desfrutada por todos, mas por quem detinha os meios de produção e, conseqüentemente, poderes econômicos e políticos para se apropriar privadamente do produto coletivo desse trabalho. Logo, a divisão da sociedade em classes diferentes, como pré-requisito para a instauração das desigualdades sociais, tornou-se aceitável, quando não defendida [...]. (PEREIRA, 2016, p. 22).

As condições de vida da população, que chegavam mesmo a desafiar os próprios limites humanos e denunciavam a “questão social”, foram ricamente descritas por Engels (2010), em sua passagem pela Inglaterra, nos anos de 1840. Por traz da imponência da cidade londrina capitaneada pelo progresso, está o sacrifício dos operários, da “melhor parte de sua condição de homens”, envoltos na “multidão que se movimenta pelas ruas [e que] tem qualquer coisa de repugnante, que revolta a natureza humana”, arquetonicamente isolados e ignorados pela elite (ENGELS, 2010, p. 68). Mas, concomitantemente

---

8 A *Speenhamland* teve, como principal resultado, a queda dos salários a um patamar abaixo do nível de subsistência, além de impedir a estruturação de uma moderna classe trabalhadora, fato consumado após sua extinção. (POLANYI, 2000).

às transformações substanciais da sociedade, e em meio às cada vez mais graves crises, a burguesia não forjou apenas as armas que lhe trarão sua destruição, “produziu também os homens que empunharão essas armas – os operários modernos, os proletários” (MARX; ENGELS, 2010, p. 46), a classe verdadeiramente revolucionária, *cuja realidade de vida decai com o aumento exponencial do progresso capitalista e sua capacidade de produzir riqueza*. Ao passo em que a indústria se desenvolve, cresce o proletariado, sua força e ele “adquire maior consciência dela”. (p. 47).

Naquele momento – a segunda metade do século XIX –, a força de trabalho reagia à exploração extenuante, fundada na mais-valia absoluta, com a extensão do tempo de trabalho, e também à exploração de mulheres e crianças. A luta de classes irrompe contundentemente em todas as suas formas, expondo a questão social. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 54).

Vale apontar que essa contradição não era conceitualmente entendida: não eram claras as causas dessa disparidade social: “para espanto dos pensadores da época, uma riqueza nunca vista passou a ser companheira inseparável de uma pobreza nunca vista” (POLANYI, 2000, p. 126-127). Pereira Pereira (2011, p. 81) aponta que, por isso, o pauperismo passou a ser designado de “questão social”, um paradoxo que não encontrava explicações. Dentre as teorias que desmontaram para desmistificar esse imbróglio, destaca-se a marxiana,<sup>9</sup> que descortinou os mecanismos de produção e reprodução da sociedade capitalista sob a perspectiva da totalidade, expressa numa realidade contraditória e em movimento, vinculada “a um projeto revolucionário”. (NETTO, 2011b, p. 10).

Como nos informa Pereira (2016), a partir desse momento, a proteção social é redimensionada devido à nova forma de exploração industrial e a crescente mobilização operária, exigindo do Estado medidas protetivas e melhores condições de vida na perspectiva do direito. Buscando legitimidade política, o Estado é obrigado a atender pontualmente as reivindicações da classe trabalhadora, mas sem

---

9 Pelo termo, queremos destacar a produção teórica do próprio K. Marx e, eventualmente, em conjunto com seu parceiro intelectual, F. Engels.

abandonar o uso da repressão, como o ineditismo do seguro social originado na Alemanha de Bismarck.<sup>10</sup> Esse é o momento em que ao capitalismo concorrencial sucede a era dos monopólios, que superdimensiona as contradições capitalistas, *dentre elas o aumento do exército industrial de reserva devido a introdução de novas tecnologias. “A preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem”* (NETTO, 2011c, p. 26, grifos no original). É nessa conjuntura:

[...] que as sequelas da “questão social” tornam-se – mais exatamente: podem tornar-se – objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado. É só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica que a “questão social” se põe como alvo de políticas sociais. (NETTO, 2011c, p. 29, grifo no original).

Portanto, a ideia da proteção social pública, alicerçada nas políticas sociais públicas como forma de enfrentamento das expressões da “questão social” e que objetivam os direitos sociais, nasce num contexto de efervescência do movimento operário frente às mazelas decorrentes do processo de industrialização/urbanização e da resposta burguesa, via Estado, para manter a ordem social vigente. Se as políticas sociais são funcionais ao processo de acumulação capitalista ao socializar as responsabilidades pelas perdas e riscos do processo produtivo e mantendo um nível aceitável de consumo para a realização do mais-valor, atuando na queda tendencial da taxa de lucros, também atendem, em especial, às políticas de proteção social, e às demandas da classe trabalhadora ao responderem, de diversas formas e graus, as necessidades de cobertura de riscos e de sobrevivência, próprias da condição humana; é a contradição da política social.

---

10 As iniciativas de seguro compulsório implantado em 1883, visavam à garantia de renda em momentos de perda da capacidade laborativa. Destinada a algumas categorias específicas de trabalhadores, tinha por objetivo desmobilizar as lutas sociais dos operários organizados em greve (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 65). Percebemos aqui a importância da pressão exercida pela classe trabalhadora frente ao Estado e ao capital na busca por seus direitos.

Como vimos, a proteção social desnuda não somente a necessidade de atuar frente às intercorrências naturais da vida, mas também às consequências da relação de dominação entre os homens. As protoformas das políticas sociais indicam o caráter da proteção social: o foco era no indivíduo, para atender às necessidades mais primárias do sujeito, voltada para certos grupos prioritários, tidos como incapazes, e coercitivamente impondo o primado liberal do trabalho para combater a vagabundagem. Era, portanto, altamente seletiva e restritiva, com alto caráter estigmatizante.

Este panorama é alterado quando as políticas sociais se generalizam na primeira metade do século XX, erigindo os modernos sistemas de proteção social,<sup>11</sup> especialmente após a Segunda Guerra Mundial. O pacto social firmado entre Estado, mercado e setores organizados da classe trabalhadora, se voltou para o enfrentamento da crise que se arrastava desde 1929, a destruição causada pelo conflito bélico e as ameaças socialista, ao Leste Europeu, e fascista na Europa Ocidental (PEREIRA, 2016, p. 26). Perdurando por cerca de trinta anos, essa forma de organização sociopolítica encontra seus limites no início da década de 1970, quando toda essa complexa edificação foi ameaçada por uma contraofensiva do capital em resposta a uma nova crise.

---

11 Na definição de Boschetti (2012, p. 756): “[...] um sistema de proteção social não é somente a justaposição de programas e políticas sociais, nem tampouco se restringe a uma política social, o que significa dizer que as políticas sociais não constituem, em si mesmas, um sistema de proteção social. O que o configura é o conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência, educação. A composição dos sistemas de proteção social varia de um país para outro, mas a seguridade social (previdência, saúde, assistência social) constitui o núcleo duro em praticamente todas as nações”.

## **A era do declínio: as novas tendências da proteção social pública**

Defendendo um sistema de proteção social estatal, Cobo (2012) define seu direcionamento e objetivos:

[...] um sistema de proteção social se direciona a todos os indivíduos, sejam eles pobres e vulneráveis ou não, e tem como objetivo fundamental a garantia dos seus padrões de vida frente a quaisquer situações em que tais padrões possam sofrer reveses ou rupturas. E não só pela ótica da justiça social, mas também porque tais rupturas, se não revertidas a tempo, geram inúmeras externalidades negativas, como o desaquecimento da economia, gastos com saúde, baixos níveis de aprendizado e produtividade, aglomerações urbanas precárias etc. Um sistema de proteção social bem consolidado prevê, portanto, a cobertura dos indivíduos ao longo do seu ciclo de vida (em particular as fases mais vulneráveis – infância e velhice), além de ações mais imediatas de enfrentamento de eventualidades (desemprego, doença, incapacitação para o trabalho) e de alívio da pobreza. De uma forma geral, é o Estado que promove tais proteções porque a provisão privada de determinados serviços ou seguros sociais não se mostra economicamente eficiente e pode ser injusta, por restringir o acesso de parte da população. (COBO, 2012, p. 19-20).

Dessa forma, os Estados Sociais se configuraram nos países de capitalismo central garantindo direitos e deveres, além de atuar como um amortecedor dos ciclos de crise, em contexto de produção fordista. Dentre suas variantes (ESPENING-ANDERSEN, 1991), convergiram medidas intervencionistas estatais, orientadas pelas ideias de Keynes, somadas à ampliação dos serviços e benefícios públicos para além do seguro contributivo, prevista no Plano Beveridge, conformando o projeto de seguridade social<sup>12</sup> e a ideia de cidadania moderna, formulada por T. S. Marshall. (GOMES, 2016).

---

12 Segundo Jaccoud (2009), a Seguridade Social representa uma proteção aos riscos que contempla toda a população, uniforme nas suas prestações e na sua organização institucional e independente de contribuição prévia, como exigido no seguro. Se identifica à solidariedade social aos sujeitos impedidos de prover suas necessidades ou de fazê-lo de forma adequada.

As estratégias – pleno emprego, direitos sociais amplos e universais, sustentação da demanda efetiva e do consumo – estiveram na base dos sistemas de proteção social na Europa Ocidental até meados da década de 1970, e se constituíram na principal política para debelar a crise de 1929 e assegurar forte crescimento econômico entre 1945 e 1975. (BOSCHETTI, 2012, p. 758).

Para a compreensão mais apurada da proteção social no “capitalismo tardio” (MANDEL, 1982), dois pontos se colocam como necessários: o primeiro é o entendimento sobre a categoria Estado, o que nos faz nos distanciarmos de concepções ortodoxas que compreendem o Estado como funcional apenas à burguesia e as medidas de proteção social somente como uma alternativa capitalista para a manutenção e ampliação da acumulação. Por essa visão, as políticas sociais perdem seu caráter de direito e sua peculiaridade contraditória, invalidando a luta de classes e o projeto social da classe trabalhadora. Essa é, por exemplo, a visão de Ernest Mandel,<sup>13</sup> a quem o Estado não possui função social. Outro ponto, é destacar que o Estado Social, “umas das obras institucionais [...] das mais complexas e impressionantes que a humanidade conseguiu montar”, nas palavras de Fiori (1997), não teve a pretensão de socializar a riqueza produzida, e privadamente acumulada, à toda população. Contudo, isso não invalida seus resultados ao alterar o padrão de desigualdade entre as classes sociais durante o século XX (BOSCHETTI, 2012, p. 755). Mas não podemos fugir da ideia de que as respostas positivas do Estado à classe trabalhadora são oferecidas na medida em que possam ser refuncionalizadas para a maximização dos lucros, como bem pontuou Netto (2011c). Quando

---

13 De acordo com Mandel (1982, p. 333-334), as funções estatais são: a criação das Condições Gerais de Produção, não lucrativas para o capital privado; a repressão a qualquer ameaça ao modo de produção capitalista, incluindo o uso da força e do direito e a integração da classe dominada por meio da garantia da incidência da ideologia burguesa, providenciando a dominação dos explorados sem o uso da força. Sobre o Estado Social, concebido pelo autor como uma “ilusão”, diz que a ampliação da legislação social foi uma “concessão” à crescente luta proletária para proteger o capitalismo e, ao mesmo tempo, serviu para responder aos interesses da reprodução ampliada ao assegurar a reconstituição da força de trabalho ameaçada pela superexploração (MANDEL, 1982, p. 338-339). São as políticas sociais que agem como um mecanismo dessa integração.

isso não é mais possível, o capital direciona sua ofensiva sobre os direitos sociais, como aconteceu a partir dos anos 1970, sinalizando a erosão do Estado Social europeu.

A crise do capitalismo já se anunciava entre os anos de 1966/1967, quando Mandel (1982, p. 126) identificou a desaceleração econômica e a passagem de uma “onda longa com tonalidade basicamente expansiva” para uma “onda longa com tonalidade basicamente de estagnação”, numa clássica crise de superprodução, tendo como repercussão a queda tendencial da taxa de lucros. Crise que expressa a impossibilidade de o capitalismo operar sem instabilidade de seu funcionamento estrutural e manter os altos lucros desse período expansionista em que se assentava a vigência do Estado Social.

Segundo Gomes (2016), isso requereu do capital um redimensionamento da produção capitalista por meio de uma reestruturação marcada por uma revolução tecnológica que se sustentou na microeletrônica e num conjunto de inovações organizacionais, significando a passagem de padrão fordista para o modelo toyotista (flexível) de produção. Significou, também, a ruptura do pacto entre as classes assentado na alta lucratividade e que permitiu o reconhecimento, por parte da burguesia e sem prejuízos à acumulação, de amplos direitos em benefício da classe trabalhadora que havia renunciado, sob direção dos partidos social-democratas, a luta social na perspectiva da emancipação humana em troca de direitos sociais imediatos nos limites de uma sociedade dividida em classes, contrarrestando o vetor revolucionário do operariado.

Assim, esse processo de reestruturação e crise, como unidade orgânica real e que se tornou mundial e sem precedentes, reeditava com mais vigor problemas afetos à “questão social”, os quais a “era de ouro” parecia ter eliminado. O mundo se viu novamente às voltas com o desemprego em massa, o aprofundamento da pauperização da classe trabalhadora, as rigorosas depressões cíclicas e uma forte ofensiva ao *Welfare State*. (GOMES, 2016, p. 67).

De acordo com Katz (2016), é nessa quadra histórica que temos a emergência do neoliberalismo, dramaticamente instituído no Chile

sob um governo ditatorial e que iria se tornar mundialmente hegemônico na década de 1990, na sua busca pela recomposição da taxa de lucro anterior à crise. Em linhas gerais, o neoliberalismo representa um ataque violento aos direitos conquistados num momento de recessão econômica, que potencializa a desigualdade social, a expansão da pobreza e a precarização maciça do trabalho em nível global. Não se constituindo em um corpo teórico específico, Draibe (1993) alerta para a dificuldade de identificar as propostas neoliberais sobre as políticas sociais,<sup>14</sup> pois aquele se estrutura em proposições práticas.

Substancialmente, Fiori (1997) aponta não haver diferença entre o novo e o velho liberalismo. Mas o neoliberalismo se destaca por suas particularidades: a busca por uma pretensa cientificidade no trato do individualismo; a amplitude global que alcançou com a derrocada comunista e, fundamentalmente, o ataque vigoroso e persistente do capital sobre as políticas sociais e o trabalho diante da vitória ideológica do neoliberalismo, tendo como objetivo o desmonte do *Welfare State*.<sup>15</sup> Em síntese:

[...] não é dito que, apesar da queda dos salários, do empobrecimento absoluto da população e do aumento do desemprego, é exatamente nesta hora que segue sendo proposto o *avanço do desmantelamento dos sistemas de proteção social* como único caminho possível para aumentar o número de postos de trabalho, sobretudo nos casos dos países europeus. (FIORI, 1997, p. 209-210, grifo meu).

---

14 Segundo Draibe (1993), essa dificuldade de identificar as orientações neoliberais no que se refere às políticas sociais decorre de o neoliberalismo ser entendido enquanto ideologia com propostas práticas, não se estabelecendo como um corpo teórico próprio. Outro ponto é que essas proposições sofrem modificações ao longo do tempo, principalmente sobre as responsabilidades públicas e estatais nos âmbitos da educação, combate à pobreza ou crescimento sustentado. Por fim, a autora destaca que o neoliberalismo se nutre de proposições que não são originalmente suas, embora isso possa ser escamoteado e usado para lhe garantir uma persuasão de ideias.

15 Antes consideradas como impulsionadoras do desenvolvimento, as políticas sociais passaram a ser vistas como freio do crescimento econômico, sendo os sistemas de proteção social acusados de serem os responsáveis pelo impedimento da superação da crise devido ao peso do Estado Social, das despesas crescentes e amplas prestações sociais. (BOSCHETTI, 2012).

Nesse movimento, alguns autores têm denunciado o despertar de algumas novas tendências da proteção social, numa regressão à sua condição de direito: o neoliberalismo adota medidas que transferem a responsabilidade dessa proteção aos indivíduos que necessitam da intervenção estatal. Em curso, está uma nova herança dos Estados Unidos chamada *WorkFare*, em substituição ao *Welfare State*, consistindo na “ativação” dos dependentes da proteção social a desempenharem alguma atividade rentável em troca da assistência recebida. Isso, sem a problematização das condições do mercado destinado à essa força de trabalho, “geralmente precário, flexível, desprotegido e de baixa remuneração” (PEREIRA, 2016, p. 31). Boschetti (2012) aponta que as políticas de ativação estão na base das principais reformas dos países europeus a partir dos anos 2000, fortalecendo a velha dicotomia entre trabalho e assistência social, segundo a qual os pobres aptos ao trabalho devem desempenhar qualquer atividade para garantir o direito a um benefício assistencial.

Mas alguns autores indicam que os conceitos de *Workfare* e políticas de ativação não possuem correspondência tão imediata (GOUGH, 2000; SILVA, 2004; LAVILLE, 2000). As similaridades estão em que essas medidas passaram a ser implementadas no continente europeu, em contexto de altos índices de desemprego e de um aumento de pessoas vivendo da assistência social, sobrecarregando as contas públicas. Veio como resposta ao robusto Estado Social europeu para o enfrentamento à pobreza e à falta de emprego, bem como o combate às medidas compensatórias, que agora não mais apresentam resultados satisfatórios, e uma certa dependência econômica e desestímulo ao retorno ao emprego remunerado, que insistentemente aparecem no discurso liberal. Começamos tratando do *Workfare*.

Gough (2000, p. 55) indica que não há um consenso sobre a definição desse conceito. Descreve-o como “um programa punitivo para reduzir despesas do bem-estar e disciplinar os destinatários da assistência social”. Altamente moralizante, tem sua origem vinculada ao debate estadunidense da “subclasse”, originada de uma cultura de dependência proveniente de um “Estado Providência” generoso e caracterizada por deficiências comportamentais que os distinguiam dos “pobres merecedores”.

Surgido em meio às críticas neoliberais à ampla proteção social dos países que adotaram modelos abrangentes de proteção social, Silva (2004) defende que as medidas de *Workfare*:

[...] baseiam-se exclusivamente no princípio de que toda a prestação social supõe uma contrapartida da parte do beneficiário, o qual deverá estar disponível para aceitar qualquer proposta e formação ou emprego. Trata-se, pois, de uma activação reduzida ao elemento da condicionalidade e que visa implícita ou explicitamente uma redução significativa das despesas sociais. (SILVA, 2004, p. 4).

Nota-se que essas medidas se destinam a incitar ao trabalho, independentemente de sua natureza e condições, além de diminuir os gastos públicos com a área social; seria um duplo benefício, mesmo que conquistado de uma forma impositiva e inconsequente, já que essas medidas podem agravar a questão da precarização do trabalho, não só nos referido à sua efetivação, mas à sua oferta, com redução dos salários e aumento da carga horária.

Seguindo essa linha de pensamento, Laville (2000, p. 142) também aponta o caráter constrangedor do *Workfare*, na medida em que seria uma luta contra uma “cultura de assistência” proveniente das políticas do *Welfare*, em que os beneficiários seriam forçados a mudar de atitude, obrigando-os a aceitar um emprego em troca dos mínimos sociais. Diz o autor que “o aspecto obrigatório, e mesmo punitivo, do *workfare* é o ser frequentemente acompanhado de mecanismos de supressão ou redução do montante dos subsídios, em caso de recusa do trabalho ou formação propostos”. Por essa interpretação, a pobreza é novamente concebida a partir das escolhas individuais, num retrocesso interpretativo da realidade.

Retomando Gough (2000), o autor trabalha a ideia do *Workfare* a partir da sua “teoria das necessidades humanas”.<sup>16</sup> Primeiramente,

---

16 Teoria desenvolvida com Len Doyal, em que se distingue as noções de desejos e necessidades; estas, todas como universais, quando não satisfeitas podem ocasionar graves danos objetivos, tendo como repercussão um impedimento à participação social bem-sucedida. A partir disso é que são definidas as necessidades básicas, elementares e universais, consideradas como pré-requisitos universais para essa participação: *saúde e autonomia* físicas. A sobrevivência e saúde física são essenciais para a atuação em sociedade. Mas os

diz que uma dependência longa é prejudicial para a autonomia e para a participação social, e que a contrapartida pode ser benéfica para que os sujeitos não tenham reduzida a sua autonomia, pois os beneficiários são vistos como dependentes dos rendimentos alheios. Porém, é taxativo quando diz que o *Workfare* é prejudicial para essa autonomia.

Programas de trabalho punitivos, degradantes e estigmatizantes, assim como atividades infundadas de procura de emprego, lesam as bases do autorrespeito. As atividades exigidas aos beneficiários não são vistas como contribuindo para o bem comum, mas sim contribuindo para a sua própria vergonha. O autorrespeito, um componente essencial da autonomia, é enfraquecido e não reforçado. (GOUGH, 2000, p. 59-60).

Esse entendimento é contrastante quando se pensa nos programas de ativação, entendidos por outra ótica. A ativação pode ser benéfica à autonomia e à participação social. A educação e a formação desenvolvem a participação, bem como a profissionalização e os programas inclusivos diminuem a estigmatização (GOUGH, 2000). Isso porque as políticas de ativação, que, num certo consenso entre os autores já referenciados, passaram a ser adotadas com mais vigor pelos países da União Europeia, em 1997, quando foram aprovadas, no Conselho Europeu do Luxemburgo, as Linhas Diretrizes para o Emprego possuem uma conotação diferente do *Workfare*:

Defino como ativação um conjunto de ações que tem por finalidade aumentar o grau de empregabilidade do beneficiário de uma prestação social, através de sua articulação organizada com uma oferta de emprego ou de formação, ou qualquer outro tipo de medida ativa (conselho, orientação profissional, reabilitação sociopsicológica, trabalho voluntário). (SILVA, 2004, p. 2).

Na sua defesa, Laville (2000) argumenta que, diferentemente do *Workfare*, as medidas de ativação não são obrigatórias e os beneficiários têm a opção de participarem ou não desses programas, sendo

---

seres humanos também têm autonomia de ação, a capacidade de fazer opções. (GOUGH, 2000).

compreendidos como vítimas de um mercado cada mais precarizado e da fragilidade das solidariedades familiar e comunitária. Diante da insuficiência dos sistemas de proteção e assistência social na prevenção da pobreza, a sociedade tem a obrigação de oportunizar chances de reinserção: “em certa medida, as políticas de ativação são uma tentativa de resposta à exigência de dar um conteúdo concreto ao direito ao trabalho para todos” (LAVILLE, 2000, p. 142). Contudo, as políticas sociais na Europa não são puras, buscando referência nos dois modelos.

Mas Silva (2004) aponta não haver um consenso em torno da ativação das políticas sociais: se, de um lado, a grande maioria dos governos as defendem como solução para o desemprego e como meio de integração dos sujeitos ao mercado de trabalho, o que contribuiria para o problema do desemprego e pobreza, além de reduzir os custos da assistência social e aumentar as contribuições, melhorando a sustentabilidade dos sistemas de proteção social, de outro lado, a maioria das ONGs, sindicatos e instituições ligadas às igrejas responsabilizam os programas de ativação pelas inflexões negativas do mercado de trabalho, como a precariedade e a deterioração da qualidade do trabalho.

A título de complemento sobre a dificuldade de conceituar *Workfare* e políticas de ativação, Hespanha e Matos (2000) trabalham somente com a última designação, mas inserem características referentes ao *Workfare*, pois concebem a ativação de forma dual, podendo ser positiva e negativa. Pontuam que o desemprego, agora estrutural, é resistente às políticas convencionais, que falham na sua capacidade de integração e perdem seu prestígio. Essas medidas de ativação são orientadas para manter os trabalhadores em atividade, promovendo a criação de novos empregos (de qualquer natureza), ou aumentando sua empregabilidade. Sem estratégia comum de combate ao desemprego, os Estados “consideram a participação no mercado de trabalho como indissociável do processo de inserção social da sociedade moderna” (HESPANHA; MATOS, 2000, p. 90). Mesmo observando o lado negativo, o da compulsão ao trabalho como justificativa para o recebimento do subsídio, os autores assim se expressam sobre as políticas de ativação:

[...] defendemos que as políticas de ativação estimulam a autonomia dos trabalhadores atuando como trampolim entre situações de exclusão e uma efetiva inserção sócio profissional. É que situações de pobreza e exclusão só podem ser combatidas através da efetiva participação das pessoas na vida social e de trabalho, e nunca apenas através da mera percepção de um rendimento sem contrapartida. (HESPANHA; MATOS, 2000, p. 92).

Os autores condensam, em seu entendimento, as noções de *Welfare* e de políticas de ativação, sob esta última rubrica. Trazem, assim, uma questão moral muito própria de nossa sociedade capitalista: a de que não é justo que um sujeito receba ajuda sem prestar nenhuma contrapartida. Seria uma espécie de “direito condicionado” em que, para seu acesso, o beneficiário deve desempenhar alguma atividade laboral como contribuição social pela assistência recebida.

### **Considerações finais**

Historicamente, a proteção social se desvencilha de um caráter residual e moralmente condenado para atingir seu mais elevado desenvolvimento, pautado na universalidade e qualidade dos serviços e benefícios sociais e sustentado por uma prática política construída no reconhecimento dos direitos e na responsabilização do Estado como seu maior garantidor. Essa excepcionalidade temporal, e geográfica, dos Estados sociais, encontra seus limites tão logo uma nova crise do sistema capitalista cinda esse período de elevada acumulação de riquezas. A partir desse momento, os ataques aos sistemas de proteção social se tornam frequentes e cada vez mais articulados, combinando discursos e medidas que evidenciam o retrocesso social, mas sob a justificativa da necessidade de reforma institucional para melhor administração dos gastos públicos.

Vivemos um momento muito adverso para a proteção social: primeiramente, porque a crise do sistema impede a ampliação e a garantia dos direitos sociais nos moldes do Estado social que vigorou após a Segunda Guerra; isso compromete diretamente o processo de acumulação capitalista. Depois, o desemprego impacta na arrecadação dos seguros sociais obrigatórios que estruturam os

sistemas protetivos. A projeção para as políticas sociais públicas é que elas sejam cada vez mais focalizadas e residuais, ampliando as condicionalidades e as exigências pela situação de beneficiário, num retorno às práticas inglesas dos séculos passados. Essa realidade, envolta na meritocracia e na distinção dos mais carentes, torna a assistência social um mecanismo de incitação para um mercado de trabalho predador e estagnado. Nesse momento, em que as expressões da “questão social” são maximizadas, as possibilidades de ações de caráter público protetivo, para atenuar as consequências de um sistema econômico empobrecer a maioria da população, ficam radicalmente comprometidas.

Este argumento encontra sustentação na análise das orientações de *Workfare* e da ativação das políticas sociais já explanadas. Essas medidas de compulsão ao trabalho delimitam uma volta a práticas constrangedoras e estigmatizantes do início da ascensão do capitalismo, pautadas na necessidade de retribuição pela proteção conseguida. Mesmo a ativação, sendo melhor interpretada por alguns autores, não considera a situação do mercado de trabalho, desprotegido e com relações trabalhistas cada vez mais precárias, que se expressam em baixos salários e contratos empregatícios cada vez mais flexíveis, minando as garantias do trabalhador.

Nessa quadra de regressão civilizatória, uma forma de enfrentamento ainda pode ser encabeçada pela classe trabalhadora. Para isso, temos que encarar a sua situação atual, de alienação e despreparo, de uma batalha diária para garantia de suas condições objetivas mais imediatas. De uma classe que não está organizada nem para a luta em torno dos direitos nos limites do capital, quanto mais para a emancipação humana. A resposta pode estar na politização dos sujeitos, na sua compreensão enquanto classe social fundamental, visando aumentar sua conscientização, organização e combatividade. Isso envolve a noção sobre as políticas sociais, que não devem ser descartadas; muito embora não alcancem as estruturas sociais, elas alteram realidades. Devem ser encaradas como um campo de disputa política. Mas que esta defesa não seja um fim em si mesmo.

Aceito para publicação em 03/08/2020.

## Referências

- BEHRING, E Rossetti; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BOSCHETTI, I. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Serviço Social e Sociedade**, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012.
- COBO, B. **Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios**. São Paulo: Cortez, 2012.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 17, p. 86-101, 1993.
- ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Segundo as observações do autor e fontes autênticas. São Paulo: Boitempo, 2010.
- ESPENING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-116, set. 1991.
- FIORI, J. L. Neoliberalismo e políticas públicas. In: \_\_\_\_\_. Os moedeiros falsos. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- GOMES, C. **Em busca do consenso: radicalidade democrática e afirmação de direitos**. Tendências contemporâneas no Serviço Social. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- GOUGH, I. Do Welfare ao WorkFare: Integração Social ou Trabalho Compulsivo? In: Seminário Europeu – **Políticas e instrumentos de combate à pobreza na União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo**, Portugal, fev./2000.
- HARVEY, D. **A loucura da razão econômica – Marx e o capital no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- HESPANHA, P.; MATOS, A. R. Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas ativas de emprego. **Sociologias**, ano 2, n. 4, p. 88-109, jul.-dez./2000.
- JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2009, p. 57-86.
- KATS, C. **Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo e socialismo**. São Paulo: Expressão Popular: Perseu Abramo, 2016.
- LAVILLE, J. L. Inserção e workfare na Europa: perspectivas históricas e ideológicas. Reflexões a partir do exemplo francês. Seminário europeu: **POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE COMBATE À POBREZA NA UNIÃO EUROPEIA: A GARANTIA DE UM RENDIMENTO MÍNIMO**, 2000, Almancil/Portugal: União Europeia. Actas..., 2000.
- MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril S./A, 1982.

MARX, K. **O capital**. Crítica da economia política. Livro Primeiro: O Processo de Produção do Capital. 31. ed. v. II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2010.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. In:\_\_\_\_\_. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011a, p. 151-161. Apêndice à terceira edição.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método em Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011b.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011c.

PEREIRA, C. P. **Proteção social no capitalismo**. Críticas a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA PEREIRA, P. A. **Política social**. Temas e questões. São Paulo, Cortez, 2011.

POLANYI, K. **A grande transformação** – As origens de nossa época. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

SILVA, A. Políticas de ativação e de inclusão social no quadro da União Europeia. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8, 2004, Coimbra/Portugal. Anais...,2004.

THOMPSON, E. P. A economia moral da multidão inglesa no século XVIII. In:\_\_\_\_\_. **Costumes em comum**: estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.