

Josué Pereira da Silva

**Trabalho,
Cidadania e
Reconhecimento**

Trabalho e cidadania social

O objeto deste capítulo é a relação entre trabalho e cidadania social.¹ O ponto de interseção entre estas duas noções, pelo menos para os objetivos do presente estudo, é a chamada questão social.² O social nasceu, ou foi inventado, como um problema teórico durante a revolução francesa de 1848. Como sugere a bibliografia sobre o tema, a emergência do social como uma esfera diferenciada de reflexão está na própria origem da sociologia como disciplina. Conseqüentemente, esta última tem no social seu objeto de estudo. Ao colocar em pauta o problema da solidariedade social, a sociologia dá prioridade ao "social" em contraposição ao "econômico", que é objeto de preocupação da economia política. Pode-se então dizer que a questão social emergiu como expressão dos problemas deixados à margem pela economia política. Ou seja, ela é a manifestação de uma lógica "do social" que difere ou mesmo se opõe à lógica de mercado, da mercadoria. Por isso, sua origem está também associada à defesa do direito social em contraposição ao direito de propriedade.

O Estado de bem-estar social, em cuja base está a noção de cidadania social, foi, portanto, a resposta que muitos países encontraram para administrar a tensão entre estas duas lógicas, a do social e a do mercado. O Estado de bem-estar social resultou assim da tentativa de encontrar um ponto de equilíbrio entre as duas lógicas, um equilíbrio que fosse capaz de proteger a sociedade dos efeitos destruidores do mercado e, ao mesmo tempo, de conter o ímpeto socializante das reivindicações dos trabalhadores. Mas, como se sabe, esse objetivo foi atingido apenas depois da segunda Guerra Mundial, por uma combinação de crescimento econômico e pleno emprego da força de trabalho; este último foi a forma encontrada para atender à antiga demanda por direito ao trabalho, cuja origem está associada à insegurança gerada pela economia de mercado. A noção de direito ao trabalho está, assim, estreitamente ligada ao problema do desemprego. Historicamente, a noção de cidadania social sugere, portanto, o entrelaçamento entre as categorias trabalho,

1. Uma versão preliminar deste texto foi publicada em *São Paulo em Perspectiva*, vol.9, no.4, out-dez. de 1995. A versão atual difere bastante da anterior, pois foi ampliada e modificada.
2. Donzelot, 1984; Esping-Andersen, 1985; Rosavalon, 1993; Coenen e Lissiak, 1993; van der Veen, 1993.

(des)emprego e direito ao trabalho, é, portanto, do entrelaçamento dessas noções com a de cidadania social que farei a seguir.

I

O trabalho foi objeto de intenso debate nas duas últimas décadas do século passado e continua sendo neste início de milênio. Ao longo deste debate, emergiram diversas expressões – “metamorfose do trabalho”, “crise do trabalho”, “centralidade do trabalho”, “futuro do trabalho” e “fim do trabalho”, todas estas expressões procuram de uma ou outra maneira diagnosticar a aparentemente paradoxal situação atual do trabalho. Em grande medida esse debate tem como pano de fundo as altas e persistentes taxas de desemprego que afetam principalmente os países industrializados. Parece claro, como será visto adiante, que o desemprego está na base da atual crise social, mas a proliferação das expressões mencionadas acima indica também a preocupação em caracterizar com mais profundidade a natureza e amplitude da crise, o que conduz diretamente à discussão do significado da própria noção de trabalho.

Embora a maior parte das intervenções no debate não mostre preocupação em definir com clareza o que entende por trabalho, uma análise da bibliografia recente sobre o assunto mostra que o debate se organiza em torno de duas grandes concepções de trabalho: uma antropológica e outra sociológica. No sentido antropológico, o trabalho é uma atividade humana geral, transhistórica; no sociológico, ele é uma manifestação histórica, especificamente moderna, dessa atividade humana geral. Desta definição, pode-se concluir que a primeira concepção é mais abrangente que a segunda; e, além disso, que a segunda concepção (a sociológica) não passa de um subtipo da primeira (a antropológica). Naturalmente, esta distinção em duas grandes categorias não esgota o leque de outras possíveis definições – pode-se, por exemplo, falar de trabalho também nos sentidos filosófico, psicológico e econômico –, mas ela é útil e necessária para clarificar os termos do debate. Ela ajuda, por exemplo, a dar sentido a algumas expressões como “fim do trabalho”, “centralidade do trabalho” e “futuro do trabalho”; ou seja, ela obriga a pessoa que emprega uma destas expressões a explicitar o sentido em que utiliza a palavra trabalho.

No que se refere à concepção antropológica do trabalho, a filósofa Dominique Méda afirma que ele é um denominador comum às três grandes correntes de pensamento do século XIX: a cristã, a humanista e a marxista. Para essa autora, as três correntes (1) partilham a crença no mesmo esquema utópico segundo o qual o trabalho é a essência do homem; (2) estão de acordo sobre o papel do trabalho como meio de integração social, ou seja, que ele encerra uma dimensão de sociabilidade e de reciprocidade; (3) e

alimentam a esperança de uma transformação que permita liberar o trabalho de sua dimensão alienante, reencontrando assim sua existência verdadeira de realização do eu e de utilidade social.³ Mas, ao mesmo tempo que convergem para a idéia central de conceber o trabalho como essência do homem, dando-lhe um caráter antropológico, elas reconhecem também que o trabalho tem uma dupla face, constituída pelas dimensões da realização e do sofrimento: “O trabalho comprado e vendido como uma mercadoria, o trabalho parcelado e mutilado, o trabalho no qual o trabalhador não pode se exprimir e que não serve senão para valorizar um capital, tudo isso é firmemente condenado”.⁴

A distinção acima entre as duas concepções de trabalho também nos remete às formulações de Hannah Arendt, para quem o trabalho, na forma que conhecemos hoje, é uma invenção moderna que se generalizou somente com o advento do capitalismo industrial.⁵ Ou seja, o trabalho que se tornou a base da sociedade industrial moderna é também um fenômeno moderno que tem como característica essencial o fato de ser uma atividade exercida na esfera pública, onde é definido e reconhecido por outros como uma atividade útil, fazendo jus a um pagamento na forma de salário.⁶

Segundo Arendt, para compreender o trabalho no sentido moderno, é necessário não perder de vista a distinção que ela faz entre *work* e *labor*, termos traduzidos para o português, a meu ver, de forma indevida como, respectivamente, trabalho e labor. *Labor*, que na verdade significa trabalho, é a atividade básica que combina necessidade e futilidade. Necessidade porque ela corresponde ao processo biológico do corpo humano, ou seja, está ligada às necessidades vitais das quais só emerge a perpetuação da vida. É uma atividade que homem não pode evitar se quiser continuar vivo e perpetuar a espécie. Por isso, é uma atividade compartilhada com os animais. Futilidade porque é uma atividade efêmera que se esgota no próprio processo vital, não deixando traço de permanência. *Work*, que significa obra, é, por sua vez, uma atividade inerentemente solitária, que corresponde ao não natural da existência humana e que não está embutida no recorrente ciclo vital da espécie. É uma atividade caracteristicamente humana, que combina permanência e liberdade, produzindo coisas cujo uso não as esgota no imediato consumo, a exemplo das obras de arte. Esta distinção entre *labor* e *work* é bastante parecida com a distinção mencionada antes entre trabalho no sentido antropológico e trabalho no sentido sociológico. Mas o trabalho moderno de Arendt, que denomino aqui de trabalho no sentido sociológico,

3. Méda, 1995: 20-1.

4. Méda, 1995: 25.

5. Esta distinção já foi discutida no capítulo 1 deste estudo, retomo-a aqui num contexto diferente.

6. Arendt, 1958.

é na verdade produto de uma síntese ou simbiose de *labor* e *work*, cujo resultado é diferente de qualquer uma das duas individualmente.

André Gorz também está ciente da distinção acima quando afirma que o trabalho assalariado, sobre o qual se funda a coesão e a cidadania sociais, não pode ser confundido com o 'trabalho' no sentido antropológico, já que este último nunca funcionou como um meio de integração social; ao contrário, ele sempre serviu como critério para excluir os indivíduos da esfera pública. Antes do advento da indústria moderna, o termo trabalho - equivalente a *labor*, no léxico latino - referia-se principalmente à produção de bens de consumo e serviços, nos quais servos e diaristas contratados labutavam dia após dia numa atividade que se auto-consumia. Assim, os artesãos que produziam objetos duráveis "não 'trabalhavam', eles 'obravam' e na 'obra' deles eles podiam utilizar o 'trabalho' de homens não qualificados chamados a desempenhar tarefas grosseiras, pouco qualificadas".⁷

Entre os gregos antigos era senso comum a idéia segundo a qual os homens que permaneciam presos ao reino da necessidade, submetendo-se às necessidades do corpo, não eram capazes de conduta moral; enquanto a liberdade (o reino humano), ou a capacidade de pertencer à esfera pública, somente estaria ao alcance daqueles que podiam ultrapassar o reino da necessidade, situando-se além da pressão das necessidades corporais. No mundo antigo, as atividades econômicas ocorriam geralmente no interior dos domicílios, um espaço privado no qual a atividade do trabalho (entendido como *labor*) era exercida.⁸ Assim, no mundo antigo, esse trabalho pertencia à esfera privada da necessidade econômica e a liberdade era concebida como pertencente à esfera pública, política; no mundo moderno - capitalista, ao contrário, o trabalho; assim como as demais atividades econômicas passam também a pertencer à esfera pública, onde são mediadas pelo mercado.

Nesse processo, as duas atividades sofrem uma metamorfose: o *work* deixa de ser uma atividade solitária e se transforma em *labor*, enquanto este último deixa de seguir os ditames da natureza e passa a depender da máquina. É desta simbiose entre *work* e *labor*, que nasce o trabalho moderno, uma atividade que contém elementos das duas anteriores, mas que não se confunde com nenhuma das duas. Essa transformação, que resultou na noção moderna de trabalho, significou, por outro lado, uma verdadeira revolução nos hábitos e costumes da população pobre de então.⁹ Isso, aliás, não parece ter sido uma tarefa fácil, como mostram inúmeros estudos sobre a indisposição

7. Gorz, 1988:28-9.

8. Arendt, 1958.

9. Gorz, 1988.

das primeiras gerações de trabalhadores em aceitar a disciplina de fábrica, que para eles significaria trabalhar em tempo integral dia após dia.¹⁰

Portanto, a concepção moderna de trabalho, cuja consolidação data do século XVIII, guarda estreita relação com o capitalismo manufatureiro, não podendo ser separada das condições históricas que lhe deram origem nem tampouco do tipo particular de racionalidade que predomina na sociedade capitalista industrial. É somente a partir dessa relação intrínseca com um tipo particular de racionalidade (econômica ou instrumental), que a noção moderna de trabalho ganha sentido. Isto, em outras palavras, quer dizer que a noção moderna de trabalho está estreitamente vinculada com as categorias tempo e dinheiro. Assim, seguindo a definição de André Gorz, uma noção de trabalho adequada às condições do capitalismo moderno, e que ele denomina *trabalho economicamente racional como emancipação*, deve conter as seguintes características: (1) criar valor de uso, (2) ter em vista a troca comercial, (3) ser uma atividade exercida na esfera pública, e (4) ter o tempo como critério para medir sua produtividade.¹¹

Esta noção de trabalho condiz com a definição sociológica mencionada acima, pois ela contempla de forma clara as características de sua manifestação em uma época histórica determinada, o capitalismo; e, por isso, **esse trabalho** não deve ser considerado uma constante humana, como quer a definição antropológica, na qual o trabalho é transhistórico e pode significar praticamente toda e qualquer atividade humana. Portanto, quando se fala atualmente em crise do trabalho é da noção sociológica que se trata, ou seja, do trabalho assalariado ou trabalho emprego.

II

O desemprego em si não é um problema recente. Christian Topalov, ao estudar a emergência do desemprego como categoria teórica, sustenta que a moderna noção de desemprego foi inventada no final do século XIX: "É ao longo dos anos 1880 que uma nova noção de desemprego começa a emergir, inicialmente na Inglaterra e depois nos outros países industriais".¹² Num artigo que reconstitui o debate sobre a questão social ocorrido, sobretudo, na Inglaterra no final do século XIX, ele afirma que o primeiro passo na elaboração da moderna noção de desemprego passou pela distinção inicial entre desemprego voluntário e involuntário.

10. Thompson, 1967.

11. Gorz, 1988: 172; Silva, 2002: 183.

12. Topalov, 1987:56.

Para Topalov, essa distinção foi importante, pois permitiu o enquadramento de várias atividades intermitentes num esquema conceitual mais nítido. A intermitência temporal (semana curta) e espacial (mobilidade geográfica) era uma característica marcante do trabalho assalariado de então. O principal objeto desse enquadramento era o operário de "métier" - figura central da primeira revolução industrial: "É necessário transformar esses trabalhadores de emprego intermitente seja em assalariados regulares, seja em desempregados pura e simplesmente. O 'desemprego involuntário', nosso desemprego moderno, nasce assim da generalização forçada da relação salarial, nosso trabalho moderno".¹³ Assim, a noção moderna de desemprego já surgiu no contexto de uma sociedade na qual o trabalho assalariado deveria desempenhar o papel de principal meio de integração social daqueles que só tinham como propriedade a sua força de trabalho.

William Beveridge também escreve a respeito do assunto. Num texto de 1945, ele afirma que antes da primeira Guerra Mundial não havia na Grã-Bretanha nenhum esquema geral de seguro-desemprego ou mesmo uma estatística abrangente do desemprego. Com base nas escassas e divergentes estatísticas da época, ele sustenta, todavia, que o desemprego mais severo naquele país ocorreu no período entre as duas guerras mundiais, atingindo uma taxa estimada de 14,2%, contra os cerca de 6% do período que vai de 1883 a 1913.¹⁴ Essas altas taxas de desemprego do período entre guerras certamente dizem muito sobre a preocupação com o pleno emprego que veio a seguir. Ao escrever sobre pleno emprego, que é na verdade o objeto de seu texto, Beveridge define uma situação de pleno emprego como aquela na qual há mais postos de trabalho vagos que trabalhadores desempregados. Ele acrescenta ainda que, numa situação real de pleno emprego, o desemprego de um indivíduo não deve perdurar por um período de tempo que exceda a capacidade de cobertura do seguro-desemprego, sob pena de desmoralizar o desempregado. Mas, na versão de Beveridge, pleno emprego não significa literalmente a ausência absoluta de desemprego; ou seja, para ele, a noção de pleno emprego pode comportar uma taxa de desemprego involuntário de até 3% da força de trabalho.¹⁵

Desde o final do século XIX, a noção de desemprego se desenvolveu e recebeu refinamentos teóricos que garantem uma melhor precisão conceitual. Assim, deixando de lado a distinção inicial entre desemprego

13. Topalov, 1987:60.

14. Beveridge, 2000:6.

15. Beveridge, 2000:10-12; Jeremy Rifkin (1995) afirma que em razão das altas taxas de desemprego das últimas décadas muitos economistas passaram a considerar que o pleno emprego poderia comportar uma taxa de desemprego de 6%, quando no imediato pós-segunda guerra ela não passava de 2%.

voluntário e involuntário - já que o desemprego moderno é fundamentalmente involuntário, pode-se classificar o desemprego em três tipos básicos: estrutural, tecnológico e cíclico ou conjuntural. O desemprego estrutural em geral resulta da desproporção qualitativa entre demanda e oferta de força de trabalho, devido, sobretudo, à falta de força de trabalho qualificada ou mesmo à inadequação do tipo de qualificação às necessidades do empregador. O desemprego tecnológico¹⁶ está associado à diminuição relativa do emprego de trabalho humano na produção, em decorrência da crescente mecanização ou automação do processo produtivo, como, por exemplo, o uso de robôs na produção industrial, substituindo o trabalho direto dos operários. O desemprego cíclico ou conjuntural, por sua vez, é geralmente provocado pela insuficiência de demanda decorrente das oscilações da atividade econômica.¹⁷

Embora esta distinção conceitual nem sempre seja perceptível no plano empírico - daí as freqüentes divergências entre os diagnósticos sobre a natureza do desemprego -, ela é importante, pois a falta de uma análise correta do tipo de desemprego pode comprometer a elaboração de efetivas políticas de emprego.

Desde o final do século XIX, quando, na expressão de Topalov, o desemprego foi "inventado", os países industrializados têm convivido com periódicas ondas de desemprego, sobretudo nos momentos de crise ou de retração da atividade econômica. Mas a atual experiência de desemprego apresenta pelo menos uma particularidade que a torna diferente das experiências anteriores: sua causa parece ser fundamentalmente tecnológica, ou seja, ela parece decorrer principalmente do emprego de tecnologia de base microeletrônica na produção e nas atividades de serviço.

Ora, mesmo considerando que, na história da industrialização, sempre houve uma tendência ao uso crescente de tecnologia poupadora de trabalho, o nível de desemprego geralmente oscilava de acordo com os fluxos e refluxos da atividade econômica, podendo o desemprego, segundo a definição apresentada antes, ser caracterizado como cíclico ou conjuntural. Numa situação de desemprego cíclico ou conjuntural, crescimento econômico e nível de emprego costumam andar juntos, na mesma direção, ambos crescendo (ou decrescendo), ainda que em proporções diferentes.

A propósito, Claus Offe chama a atenção tanto para a estreita relação de complementaridade que havia entre Estado de bem-estar e mercado de trabalho, quanto para a dependência de ambos em relação ao crescimento da

16. Em boa parte dos estudos contemporâneos sobre o tema, o desemprego tecnológico é tratado como uma subcategoria do desemprego estrutural.

17. Standing, 1983.

economia.¹⁸ Para Offe, o Estado de bem-estar do pós-segunda Guerra mantinha uma relação de funcionalidade e complementaridade com o mercado de trabalho, cuja configuração pode ser sucintamente descrita como segue. O Estado de bem-estar depende do volume de impostos e das contribuições que garantem a saúde financeira da seguridade social. Os impostos e as contribuições ao sistema de seguridade dependem, por sua vez, do nível de emprego e do crescimento dos salários. Um crescimento da economia que eleve o nível de emprego e os salários é, portanto, uma importante condição para o bom desempenho do Estado de bem-estar, primeiro, porque contribui para aumentar os recursos à disposição do Estado. Mas ele contribui também, em segundo lugar, para manter as demandas por serviços e por seguro-desemprego num patamar suficientemente baixo de forma a serem facilmente contemplados pelo Estado. Nesse modelo, denominado por alguns como “keynesiano-fordista”, a economia crescia, garantindo o emprego da força de trabalho; esta última, plenamente empregada, garantia, por um lado, a base de arrecadação do Estado e, por outro, reduzia a pressão de demanda por serviços ao mesmo Estado. Semelhante configuração supõe que o crescimento econômico implica, quase automaticamente, também o crescimento do emprego. Em tal contexto, só um fraco desempenho da economia poderia afetar negativamente a equação virtuosa do Estado de bem-estar.¹⁹

Mas com o pleno emprego da força de trabalho, aumentava também o poder de barganha dos trabalhadores em relação aos empregadores, traduzindo-se em maiores salários e menores margens de lucro. A pressão por maiores salários e melhores condições trabalho levou muitas empresas a transferir parte de suas atividades produtivas para outros países onde o custo da força de trabalho era mais baixo. O deslocamento de parte das atividades, sobretudo, de grandes empresas, conhecidas então como multinacionais, para os chamados países em desenvolvimento, que ofereciam força de trabalho barata e facilidades fiscais, contribuiu para aumentar as expectativas de lucro das empresas.²⁰

Para os sistemas de *welfare state*, ou Estado de bem-estar social, no entanto, o resultado desse deslocamento das atividades das empresas não era nada bom. Ele reduzia a oferta de empregos e, conseqüentemente, o ímpeto reivindicatório dos trabalhadores, mas ao custo de uma crise no mercado de trabalho, que começa então a mostrar sinais de que não estava funcionando bem. A crise no mercado de trabalho afeta duplamente o sistema

18. Offe, 1984; 1985.

19. Marglin & Schor, eds., 1990.

20. Gorz, 1983; 1997.

de *welfare state* pois, além de reduzir a base de arrecadação de impostos, aumenta o número de desempregados e, portanto, dos dependentes de um Estado que se enfraquece. Isto põe o Estado de bem-estar diante de um dilema, pois quanto mais ele se torna necessário, devido às demandas crescentes dos cidadãos decorrentes da diminuição dos empregos, ele se torna menos capaz de desempenhar seu papel, falhando em atendê-las adequadamente. E foi de fato daí que surgiram os primeiros sinais da crise do Estado de bem-estar, que, como alertavam alguns autores já no início da década de 1970, aparece inicialmente como uma crise fiscal.²¹ Ou seja, uma crise que está diretamente relacionada à redução da capacidade arrecadadora do Estado, decorrente, por sua vez, da redução ou mesmo estagnação nas taxas de crescimento econômico. Sem forças para gerir a contento a situação, o Estado mergulha numa crise de legitimação.²²

A crise do Estado de bem-estar se agrava também com as críticas de militantes dos chamados novos movimentos sociais ao excessivo controle da burocracia estatal sobre a vida daqueles que dependiam dos serviços oferecidos pelo Estado. Mas o principal ataque veio dos neoliberais, insatisfeitos tanto com os altos impostos que “estrangulavam” a economia quanto com os direitos sociais que protegem os cidadãos das incertezas de um mercado de trabalho incapaz de cumprir a contento suas funções.²³ Essas críticas, somadas ao desemprego, ao fraco desempenho da economia e à crise fiscal, sinalizavam o fim próximo do modelo dominante nos principais países da Europa ocidental depois da segunda Guerra Mundial. No início da crise, porém, muitos estudiosos atribuíam o crescimento do desemprego à associação entre o fraco desempenho da economia e a crise fiscal do Estado.

Essa situação, que se agravou durante a década de 1970 com a crise do petróleo, parece ter mudado de natureza a partir do final da mesma década. O emprego da informática e da microeletrônica, inicialmente na produção industrial, mas que se generalizou depois para praticamente todas as atividades sociais, elevou a tal ponto a produtividade do trabalho humano, que acabou por abalar a antiga crença na correlação positiva entre crescimento econômico e crescimento do nível de emprego. Ou seja, pelo menos no âmbito do trabalho, a crise se agravou com a emergência das novas tecnologias, sobretudo a microeletrônica, cuja aplicação nas atividades de produção e de serviços muda consideravelmente a natureza do desemprego contemporâneo, que parece se descolar cada vez mais do desempenho da economia.

21. O'Connor, 1973.

22. Habermas, 1975.

23. Offe, 1984; 1985.

O impacto dessas mudanças tecnológicas na esfera do trabalho alimenta, assim, a percepção de que o desemprego é crescentemente tecnológico. Isso é o que sugere o crescente número, a partir de 1980, de estudos que procuram questionar a correlação simples entre desemprego e crescimento econômico. Para muitos desses estudos, as mudanças no mercado de trabalho são principalmente de natureza qualitativa, e não apenas quantitativas como dão entender aqueles que estabelecem uma equação simples entre crescimento econômico e crescimento do emprego.²⁴ Por isso, é imprescindível que além da justa preocupação com as taxas de desemprego também se investigue sua natureza. É preciso indagar-se, por exemplo, se o tipo de desemprego que predomina atualmente é cíclico-conjuntural, estrutural ou tecnológico. À primeira vista, parece tratar-se de uma combinação de todos eles; mas um bom diagnóstico, ao ajudar a identificar as tendências na dinâmica interna do desemprego e o peso relativo de cada um deles na composição do desemprego total, facilitaria a elaboração de políticas mais apropriadas. Não é meu objetivo aqui fazer tal diagnóstico; mas a bibliografia sobre o assunto indica com clareza a crescente relevância dos desempregos de tipo estrutural e tecnológico.²⁵

É este, em poucas palavras, o contexto no qual se dá o debate contemporâneo sobre a crise do trabalho, no qual a discussão sobre trabalho é indissociável da questão do desemprego. O texto citado a seguir, escrito por Dahrendorf no final da década de 1980, é bastante ilustrativo a esse respeito. Ao comparar o crescimento do PIB (produto interno bruto) dos países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) com o crescimento da quantidade de trabalho per capita, medida em horas trabalhadas, o autor afirmava que:

“Até o final dos anos 50, ambos cresceram, embora mesmo nesse período o crescimento do PIB tenha sido mais rápido do que o da quantidade de trabalho. Desde então, entretanto, as duas curvas guinaram para direções opostas. Enquanto o PIB cresceu de 100 em 1950 para 400 em 1986, a quantidade de trabalho per capita

24. Não se pode perder de vista que também há limites ambientais ao crescimento econômico; por isso, a crítica ecológica ao crescimento é mais um fator importante dessa nova percepção da crise. Ao chamar a atenção para os problemas da poluição do ambiente natural e para os riscos da exploração ilimitada de recursos naturais não renováveis, a crítica ecológica contribui para aguçar a sensibilidade da opinião pública a respeito dos efeitos negativos de um crescimento econômico desenfreado (Gorz, 1983; 1991; Gollain, 2000; Bech, 1992).

25. Standing, 1983; Gorz, 1983; Offe, 1985; Offe e Heinze, 1992; Offe, 1995; Dahrendorf, 1992; Wuhl, 1992.

cresceu até 110 e, depois, declinou para 66, durante o mesmo período”.²⁶

Ora, pode-se alegar que, em países de industrialização intermediária como o Brasil, o papel do trabalho humano direto na produção industrial e de serviços continua a ser determinante, o que não deixa de ser verdade. Mas também é verdade que esta tendência já se faz presente no Brasil, como indica o texto abaixo, de Francisco Santos, que compara o crescimento da produção industrial com o crescimento do nível de emprego:

“Os indicadores de produção e emprego industrial do IBGE mostram que a partir de 1990 ocorreu um descolamento entre o comportamento da produção e do emprego. O gráfico feito pelos técnicos, usando 1985 como ano-base, revela que a partir de 90 o nível de emprego começa a cair de maneira acelerada e não mais se recupera, enquanto a produção cai em ritmo menor até 92 e sobe a partir de 93... (P)artindo de um índice 100 em 85, a curva de emprego cai para 80 em 94, enquanto a da produção sobe para 110”.²⁷

Os dois textos citados acima são apenas ilustrações de uma dinâmica, já captada por estudiosos tanto do *welfare state* quanto do mercado de trabalho, que sugere uma espécie de descolamento na relação entre crescimento econômico e crescimento do nível de emprego. Esta tendência, que não se limita ao setor industrial, revela não apenas os limites das terapias convencionais de tentar resolver o problema do desemprego por meio do crescimento econômico; ela também coloca em xeque os próprios fundamentos do chamado *welfare state* keynesiano, cujo sucesso dependia da combinação de altas taxas de crescimento econômico e pleno emprego da força de trabalho. Assim, as altas e persistentes taxas de desemprego afetam diretamente as bases do Estado de bem-estar social, rompendo o equilíbrio conseguido depois da segunda Guerra Mundial.

Este novo contexto parece tornar clara a necessidade de se repensar a relação entre trabalho e cidadania social. Ele indica que estamos saindo de uma situação na qual o trabalho assalariado é o elemento fundamental para a conquista da cidadania pelas pessoas pobres. Nela, trabalhador assalariado e cidadão se confundem. Mas, à medida que esse tipo de trabalho se torna escasso, ele deixa de cumprir sua função de principal meio de inserção social; ou seja, de ser o fundamento da cidadania social.

26. Dahrendorf, 1992: 151-2.

27. Santos, 1995.



Conforme já dito no capítulo anterior, na tipologia desenvolvida por T. H. Marshall, a cidadania é dividida em três partes, correspondendo a cada uma delas um tipo de direito: civil, político e social.²⁸ O elemento civil é composto pelos direitos necessários à liberdade individual e o elemento político diz respeito ao direito de participação no exercício do poder político. A noção de cidadania social, o terceiro elemento da tipologia, é a principal contribuição de Marshall para uma teoria contemporânea da cidadania. Para Marshall, a cidadania social envolve todo um conjunto de direitos, que inclui segurança e bem-estar econômico, o direito de partilhar do conjunto da riqueza social e de viver uma vida civilizada, segundo padrões sociais condizentes. As instituições mais diretamente relacionadas à cidadania social são o sistema educacional e os serviços sociais; ou seja, os direitos sociais.

A vinculação entre as dimensões ou partes da cidadania e as formas de direitos corresponde, por outro lado, aos diferentes momentos no processo de formação e desenvolvimento do Estado moderno. Assim, a luta por direitos civis, que dá conteúdo à cidadania civil, é parte de um processo mais geral de luta contra o Estado absolutista e pela formação do Estado constitucional burguês. A conquista da cidadania política, representada pela conquista de direitos políticos, corresponde à formação do Estado liberal democrático. Já os direitos sociais, que dão conteúdo à cidadania social, estão na própria base dos modernos sistemas de *welfare state*.²⁹ É por causa dessa vinculação entre cidadania social e Estado de bem-estar que alguns autores definem este último como "social citizenship state".³⁰

Em termos analíticos cada tipo de cidadania pertence a um estágio distinto de desenvolvimento da sociedade moderna. Assim, a noção de cidadania civil está associada à concepção liberal de democracia, na qual o burguês, como proprietário, tem no mercado, lugar das transações econômicas, seu principal núcleo institucional. A forma típica de interação neste caso é a troca (no mercado). Cidadania aqui representa *status*, um direito ou grupo de direitos usufruídos de forma passiva. Direitos de propriedade, de privacidade, de mobilidade, etc. são a base deste tipo de cidadania. Daí porque esta concepção de cidadania coloca a ênfase nas liberdades negativas. O cidadão aqui é um ser humano que dispõe de direitos de tomar decisão numa esfera de seu próprio domínio. Este tipo de cidadania,

28 Marshall, 1965

29 Habermas, 1987.

30 Estado da cidadania social (Esping-Andersen, 1985).

com motivação externa,³¹ estabelece limites à ação do Estado sobre a vida dos cidadãos.

A idéia de cidadania política, herdeira da concepção grega,³² está ligada ao modelo republicano de democracia, onde o cidadão tem no "forum", lugar de coordenação política, seu principal espaço institucional. No caso da cidadania política, vista como um dever orgulhosamente assumido, a ênfase é colocada nas liberdades positivas (liberdade de organização, de voto e, portanto, de participação política nos destinos da comunidade, etc.). Sua forma típica de interação é a formação de consenso. O cidadão aqui é um ser humano que só pode desenvolver sua personalidade como membro de uma comunidade. Este tipo de cidadania, com motivação interna,³³ chama o cidadão à responsabilidade pelo destino da comunidade de cidadãos da qual ele é parte. Por se tratar muito mais de um dever perante a comunidade do que de um direito, esta forma de cidadania é geralmente denominada cidadania ativa.³⁴

O elemento social da cidadania é tão antigo quanto o civil e o político, mas é somente no final do século XIX, com o advento da questão social, que se pode falar em direitos sociais como uma categoria diferenciada.³⁵ Marshall afirma a esse respeito que antigamente os três elementos da cidadania formavam um conjunto indiferenciado porque as próprias instituições estavam amalgamadas.³⁶ Dessa forma ele parece fundamentar a distinção entre os três elementos da cidadania na própria diferenciação social que caracteriza o processo de modernização do Ocidente. Dentro desta perspectiva pode-se afirmar que a idéia de cidadania social está associada ao surgimento de uma esfera social diferenciada. Hannah Arendt chama esse processo de ascensão do social:

"A passagem da sociedade - a ascensão da administração caseira, de suas atividades, seus problemas e recursos organizacionais - do sombrio interior do lar para a luz da esfera pública não apenas diluiu a antiga divisão entre o público e o político, mas também alterou o significado dos dois termos e a sua importância para a vida do indivíduo e do cidadão, ao ponto de torná-los quase irreconhecíveis".³⁷

31 Nauta, 1992

32 Arendt, 1958.

33 Nauta, 1992

34 d'Entrèves, 1989.

35 Donzelot, 1984; Rosanvalon, 1995

36 Marshall, 1965:79

37 Arendt, 1983:47

Ora, é nesse contexto de ascensão do social que se torna possível falar em direitos sociais separadamente dos direitos civis e dos direitos políticos, assim como em cidadania social como uma categoria diferenciada. E no centro dessa ascensão do social está a noção moderna de trabalho, analisada antes. Portanto, é somente depois de um longo processo de transformação, durante o qual emergem a moderna noção de trabalho e a figura do trabalhador assalariado, que se pode falar em cidadania para o trabalhador, assim como na relação entre trabalho e cidadania.

Partindo da tipologia de Marshall, na qual a cidadania social aparece como o terceiro estágio de um processo evolutivo, pode-se afirmar que, da mesma forma que os modernos sistemas de *welfare state* incorporam elementos do Estado constitucional e do Estado liberal democrático, a cidadania social também incorpora elementos típicos das cidadanias civil e política. Evidentemente isto não significa perder de vista as especificidades de cada uma dessas formas de cidadania - senão a distinção analítica entre as três ficaria desprovida de sentido, mas sim de enriquecer a noção de cidadania social, preservando nela também os elementos civil e político.

Como já foi dito antes, historicamente o sujeito típico da cidadania social é o cidadão-trabalhador, tanto como pagador de impostos quanto como receptor de serviços. Ambas as condições, obrigação de pagar impostos e direito de receber serviços, dependem da atividade do trabalhador, ou seja do trabalho. O trabalho entra aqui como o elemento fundamental, de um lado, para a formação da identidade do indivíduo no domínio privado da família e no espaço público do sistema educacional; de outro lado, para participação na produção social e no exercício do poder político.

Ora, para a formação da identidade do trabalhador é necessário que exista uma ética do trabalho, fundamental para integrar socialmente o indivíduo, desenvolvendo nele o sentimento de responsabilidade social pela internalização do dever de trabalhar e de pertencimento a uma comunidade de produtores. É importante ressaltar aqui que o papel integrador da ética do trabalho não se limita ao período produtivo do indivíduo, uma vez que tanto no domínio familiar quanto no educacional a formação do indivíduo tem como horizonte o sistema ocupacional, ou seja, a vida de trabalho. O mesmo pode ser dito em relação ao período da aposentadoria, já que ela é uma retribuição do trabalho prestado à sociedade pelo indivíduo. Isto é parte essencial do que se convencionou chamar de sociedade do trabalho.³⁹

Nas sociedades industriais modernas, a participação do indivíduo na produção social se dá através do mercado de trabalho, que é o espaço institucional onde o trabalhador como proprietário de força de trabalho vende

sua "mercadoria", integrando-se no sistema de produção social. É somente a partir de sua inserção no sistema de produção que o trabalhador, como membro de uma comunidade de produtores, adquire o poder social, que lhe franqueia o acesso ao poder político.⁴⁰

Aqui, a ética do trabalho contribui para a integração social, através do dever de trabalhar e do sentimento de pertencimento a uma comunidade de produtores (ou classe de trabalhadores); o mercado de trabalho, por sua vez, contribui para a integração sistêmica, que é a inserção dos indivíduos no sistema de produção social através do mercado de trabalho e do trabalho assalariado. Mas é justamente na esfera da produção, onde o trabalho é fonte de poder social, que entram em pauta os temas da liberdade de associação e do direito ao trabalho.

A liberdade de associação é um direito civil que coloca barreiras à interferência do Estado na vida dos cidadãos, sendo, portanto, um elemento típico da cidadania civil. Mas a liberdade de associação é também um direito político, já que ela é necessária para a formação de vontade ou opinião, fundamental por sua vez para que haja participação no exercício do poder político e influência no destino da comunidade. Assim, a liberdade de associação contém ao mesmo tempo elementos da cidadania civil e da cidadania política. O direito ao trabalho é mais complicado, merecendo uma discussão mais detalhada. É o que farei seguir.

IV

Marshall define o direito ao trabalho inicialmente como um direito civil.⁴¹ A idéia do direito ao trabalho como direito civil está vinculada ao modelo liberal, contrário à ação reguladora do Estado no mercado de trabalho. Na sua origem, este modelo foi importante no combate ao monopólio exercido pelas corporações de ofício. Mas o próprio Marshall, ao falar do vínculo entre direito ao trabalho e dever de trabalhar,⁴² chama a atenção para outro elemento contido nesse direito. O dever de trabalhar, em vez de ser um direito civil, parece mais associado à noção de cidadania ativa, baseada numa ética da responsabilidade. A cidadania ativa é tipicamente política, de forma que o dever de trabalhar, visto como o outro lado do direito ao trabalho, pode perfeitamente ser concebido como um direito político. André Gorz também partilha a concepção de direito ao trabalho como direito político, quando fala em "direito ao trabalho como direito político de participar do processo de

39. Gorz, 1968; Offe, 1985.

40. Marshall, 1965: 82.

41. Marshall, 1965: 129.

produção social e de adquirir através dessa participação um poder sobre a sociedade".⁴² Mas a noção que parece predominar nos debates sobre desemprego é de direito ao trabalho como direito social.

Cidadania, no sentido empregado por Marshall, relaciona-se a direitos, ou seja, alcança-se o *status* de cidadão pelo acesso a um conjunto de direitos. O conceito de direito ao trabalho é, portanto, uma chave interessante para se abordar a relação entre trabalho e cidadania. Mas conceber o trabalho como um direito é também um assunto bastante controverso, com boa parte dos estudos sobre o tema concentrando-se na indagação sobre se há ou não um direito ao trabalho ou ao emprego. Antes de tratar dessa controvérsia, porém, farei uma pequena digressão sobre a história do direito ao trabalho.

A expressão direito ao trabalho é bastante antiga. Durante a Revolução Francesa, no final do século XVIII, nos debates sobre o projeto de uma *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* já se falava no direito que cada cidadão tinha de viver de seu próprio trabalho. Mas naquele contexto, seja em projetos voltados para a resolução do problema da mendicância, seja naqueles voltados à assistência pública, o direito ao trabalho aparecia na verdade mais como um dever de trabalhar do que como um direito propriamente.⁴³

Pierre Rosanvalon, um dos autores contemporâneos que trata do assunto, escreve que a questão do direito ao trabalho está no centro da discussão atual sobre a passagem de uma "sociedade de indenização" para uma "sociedade de inserção". Ao reconstituir o debate sobre direito ao trabalho na história da França, ele também afirma que desde o século XVI o problema da obrigação de trabalhar "estava no centro das políticas de repressão à mendicância".⁴⁴ Segundo Rosanvalon, os filantropos da época, responsáveis pela organização dos ateliês de trabalho, consideravam importante distinguir entre o 'verdadeiro pobre' e o 'falso mendigo', de forma que nos ateliês os problemas econômicos e os morais estivessem indissolúvelmente ligados. Assim, a idéia de resolver o problema da indigência pela oferta de trabalho já se fazia presente desde o início do século XVI e estava "ligada à própria definição do Estado moderno como Estado protetor".⁴⁵

Mas, até então, a "necessidade de fornecer trabalho aos pobres" estava vinculada a uma visão disciplinar e arcaica do social, na qual o trabalho oferecido aos necessitados e o trabalho quase forçado se confundiam completamente. A insistência dos economistas na importância do trabalho dos pobres para a utilidade social geral levou a uma pequena mudança na

percepção do problema, partir do final do século XVIII, contribuindo para que a noção de ateliê de caridade se distinguisse "das formas anteriores de trabalho quase forçado". Mas, nessa época, a preocupação em fornecer trabalho aos pobres ainda não estava associada a uma dívida moral da sociedade; ou seja, assim como as "work houses" inglesas, os "ateliers de charité" franceses continuavam subordinados a uma visão arcaica do social, cujo objetivo era disciplinar, controlar e moralizar a população pobre.⁴⁶

A história do direito ao trabalho na França só parece começar de fato em 1848, com os debates em torno da questão social.⁴⁷ Foi durante a preparação da constituição de 1848 que a idéia de direito ao trabalho tornou-se uma referência-chave nos debates entre liberais (opositores) e socialistas (defensores), permitindo esclarecer a "passagem de uma assistência passiva (a distribuição de seguros) a uma forma ativa de inserção pelo trabalho, perspectiva que, aliás, nunca se concretizou de fato nos países ocidentais".⁴⁸

Jacques Donzelot, outro estudioso do assunto, também discorre a respeito da importância do direito ao trabalho no contexto da revolução francesa de 1848:

"Segundo o ideal republicano de 1848, é o direito ao trabalho que deve reunir as aspirações novas na sociedade e a nova legitimidade na política, o povo de Paris e a Assembléia Constituinte. Entre o registro civil e o registro político, ele estabelece uma articulação imediata que realiza em torno de si o consenso do qual o tema genérico do direito sempre se beneficiou, depois de 1789, contra o privilégio".⁴⁹

Para Donzelot, o tema que se imaginava reunir as aspirações da sociedade acabou se transformando no principal ponto de discordância entre o povo de Paris e Assembléia Constituinte, uma vez que para o primeiro, o "direito ao trabalho constitui o principal resultado da Revolução"; e para os membros da Assembléia Constituinte, ao contrário, "a pressão do povo de Paris sobre a Assembléia, em nome do direito ao trabalho, aparece cada vez mais como uma intolerável manifestação antidemocrática". Essa fratura do direito lançou o povo e a Assembléia "um contra o outro, com a mesma certeza de ambas as partes de representar o bom direito republicano". Assim,

46. Rosanvalon, 1995:138-140.

47. Segundo Michael Hanagan (1997:460-4), a demanda por direito ao trabalho ressurgiu na Grã-Bretanha em 1905, pegando de surpresa os políticos que acreditam que tal reivindicação havia sido enterrada durante a Revolução francesa de 1848.

48. Rosanvalon, 1995:158.

49. Donzelot, 1984:36.

42. Gorz, 1994:57.

43. Schnapper, 2000:112-120.

44. Rosanvalon, 1995:136.

45. Rosanvalon, 1995:136.

para partidários como Lamartine e Victor Hugo, esse direito “visava a reduzir o antagonismo radical que se instalou entre o direito à propriedade e o direito ao trabalho”. Por isso, eles consideravam que “aqueles que não têm nenhuma propriedade são também os mais expostos a não encontrar trabalho”, razão pela qual achavam necessário afirmar o princípio do direito ao trabalho.⁵⁰ Para liberais como Thiers e Tocqueville, por outro lado, o direito ao trabalho não era um direito adicional como os outros, mas uma espécie de “Cavalo de Tróia” que podia levar à “destruição progressiva dos outros direitos”.⁵¹ Tocqueville considerava que um tal direito poderia levar a uma das duas seguintes situações: ou a um Estado empreendedor, que eliminaria progressivamente a propriedade até chegar ao comunismo, ou a um Estado que se recusaria ele próprio a organizar o trabalho. Por isso, ele sugeria como saída dissociar o registro do direito do registro da moral. Assim, a partir das jornadas de junho de 1848, a questão em torno da qual se jogava a radicalização republicana não era mais a do perigo externo ou da ameaça de restauração e sim a do direito ao trabalho e do conteúdo socialista deste último.⁵²

Dali em diante, o direito que até então era concebido como o unificador de todos os cidadãos contra os privilégios e o despotismo torna-se um divisor, com a questão social revelando uma contradição interna naquilo que deveria constituir seu instrumento por excelência: a linguagem do direito. Para Donzelot, essa contradição só encontraria uma resposta teórica positiva e satisfatória para os republicanos franceses na virada do século com a teoria da solidariedade de Durkheim.⁵³ Simon Wuhl também partilha a posição de que a teoria de Durkheim emerge como uma alternativa às posições extremadas de liberais e socialistas, fornecendo as bases para o pacto social vigente até a crise atual.⁵⁴

50. É interessante o que Donzelot fala a respeito da afirmação de Marx, de que ‘o 25 de fevereiro de 1848 outorgou a República à França, o 25 de junho lhe impôs a Revolução’. Donzelot chama a atenção para a “discreta” autocrítica de Marx, afirmando que no “Manifesto Comunista” (1847), Marx “havia decretado que a única palavra de ordem verdadeiramente revolucionária era a abolição do trabalho assalariado”, mas muda de opinião a partir dos acontecimentos de junho de 1848 quando, “na mais suprema candura”, sustenta que “os operários de Paris estão certos em designar o ponto nevrálgico das democracias burguesas, agitando a palavra de ordem do direito ao trabalho” (Donzelot, 1984: 48).

51. Donzelot, 1984:43.

52. Donzelot, 1984: 38-45.

53. Durkheim, 1999.

54. Wuhl, 2002.

A questão, agora, é saber como lidar com o problema do direito ao trabalho no contexto da atual crise de desemprego. Ora, garantir a liberdade de trabalhar - como um direito civil (negativo) que qualquer indivíduo tem de ganhar a vida exercendo uma atividade de sua livre escolha, desde que seja lícita, não é um problema de difícil solução, como a experiência tem demonstrado. Mesmo considerando a dificuldade em se transformar o trabalho numa obrigação social - como mostram os diversos escritos sobre a resistência da população pobre em aceitar o modo de vida imposto pelo capitalismo industrial,⁵⁵ é inegável que a idéia de que todo cidadão apto deve trabalhar conseguiu se impor socialmente. Mas isso não quer dizer que o direito ao trabalho, como um direito social positivo - como algo que deve ser garantido pela sociedade ou pelo Estado, esteja livre de controvérsia, principalmente tendo em vista as condições até aqui delineadas. Por isso, vou ilustrar essa controvérsia, confrontando os argumentos de dois autores, James Nickel e de Jon Elster, que se dedicaram à análise do tema.⁵⁶

Começo com James Nickel, que é partidário do direito ao trabalho. Nickel vê o desemprego persistente de uma significativa porcentagem da força de trabalho como um dos aspectos mais preocupantes do sistema econômico dos Estados Unidos. E, por isso, toma o desemprego como ponto de partida para analisar o problema do direito ao trabalho que ele denomina direito ao emprego. Nickel considera o desemprego e o subemprego problemas difíceis para quase todas as sociedades, mas acredita que há programas disponíveis que ajudariam a lidar com eles. Ele indica, então, cinco medidas que poderiam ajudar a resolver o problema: programas de trabalho para jovens que combinassem treinamento e experiência de trabalho; incentivos fiscais às empresas para contratarem mais pessoas; redução do tempo de trabalho; políticas econômicas que aumentassem a taxa de crescimento; e, como último recurso, a transformação do governo em empregador. Sua tese é que, na avaliação da adoção dessas medidas para alcançar o pleno emprego, deve-se considerar não apenas os cálculos especializados de custo e benefício, mas também a reivindicação de que as pessoas têm um direito moral ou humano de estar empregadas. Ou seja, ele parte da suposição de que o direito ao emprego é um direito humano e, por isso, defende que os cálculos de custo-benefício a respeito de impostos e estabilidade de preços devem ocorrer dentro dos limites estabelecidos por este direito. Afinal, afirma ele, o

55. Weber, 1958; Thompson, 1967.

56. Para Philip Harvey, que também estuda o assunto, direito ao trabalho e direito à renda não se excluem, mas sim se completam, ver Harvey, 2004; para um balanço da legislação sobre direito ao trabalho depois da segunda Guerra Mundial, ver Mayer, 1985.

direito ao trabalho é reconhecido pelas principais declarações de direitos do século XX.⁵⁷

Para Nickel, um determinado governo que reconheça o direito ao emprego terá à disposição três estratégias para torná-lo viável. Numa delas, o governo seria o principal fornecedor de empregos, o que requereria “uma economia substancialmente nacionalizada”. O procedimento neste caso seria similar ao que o governo faz com o direito à educação elementar. Isto é, o governo concederia empregos “àqueles impossibilitados de encontrá-los” e usaria os “sistemas de orientação educacional e vocacional para preparar as pessoas para os empregos disponíveis”. Dessa forma, ele “poderia tentar realizar um encontro entre empregos e demandantes de emprego”. Na segunda estratégia, o governo seria um empregador de último recurso, que “suplementaria os empregos disponíveis no setor privado com um número suficiente de empregos governamentais para assegurar que o emprego esteja disponível a todos que o queiram e estejam aptos a produzir”. Esta estratégia perseguiria o equilíbrio entre oferta e demanda de empregos, por meio de “tentativas de maximizar o emprego no setor privado através da escolha de políticas econômicas”, combinadas com o uso de orientação educacional e vocacional. Na terceira estratégia, ele tentaria alcançar o pleno emprego por meio de políticas econômicas que levassem o setor privado a aumentar a oferta de empregos. Esta última estratégia “envolve ‘gerir’ a economia a uma taxa de crescimento rápida o bastante para criar os empregos necessários”. Embora não requeira que o governo controle a economia, ela requer, além de habilidade substancial para influenciar a economia, o recurso também à orientação educacional e vocacional para “adaptar as pessoas aos empregos disponíveis”.⁵⁸

Nickel afirma que a maioria dos países não-socialistas tem procurado adotar a terceira das três estratégias indicadas acima para combater o desemprego; ou seja, por meio de política econômica que induza as empresas do setor privado a criarem empregos. Mas reconhece que essa estratégia não tem obtido sucesso na eliminação ou mesmo redução do desemprego. Para Nickel, porém, tal fracasso se deve em grande medida ao fato de que nessa terceira estratégia o direito ao emprego é construído de maneira a não obrigar um determinado governo a garantir emprego a todas as pessoas aptas a trabalhar. Assim, os enunciados sobre o direito ao emprego supõem um sentido especial de ‘direito’ que não gera reivindicações individuais por empregos; isso, para Nickel, resulta apenas numa “forma errada e retórica de falar sobre o objetivo de pleno emprego”, e contribui na verdade para destruir

57. Nickel, 1978-9.

58. Nickel, 1978-9:155.

“o essencial da afirmação de que emprego é um direito humano”. Diante da inviabilidade dessa terceira estratégia, só restaria aos governos adotar a primeira ou a segunda estratégia. Ainda assim, Nickel insiste na tese de que “o direito ao emprego pode ser promovido e protegido da mesma maneira que outros direitos humanos”, pois tal direito envolve “considerações de sobrevivência pessoal e de bem-estar, independência e auto-respeito, e auto-desenvolvimento”.⁵⁹

Jon Elster, que é crítico da idéia do direito ao trabalho, também parte da discussão sobre desemprego. Para ele, o desemprego e a reivindicação de direito ao trabalho são ambos endêmicos ao capitalismo e costumam andar juntos: “desde que o *droit au travail* se tornou bandeira de luta dos trabalhadores na Revolução Francesa de 1848, a reivindicação tendeu a surgir sempre que os níveis de desemprego se elevavam”. Mas, ao contrário de Nickel, ele não acredita “na criação de um direito ao trabalho legalmente implementável como solução para o problema do desemprego”. Para Elster, os debates sobre o tema deixam transparecer a percepção de que um direito efetivo ao trabalho é o principal argumento em favor das antigas economias planejadas da Europa do leste, que tinham o direito ao emprego como sua espinha dorsal. Para o capitalismo, porém, o desemprego em massa continua sendo “o calcanhar de Aquiles”.⁶⁰

Elster também considera o desemprego ruim tanto para os indivíduos demitidos quanto para a sociedade. Enquanto para os primeiros o desemprego significa perda de renda e de outros benefícios não pecuniários, para a sociedade ele significa perda de produção e enfraquecimento da confiança da população em seu funcionamento. Para solucionar o problema do desemprego, Elster afirma que há duas formas: uma seria “tentar assegurar trabalho para os desempregados através de políticas econômicas, reforma institucional no nível da firma, programas de trabalho emergencial ou a criação de um direito ao trabalho”; a outra seria “criar fontes alternativas de renda, através de assistência ao desemprego, seguro-desemprego ou esquemas menos seletivos tal como uma renda básica, universal e incondicional”.⁶¹ O texto citado a seguir sintetiza bem a posição de Elster:

“Um direito ao trabalho legalmente implementável seria parte do amplo espectro de direitos que dá forma ao moderno Estado de bem-estar. Esse direito não se encaixa, todavia, no padrão da maioria dos outros direitos de bem-estar. Bem-estar é fornecido em bens ou em dinheiro. Bens incluem serviços de saúde, educação, moradia

59. Nickel, 1978-9:155-7.

60. Elster, 1988:53-4.

61. Elster, 1988:53.

e transporte baratos, e cupons de alimentação. Transferências de dinheiro são usualmente feitas para pessoas que têm baixa capacidade de ganho por uma razão ou outra. Virtualmente todos os bens que são fornecidos como tais podem também ser viabilizados dando às pessoas o dinheiro que elas precisam para comprá-los a preço de mercado. Esse pareceria ser o melhor procedimento, uma vez que deixa as pessoas definirem suas próprias prioridades. Por outro lado, pode-se argumentar a favor do pagamento em bens com base em justificado paternalismo, externalidades, equidade, significado intrínseco ou exequibilidade política. O trabalho não cabe nessa moldura. O Estado pode ter uma escolha entre oferecer trabalho e oferecer benefícios de desemprego, mas o desempregado não pode usar esses benefícios para comprar trabalho”.⁶²

Embora diverjam sobre a plausibilidade ou não do direito ao trabalho, Nickel e Elster parecem estar de acordo no que se refere a levar em conta os diferentes contextos para a implementação desse direito. Assim, ambos discutem o direito ao trabalho, considerando apenas um contexto de democracia política e de economia de mercado, deixando de lado as soluções de tipo soviético que supõem uma economia estatizada. No essencial, a divergência de fundo entre as duas abordagens reside, a meu ver, na preferência de Nickel por um paradigma que enfatiza a produção, e no qual o trabalho ou emprego assalariado ainda seria o parâmetro para os direitos de cidadania; Elster, por outro lado, parece preferir um paradigma da distribuição, para o qual o trabalho assalariado, cada vez mais escasso, não é mais capaz de fornecer os fundamentos para a cidadania social.

Isso nos leva novamente à experiência vivenciada pelo *welfare state*, depois da segunda Guerra Mundial. Mas, como foi mostrado antes, o contexto agora é outro. Pierre Rosanvalon parece ter claro este novo contexto quando afirma que não se trata no momento apenas de reviver o debate de 1848 e sim de “redefinir o modo de composição dos direitos e deveres entre o indivíduo e a sociedade em matéria de trabalho e de proteção social”.⁶³

Diante do que foi exposto acima parece claro que tanto os debates quanto os experimentos de política social nos põem diante de dois grandes caminhos: um é a transformação do *welfare* em *workfare* e outro é a reconstrução do *welfare* através de políticas distributivas como a da renda básica de cidadania.

62. Elster, 1988:54. Para uma crítica semelhante à noção de direito ao trabalho, ver Ferry, 1996.

63. Rosanvalon, 1995:133.

V

Como foi mostrado antes, a revolução tecnológica elimina postos de trabalho e aumenta ainda mais a possibilidade de desemprego e, portanto, de exclusão social. Com isso, a idéia de que a cidadania social deve ser obtida através do trabalho assalariado parece cada vez mais em contradição com a crescente incapacidade do mercado de trabalho formal de absorver o conjunto da população potencialmente em condições de trabalhar.

Há, porém, muitos autores que não compartilham o diagnóstico de uma queda tendencial da quantidade de trabalho na sociedade.⁶⁴ Entre eles as proposições para superar a crise tanto de desemprego quanto do *welfare state* voltam-se principalmente para as políticas de tipo *workfare* que muitos governos têm tentado implementar.⁶⁵

Para Nanna Kildal, por exemplo,⁶⁶ “o termo *workfare* significa literalmente ‘trabalhar pelo próprio bem-estar’”, podendo algumas vezes também ser entendido como ‘bem-estar pelo trabalho’. Essas políticas tiveram origem nos Estados Unidos e foram impulsionadas pelos adversários conservadores do *welfare state*. No entanto, como afirma Kildal, as políticas de *workfare* se generalizaram por diversos países, inclusive os países nórdicos, onde as experiências de *welfare state* foram as mais radicais. Ainda segundo Kildal, os programas de *workfare* têm basicamente as seguintes características: (1) obrigam os beneficiários das políticas públicas (2) a trabalhar em troca dos benefícios que recebem (3) por um salário inferior aos pagos pelo mercado (4) e estão essencialmente ligados aos patamares mais baixos do sistema de renda.

Seu principal objetivo é, portanto, vincular a idéia da obrigação mútua à de dar alguma contribuição como contrapartida do que se recebe; em assim fazendo, essa política ignora fundamentalmente as circunstâncias que fogem ao controle das pessoas por ela afetadas. Mas se recusarmos essa política conservadora que tende a transferir a responsabilidade da crise para as vítimas, devemos então considerar as novas propostas de cunho mais progressista que estão na agenda política.

Assim, para aqueles que acreditam numa redução tendencial da quantidade de trabalho disponível no conjunto da sociedade, a solução para o atual problema do desemprego passa a depender da distribuição, entre todos os indivíduos em condições de e com disposição para trabalhar, do

64. Lawrence M. Mead é tido como um dos principais ideólogos desse tipo de política de *workfare* (Mead, 1986).

65. Para abordagens críticas da tendência contemporânea de transformar *welfare* em *workfare* ver: Standing, 1999; Kildal, 2000; Shragge, 1997.

66. Kildal, 2000.

trabalho social existente. Para isso, elaboram propostas de política social, que visam reverter o atual processo de exclusão de uma crescente parcela da população do mercado formal de trabalho, incluindo uma reavaliação do papel de principal mecanismo de integração social que tem sido tradicionalmente atribuído ao trabalho assalariado. Daí muitas das propostas apontarem para a quebra do vínculo entre trabalho e renda como uma saída para a atual crise social.

A primeira proposta neste sentido consiste numa política de redução programada do tempo de trabalho através da qual seria possível uma redistribuição da quantidade de trabalho existente entre os indivíduos potencialmente em condições de trabalhar.⁶⁷ Uma política de redução geral e planejada do tempo de trabalho, para não implicar em perda de renda, deve estar articulada à idéia de renda básica ou social.

Para ser efetiva, uma política de redução do tempo de trabalho deve ser complementada pela instituição de uma renda básica (ou social) para todos os cidadãos.⁶⁸ A renda básica (ou social) para todos, ao cortar o vínculo entre salário e renda, rompe com o paradigma trabalhista típico dos sistemas de *welfare state*, onde os benefícios recebidos têm sempre, direta ou indiretamente, o mercado de trabalho como referência. Assim, ao prover cada indivíduo com uma renda independente da quantidade de trabalho que cada um possa fornecer à sociedade, a noção de renda social aponta para as “necessidades não mais do trabalhador, mas do cidadão”.⁶⁹ Ou seja, ela não estabelece qualquer ligação entre a renda recebida e a quantidade de trabalho que o indivíduo fornece à sociedade.

Há ainda uma terceira proposta, complementar às duas anteriores, que é a organização, com apoio institucional, de uma esfera de troca (ou círculo cooperativo), sem intermediação monetária e voltada para a realocação dos excedentes de tempo não absorvidos pelo mercado de trabalho formal.⁷⁰ O círculo cooperativo incorporaria as diversas atividades de inegável utilidade social, mas que não têm recebido o devido reconhecimento público.

67. Gorz, 1983; 1988; 1995.

68. Gorz, 1983; Aznar, 1990; Van Parijs, 1992.

69. Gorz, 1983:92.

70. Offe & Heinze, 1992; Gorz, 1997.