

SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E MODERNIZAÇÃO PRODUTIVA: notas preliminares sobre seus impactos em Caxias do Sul

Carlos Nelson dos Reis¹
Juliane Feix Peruzzo²

Resumo

Este artigo contém uma sistematização de informações conceituais acerca das alterações ocorridas no sistema de proteção social, no contexto da reestruturação produtiva tendo como recorte o âmbito dos processos de trabalho industrial, bem como, de maneira essencialmente exploratória, indica alguns impactos, deste contexto, no âmbito da microrregião de Caxias do Sul. Busca-se desta forma por em evidência a necessidade de estudos locais e regionais sobre esta temática

Palavras Chaves: Proteção Social, Modernização produtiva, Caxias do Sul

Introdução

A preocupação com o sistema de proteção social dos trabalhadores da indústria diz respeito ao atual contexto de reestruturação produtiva no Brasil que tem, como fundamento, fatores de ordem política e econômica que, por seu turno resultam em fatores de ordem social: (1) no âmbito das orientações políticas, se torna fundamental a intensificação da liberdade do mercado; (2) no âmbito das orientações econômicas, uma nova gestão do processo produtivo deve ser estabelecida, norteadas pela intensificação de novas tecnologias; (3) no âmbito social, por uma nova regulação das condições e relações sociais deve ser imprimido, cuja base é a reforma do Estado, que entre outros fatores, deve primar pela diminuição das políticas protecionistas reguladas pelos estamentos públicos.

Diante desse cenário, busca-se contribuir, preliminarmente, com uma sistematização de informações acerca das alterações ocorridas no sistema de proteção social, no contexto da reestruturação produtiva. Estas alterações vem acarretando inúmeras conseqüências para a classe trabalhadora, em especial, conseqüências no campo dos direitos sociais e trabalhistas historicamente conquistados, tanto pela organização coletiva dos trabalhadores, quanto pelos pactos estabelecidos com as classes dirigentes no âmbito do Estado de Bem-Estar Social.

¹ Doutor em Economia pela UNICAMP, professor do Departamento de Economia da FACE/PUCRS e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social; Coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social

² Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social - PUCRS vinculada ao Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social; Docente do Curso de Serviço Social da Universidade de Caxias do Sul.

De maneira mais singularizada, a problematização do tema tem como contexto a reestruturação da indústria de transformação e de maneira particular a microrregião de Caxias do Sul, tendo em vista ser este um setor de especial importância para a conformação da sociedade industrial brasileira: base da indústria automobilística; do novo sindicalismo e também da sua "reforma"; base da formatação do sistema de proteção social público nacional; setor responsável por significativa parcela do PIB nacional; setor que sofreu um importante impacto pela política de abertura financeira do governo brasileiro no ajuste do pós-90, reconfigurando a estrutura do tecido industrial e da organização do trabalho e práticas de emprego.

O desenvolvimento destas idéias estão contidos em dois itens: o primeiro *Os Sistemas de proteção social nas sociedades de economia de mercado*, onde se apresenta as referências conceituais da temática bem como a *configuração do sistema de proteção social brasileiro* suas especificidades no Brasil. O segundo trata sobre o sistema de proteção social brasileiro no âmbito do trabalho industrial e a *proteção social e o contexto da reestruturação produtiva em Caxias do Sul*. Por fim traça-se algumas considerações finais, ainda em caráter preliminar.

1. Os Sistemas de proteção social nas sociedades de economia de mercado

Partindo-se da concepção de sistemas de proteção social enquanto diferentes modalidades de ações, institucionalizadas ou não, que visam proteger o conjunto ou parte da sociedade, através do atendimento das necessidades básicas e/ou sociais decorrentes da vida em sociedade (Di Giovanni, 1998). Assim sendo, pode-se inferir que os sistemas de proteção social são, ao mesmo tempo, construções políticas definidas a partir de uma dada formação política, com suas condições históricas, suas singularidades culturais e com suas estruturas sociais (Vianna, 2001)

No âmbito das sociedades capitalistas, a constituição dos sistemas de proteção social estão diretamente associados, aos diferentes modelos de organização e gestão do trabalho e aos diferentes processos de reprodução das relações sociais, que tem por especial agente o Estado.

Portanto no modelo societário de economia de mercado, os sistemas de proteção social estão organizados de maneira a também contribuírem com a eficácia das metas de estabilidade macroeconômica, com as transformações produtivas orientadas ao crescimento sustentado e com a equidade social. (Draibe, 1993)

Até a metade do século XIX, o paradigma teórico liberal clássico foi o orientador das formulações políticas, econômicas e sociais no sistema de acumulação capitalista. De maneira geral, pode-se configurar que esta orientação elege o mercado como locus referencial para o estabelecimento da dinâmica societária. Nesta orientação, cabe ao Estado a função de árbitro, legislando sobre as funções pertinentes a garantia e segurança da nação, tais como: a defesa contra os inimigos externos; a *proteção* de todo o indivíduo; e o provimento de obras públicas, que pela particularidade econômica, não eram executadas pela iniciativa privada (Bobbio, 1998).

Assim, neste período, os sistemas de proteção social já estavam configurados enquanto sistemas específicos de atendimentos aos riscos individuais, constituindo-se num dos pontos centrais da vida coletiva embora as intervenções no campo da proteção fossem, na maiorias das vezes ocasionais, residuais e diferenciadas à segmentos sociais.³

No decorrer das primeiras décadas do século XX, as bases de sustentação teórica e política liberais começam a se enfraquecer, tendo em vista o processo sócio-histórico em curso, especialmente vivenciados nos países centrais: crescimento das reivindicações do movimento operário; ampliação dos chamados problemas urbanos próprios do processo de industrialização; as mudanças técnico-organizacionais de recorte fordista e taylorista no mundo da produção⁴; e a concentração e monopolização do capital. Estes eventos, somados aos processos políticos e econômicos decorrentes da I Guerra Mundial, colocam em questionamento as teses liberais, sob a luz de um novo referencial teórico - o keynesianismo.

O maior expoente, no campo teórico deste novo referencial, foi John Maynard Keynes, que propunha, para a retomada do crescimento econômico, a criação de políticas reguladas e gestadas pelo aparato estatal na economia, a fim de assegurar as condições da atividade econômica, da atividade de consumo e de emprego.

³ Vale lembrar que foi, no período entre 1880 e 1920, nos países de economia já desenvolvida, que foram criadas várias legislações e regulamentações no campo da política social: assistência pública, seguro-desemprego e a pensão dos idosos. Ver Pereira (1999).

⁴ Refere as características do modelo de produção fordista/taylorista pode-se sintetizá-lo a partir de três aspectos: 1) utilização da base técnica da IIª Revolução Industrial: eletricidade, química e manufatura de precisão; 2) incorporação dos processos de gestão do trabalho tayloristas - padronização das tarefas, separação entre planejamento e execução, especialização do trabalho; 3) utilização da esteira automatizada na linha de produção para favorecer a produção em larga escala de produtos padronizados e em série. O resultado da conjugação dessas características gerou a redução dos custos unitários de produção, e a necessidade de um grande contingente de força-de-trabalho, tendo em vista o aumento da produtividade. Para aprofundar a temática consultar Antunes (1995) e Harvey (1992)

Especialmente após a Segunda Guerra Mundial, esta orientação teórica passou a nortear as formulações políticas e econômicas dos governos, especialmente dos países de economia central, tendo na intervenção do Estado a estratégia para as suas definições.

Configurou-se, portanto, um Estado financiador do crescimento, regulador da atividade produtiva e promotor do bem-estar social, ou seja, um Estado garantidor do crescimento econômico e de um mínimo de padrão de vida para todos os cidadãos conformando desta forma o chamado Estado de Bem-Estar Social (Reis, 1997).

Pode-se afirmar que a necessária intervenção do Estado foi decorrente de um lado do reconhecimento da *questão social* que passa a ter uma maior visibilidade quando do surgimento das grandes transformações econômicas, políticas e sociais desencadeadas pelo processo de industrialização das sociedades capitalistas avançadas, em especial quando da tomada de consciência, por parte de grande parcela da sociedade, dos enormes problemas decorrentes das novas condições do trabalho urbano, que deveriam ser enfrentados para o próprio desenvolvimento material da sociedade ⁵; e de outro, do *processo de produção* assentado no modelo fordista/taylorista. Se por um lado, a produção em massa gerava consumo em massa, por outro, intensificava a organização coletiva da classe operária que, em face do pleno emprego e da maior visibilidade das contradições sociais, tinha condições de ampliar suas reivindicações tanto no campo econômico (aumentos reais de salário), como no plano jurídico social (regulamentação do trabalho, reconhecimento dos sindicatos, benefícios vinculados a salários indiretos extensivos ou não a familiares, etc.)

Ou seja, as modalidades de regulação social passaram a atender às necessidades da classe trabalhadora e a fortalecer o paradigma de acumulação capitalista fordista/taylorista, formatando assim as bases de constituição do sistema de proteção social assentado no "desenvolvimento" e "bem-estar" que se consolidou, em especial, a partir da experiência do sistema de seguridade social, implantado na Inglaterra (1942), sob a coordenação de William Beveridge, que propunha a unificação do sistema de proteção social, contemplando, além de políticas de aposentadoria, saúde e educação voltadas aos trabalhadores formais, políticas de atendimento aos desempregados, inválidos, crianças e idosos.

Partindo destas sínteses e agregando-se as reflexões de Di Giovanni (1998) pode-se afirmar que a questão da proteção social se institucionaliza e toma forma concreta através de políticas de caráter social assumidas pelo Estado e reconhecidas pela sociedade. Estas

⁵ Consultar Iamamoto (1998), Wanderley (1998) e Telles (2001).

políticas sociais possuem dois planos de orientação: (1) políticas de regulação social votadas para o conjunto da sociedade e (2) políticas sociais dirigidas a grupos específicos.

Segundo Vianna (1994), a literatura trata a seguridade social a partir de duas abordagens: (1) o padrão inglês de proteção social (Beveridge) - que está fundamentado nos preceitos de que a proteção social é mais do que um seguro é um direito, cuja cobertura deve ser universal; (2) o padrão alemão, fundado por Bismarck, cuja idéia está no campo do seguro, levando em consideração critérios de seletividade para o acesso aos benefícios.

Indo para além desta categorização, tem-se a existência de diferentes modelos de Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State que estão diretamente relacionados a uma forma específica de regulação social dada as transformações das relações entre diretrizes econômicas e as diretrizes do Estado, entre o papel do Estado e o papel da sociedade, tendo por referência um dado desenvolvimento societário.

Ou seja há diferentes tipologias de Welfare State que se diferenciam pelo tipo de economia - central ou periférica; pelo tipo de processo produtivo, pelos processos de organização da classe trabalhadora, entre outras. Quais sejam: (1) *residual ou liberal*: modelo de mercado, no qual a política social intervém ex-post, quando os canais "naturais" e "tradicionais" de satisfação das necessidades não estão em condições de resolver determinadas exigências do indivíduo; (2) *institucional redistributivista ou social-democracia*: modelo voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais desmercantilizados e garantidos a todos os cidadãos. As políticas sociais configurando-se enquanto direitos sociais garantindo o amplo conceito de seguridade social; (3) *meritocrático-particularista* ou conservador, corporativo e estratificado: modelo em que as pessoas devem estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base em seu trabalho, em seu mérito, no desempenho profissional, na sua produtividade. A função das políticas sociais é de intervirem apenas parcialmente, complementando e corrigindo as ações alocativas do mercado e das instituições econômicas. Vincula ao trabalho o acesso aos benefícios, bem como estabelece por base de ocupação diferentes tipos de políticas. Esta vinculação à base ocupacional exige diferentes regimes de políticas sociais, favorecendo que os sistemas de proteção social sejam corporativos e estratificados.

1.1. A configuração do sistema de proteção social brasileiro

A existência de um efetivo sistema de proteção social no Brasil só emerge a partir das transformações políticas e econômicas dos anos 30 e se efetiva nos anos 70. Ou seja,

somente após a alteração das bases produtivas da economia agrário-exportadora para urbano-industrial que aparecem as primeiras configurações de políticas sociais definidas pelo Estado, que viriam a definir o sistema de proteção social brasileiro, especialmente na década de 70, quando já está consolidado a matriz econômica nacional de base industrial.

Aproximando-se estas reflexões com os conceitos sistematizados por Draibe sobre os diferentes tipos de Welfare State, pode-se afirmar que no Brasil a organização do sistema de proteção social segue a orientação do modelo meritocrático-particularista, conservador ou corporativo, combinando processos de cooptação através de regulações e de controle corporativo com algumas particularidades tendo em vista o processo de formação político-econômica do país.⁶

Referente a periodização dos processos de constituição do sistema de proteção social brasileiro, evidencia-se sete grandes períodos que acompanham os processos de modernização das bases produtiva e o estabelecimento do perfil de regulação político social.

Quadro I

Síntese da periodização e configuração do sistema de proteção no Brasil:

Perfil da Regulação Política	Etapa	PERÍODO	FASE
Política Social do laissez-faire	I	Antes de 1930	Ajuda Mútua
Política Social populista com traços desenvolvimentista	II	1930-1943	Introdução do Sistema de Proteção
		1943-1964	Expansão fragmentada e seletiva
Política social do regime tecnocrático-militar, incluindo a fase da abertura	III	1964-1977	Consolidação Institucional do sistema de proteção social
	IV	1977-1985	Crise e ajustamento conservador do sistema de proteção social
Política Social do período de transição para a democracia liberal	V	1985-1987	Ajustamento Progressista do sistema de proteção social
	VI	1988-1990	Reestruturação do Sistema de Proteção
Política Social de recorte neoliberal	VII	A partir de 1990	Reforma do Sistema de Proteção Social

Fonte: Quadro adaptado pelos autores a partir de Draibe (1993) e Pereira (2000)

De maneira sintética e, utilizando-se do esquema proposto por Draibe (1993), pode-se destacar seis grandes áreas de constituição do sistema de proteção social no Brasil: (1)

⁶ Sobre os processos de desenvolvimento político e econômico brasileiro consultar Bielschowski (1995); e sobre as características particulares do modelo de Estado brasileiro, consultar Draibe (1993)

Previdência; (2) Assistência Social e Programas de Alimentação e Nutrição; (3) Saúde; (4) Educação; (5) Habitação; (6) Trabalho. Em cada uma destas áreas processos distintos de definição de benefícios, clientela, acessos e financiamentos evidenciam as características do modelo de proteção social brasileiro.

A periodização explicitada no Quadro I e o detalhamento das áreas de constituição do sistema de proteção social estão diretamente relacionadas com o padrão de desenvolvimento econômico brasileiro.

Até 1930 as noções capitalistas de industrialização tardia e periférica estavam presentes inclusive na concepção de proteção social que ora versava enquanto caso de política, ora enquanto caso de polícia. O Estado não exercia a função ativa enquanto agente regulador da questão social, deixando ao mercado e a iniciativa privada não mercantil este atendimento, que pela natureza destas instâncias, a escolha e a forma (que na maioria das vezes estava assentada na ajuda mútua) de atender estavam definidas a partir das demandas e preferências individuais. Embora com ações na gestão das políticas sociais de caráter residual, destaca-se, neste período, a constituição de regulamentações nas áreas do trabalho e previdência⁷.

O período de 1930 a 1964 se caracteriza, no âmbito da economia, pela passagem do modelo agroexportador para urbano industrial e, no âmbito das orientações políticas, por dois grandes diferentes processos, embora com diferentes estilos governistas: (1) ditadura Vargas (1930-1945), tendo como orientação para o equacionamento da questão social o aparelho do Estado, através de um sistema de gestão e regulação dos conflitos sociais, visando a produção do consenso e da coesão social, a chamada *cidadania regulada*⁸; (2) fase da redemocratização (1945-1964), cuja marca, no âmbito das políticas sociais, foi adotar, através de pactos com segmentos da elite dominante da sociedade, medidas de antecipação às demandas e pressões populares. Reforça-se neste período o cunho das políticas sociais reguladoras da cidadania.⁹

O período de 1964 a 1985, se conformou pela orientação ditatorial (e o processo para a abertura política), que conduziu o país a um novo ciclo de acumulação e modernização capitalista, associando parcerias com segmentos da burguesia nacional e com capitais

⁷ Algumas regulamentações que marcaram este período: Lei dos Acidentes de Trabalho (1919); Lei Eloy Chaves (1923); Lei das Férias Remuneradas (1925), entre outras.

⁸ Se caracteriza pela regulação compulsória dos direitos, pelo estilo de acesso aos mesmos. Neste período, os direitos estavam vinculados a inserção formal no mercado de trabalho, sendo diferenciado pelos setores da economia e a parcela contributiva dos trabalhadores aos mesmos. Consultar Laurell (1995)

internacionais, e no campo das relações com a classe trabalhadora, imprimindo uma política repressiva as suas reivindicações e manifestações. Período que se caracterizou pelo rápido crescimento e acelerado processo de transformação da estrutura social e pautou-se pela expansão do trabalho assalariado e elevados graus de concentração da renda. Os resultantes deste modelo de crescimento podem ser resumidos pelo paradoxo - aumento de progresso econômico e aumento da exclusão social. Foi neste período que a política social se integra de fato ao conjunto de políticas de governo, como estratégias para a legitimação do modelo de desenvolvimento (I e II PND). O sistema de proteção social neste período manteve como orientação a estratégia conservadora na definição e gestão das políticas sociais, cujas medidas, embora existindo a expansão da cobertura e oferta de bens e serviços, a redução do caráter redistributivista, a regressividade dos mecanismos de financiamento e acima de tudo a privatização dos espaços públicos.¹⁰

A gestão das políticas sociais, até a década de 80, manteve orientações exercidas através do Estado, embora sempre tenha convivido outras formas de proteção como as de orientação privadas mercantis ou não mercantis, especialmente vinculadas a proteção de grupos sociais específicos. Mantendo, no âmbito do atendimento, a orientação diferenciada, de um lado políticas sociais protecionistas de recorte regulado voltadas às parcelas da população inserida no mercado formal de trabalho e de outro, políticas focalizadas àquelas populações não inseridas no mercado formal de trabalho.

Na década de 80, o Brasil viveu de um lado um processo de transição democrática e por outro lado, como em todos os países do mundo, os impactos da recessão econômica mundial, que pôs em xeque, dentre outras orientações, o referencial teórico keynesianista que foi o orientador dos modelos de Estados de bem-estar social.

Em linhas gerais pode-se sintetizar no âmbito do cenário mundial as seguintes questões: reduzido crescimento da produtividade decorrente do esgotamento do paradigma tecnológico dominante; crescente descontentamento dos trabalhadores; elevação da inflação; redução da capacidade de arrecadação do Estado, comprometendo as suas receitas e também aumentando os seus gastos, em razão do crescimento do desemprego e outras expressões da questão social gerando, em última instância, crescentes dívidas públicas e;

⁹ Algumas políticas deste período: criação do Ministério do Trabalho (1931); seguro contra velhice, invalidez e acidente de trabalho (1937); instituição do salário mínimo (1940); consolidação da CLT (1943); criação do SESI, SESC e LBA (1945); Lei Orgânica da Previdência (1960); criação do BNH (1964), entre outras.

¹⁰ Algumas políticas que marcaram este período: criação do INPS (1966); criação do FGTS (1967); reforma do ensino superior (1968); definição das Diretrizes e Bases da Educação (1971); definição do Estatuto do trabalhador rural (1973); criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (1974); criação do

fim do acordo de Bretton Woods e da conversibilidade do dólar, com a propagação da instabilidade nos mercados de câmbio, nos mercados financeiros e nos mercados de produtos, bem como no acirramento da competição internacional. Agregaram-se a estes aspectos: o aumento dos preços do petróleo - matéria-prima essencial da matriz energética e do padrão de industrialização dos países de economia central e a elevação das taxas de juros americanas, que se constituiu, nos anos 80, numa das razões “crise da dívida externa” dos países de periferia.

Novamente o que estava em confronto, nesta nova conjuntura, era a garantia do lucro e, como a sua base, na forma capitalista de produção, é o trabalho, tornou-se, então, importante, de um lado, reorganizar o trabalho para retomar o movimento de extração do excedente visando à ampliação da acumulação de capital, cujo modelo de sustentação é o flexível e de outro; a defesa de um capitalismo livre de regras, sem obstáculos à ação do mercado, cujo receituário teórico é o paradigma neoliberal¹¹

As bases de sustentação do paradigma neoliberal podem ser assim sintetizadas: defesa do individualismo; igualdade social enquanto oportunidades ou condições iniciais para todos e; força da ideologia de mercado como orientadora das políticas econômicas e sociais. No que se refere às mudanças nos processos produtivos, mudanças comumente chamadas de reestruturação produtiva, se assentada especialmente no conceito de flexibilidade, tanto no âmbito produtivo como nas reformulações do capital financeiro.

No âmbito produtivo, a reestruturação é facilitada pelos processos microeletrônicos, que acentuam a produção vinculada à demanda (produção variada e heterogênea), exigindo, como decorrência, um novo perfil da força-de-trabalho, marcado pelo número cada vez menor de trabalhadores fixos e com estabilidade, por um número maior de trabalhadores subcontratados, sem vínculos, sem proteção social, mas, ao mesmo tempo, envolvidos e comprometidos com o processo produtivo, seja pela requerida polivalência e multifuncionalidade produtiva, seja pela insegurança e fácil substitucionalidade do processo de trabalho.

No âmbito financeiro, a reestruturação se dá pela desregulamentação da atividade produtiva estatal e pela desregulamentação dos sistemas de proteção social públicos, pois para a gestão da matriz produtiva flexível a liberdade do mercado é fundamental. Assim sendo, a ação do Estado deve ser mínima no sentido de garantir a ordem pública e arbitrar

Sistema Nacional de saúde (1975); criação do FUNRURAL (1975); criação do SINPAS (1975); criação do Mobral (1985), entre outras.

¹¹ Ver Antunes (1995) e (1999).

os conflitos que a sociedade civil não resolve sozinha, e ao mesmo tempo, possibilitar a despolíticação do mercado, uma vez que a liberdade absoluta de circulação dos indivíduos e dos capitais privados é fundamental para que haja competitividade e autonomia desses indivíduos .

Os preceitos neoliberais como estratégia de saída da crise estão assentados nas seguintes questões: (1) num Estado forte para legislar no sentido de garantir as ações do livre mercado; (2) num Estado mínimo para com os gastos sociais e regulamentações econômicas; (3) supremacia à estabilidade monetária; (4) reformas públicas para contenção de gastos sociais; (5) reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; (6) desmonte do sistema de proteção social pactuado politicamente.

No âmbito do Brasil, os impactos do novo paradigma teórico orientador da reforma do Estado, no sistema de proteção social, ocorreram tendo em vista dois movimentos: de um lado reformas sociais advindas da transição democrática, que favoreceram a incorporação, na Constituição Federal, do recorte das políticas sociais enquanto direitos sociais de cunho redistributivista¹²; e de outro lado um movimento de ajustes voltados às adequações da modernização econômica e institucional do país, que em última instância retoma o caráter patrimonialista e populista do sistema de proteção social.

Assim de 1985 a 1990, período da transição democrática, prevaleceu, no campo de ação das políticas sociais estratégias reformistas, de cunho liberal, visando adequação tanto à política de crescimento sustentado, quanto à ampliação do atendimento das necessidades sociais da população. Este período é marcado pelo paradoxo "orientações de mudanças progressistas" versus "orientações de reformas liberais". Referente as orientações progressistas, a marca central foi o processo de construção e de aprovação da chamada Constituição Cidadã brasileira, que introduziu teoricamente o referencial de universalização dos direitos e, no campo da gestão, inaugurando mecanismos de integralidade da proteção social pública na configuração da política de seguridade social (previdência, saúde e assistência social), através de um novo modelo de financiamento (fundos e orçamentos únicos) e um novo modelo de gestão pública (descentralização e criação de conselhos públicos e de direitos sociais paritários tendo em vista as esfera de governo federal, estaduais e municipais e a sociedade civil). E no âmbito das reformas liberais, evidencia-se os ajustes estabelecidos pelas programáticas de governo, sob orientação dos organismo internacionais, como imperativo de enfrentar a crise e a

¹² Somente com as mudanças políticas requeridas no final da década de 80, que ocorre a incorporação da assistência social enquanto política pública, ao lado da política previdenciária e da política de saúde.

instabilidade macroeconômica, quais sejam substituir a orientação keynesianista pelo monetarismo.¹³

Assim sendo, o caráter de uma sistema de proteção social público sob forma de políticas redistributivistas e universalistas, que vinha se inaugurando, mesmo que timidamente, no Brasil é solapado pelo retorno mais agudo das características da meritocracia e do particularismo orientados pela focalização e seletivização das políticas sociais.

Evidencia-se estas características, na reforma no sistema de proteção social brasileiro, pela redução do gasto social no financiamento do sistema, pela ampliação de serviços privados, pela flexibilização nas políticas de regulação social, pela assistencialização das políticas sociais voltadas a segmentos populacionais. Todas estas reformas imprimidas num contexto de ampliação do desemprego e de reposicionamento das matrizes produtivas.

2. O sistema de proteção social brasileiro no âmbito do trabalho industrial

Na perspectiva de que "(...) a construção dos sistemas de proteção social confundem-se com a formação e a extensão do assalariamento na sociedade capitalista (...)" (Marques, 1997, p.189), retoma-se a tese do reconhecimento da questão social no surgimento dos sistemas de proteção e re-introduzir, enquanto elementos para a compreensão do sistema de proteção social no âmbito das relações de trabalho brasileiro, as alterações nos processos de organização e gestão produtiva e os processos de organização reivindicatória da classe trabalhadora.

Além dos sistemas tradicionais de proteção social - saúde, previdência e assistência - agregam-se ao campo das políticas de regulação social do trabalho, aquelas voltadas a relações e condições de trabalho: a) regulação do mercado e dos processos de trabalho - legislação trabalhista, políticas salariais, etc.; b) normalização da atividade política - organização sindical, direito de greve, etc.; c) composição do consumo coletivo dos trabalhadores - saúde, educação, alimentação, etc.; d) nos planos de composição das rendas de trabalho - FGTS, PIS, PASEP, etc.

¹³ Políticas que marcaram o período 1985 e a década de 1990: criação do seguro desemprego (1986); aprovação da Constituição Federal (1988); criação do Estatuto da Criança e Adolescente (1990); aprovação da Lei Orgânica da Seguridade Social (1991); aprovação da Lei Orgânica da Saúde (1991); aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (1993); aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996); Reforma da Previdência Social (1998); entre outras.

Pode-se caracterizar, no âmbito do trabalho industrial, três grupos de políticas sociais integrantes do sistema de proteção social:

Quadro II

Agrupamento dos tipos de benefícios no âmbito das relações de trabalho:

Benefícios Previdenciário	Benefícios estabelecidos por legislações específicas	Benefícios definidos em convenções coletivas
<ul style="list-style-type: none"> - benefícios legalmente garantidos, de correntes da carteira de trabalho; - indenização pela perda imotivada do vínculo empregatício (FGTS); - férias remuneradas acrescida de abono; - décimo terceiro salário; - recolhimento do INSS pelo empregador; - seguro-desemprego; - salário educação; - auxílio maternidade; - auxílio doença. 	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio alimentação - Auxílio transporte 	<ul style="list-style-type: none"> - assistência à saúde; - fundos de previdência; - seguro de vida; - auxílio moradia; - auxílio educação; - empréstimos financeiros; - etc.

Fonte: Esquema adaptado pelos autores a partir do estudo de Noronha (1999)

A implantação do conjunto de políticas sociais voltadas ao campo do trabalho revela, como apontado anteriormente, a subordinação da esfera social aos objetivos macroeconômicos em cada contexto histórico.

Desta forma, perpassam pelos três tipos de benefícios, formas distintas de regulação e de atendimento às necessidades dos trabalhadores que, se por um lado confirmam o modelo patrimonialista e meritocrático de concepção e gestão, por outro deflagrou aspectos importantes para o conjunto da classe trabalhadora: (a) segurança de renda; (b) segurança no emprego; (c) segurança no trabalho; (d) segurança quanto aos postos de trabalho. (Pochman, 1996)

São exatamente estes aspectos, que foram uns dos centrais condicionantes para a definição do sistema de proteção social na esfera das relações e condições de trabalho, que estão sendo pauta das reformas do Estado cuja lógica está na desregulamentação de cunho universalizante dos direitos sociais como forma de ampliar o crescimento econômico.

A *regulação do trabalho* é entendida a partir de dois eixos: de um lado, a *estruturação do mercado laboral* em consonância com o modelo de produção instaurado no país e, de outro lado, o eixo *dos processos de regulamentação* desse mesmo mercado de

trabalho, que se dá a partir de uma interferência pública (estatal e civil) mediadora e disciplinadora das relações e condições de trabalho.

A tese proposta no paradigma neoliberal é de que quanto mais desregulado e flexível o mercado de trabalho, mais possibilidade de geração de empregos e integração social, seguindo desta forma a mesma orientação norteadora do modelo flexível de produção de mercadorias.

No entanto, os efeitos dos processos de reestruturação produtiva e reforma do Estado têm sido marcado pela diminuição do emprego formal; o aumento do emprego no setor terciário¹⁴; a ampliação do setor de trabalho não estruturado, que convencionalmente identifica-se como "informalidade" e com o "trabalho precário"; uma fragilização das lutas e conquistas coletivas dos trabalhadores; e acima de tudo uma precarização das relações e condições de trabalho.

Os dados estatístico ilustram este novo perfil do mercado de trabalho:(1) a taxa média de desemprego total (PED/Dieese) para seis regiões metropolitanas aumentou de 14,6% em 1993 para cerca de 16,6% em 2001; (2) ocorreu um crescimento acelerado da informalidade, de 44,4% do total de ocupados em 1993 para 47,3% em 2001 (PME/IBGE); (3) em apenas dois anos (1998-2000) a participação dos trabalhadores sem carteira de trabalho no total de ocupados cresceu de 23,5% para 25,5% (PME/IBGE); (4) o baixo crescimento econômico e a pressão do desemprego sobre os salários reais resultaram na perda de participação da renda do trabalho na renda total de 40% para 36% entre 94 e 99 (Dieese), enquanto a produtividade por hora paga subiu cerca de 65% entre 1995 e 2000. (Felicio, 2002)

Se no âmbito das políticas sociais de cunho regulacionista - benefícios previdenciário e benefícios estabelecidos por legislações específicas -, vem sendo propagada necessárias reformas, é no âmbito dos benefícios definidos em convenções coletivas que mais se evidenciam estas alterações, tendo em vista o novo perfil de gestão do processo produtivo, imposto pelos modelo de produção flexível: gestão participativa através da adesão por consenso dos trabalhadores; multifuncionalidade de funções e da força-de-trabalho; aproximação hierárquica, em especial nos setores intermediários com os setores operacionais; reformulações estratégicas, não de conteúdo, mas de forma e conceituação da nomenclatura "trabalhador assalariado", "empregado" para trabalhador "patrão" e

¹⁴ Embora neste setor, especialmente no comércio, que tradicionalmente absorvia a força-de-trabalho liberada pela indústria, também as inovações organizacionais e tecnológicas já penetraram, desencadeando os mesmos impactos vivenciados pelo setor industrial (Antunes, 1999).

"colaborador"; muitos benefícios que tinham uma dimensão coletiva ao conjunto dos trabalhadores passam a ser acessados pelos critérios de metas de produtividade, vinculando os benefícios sociais à lógica mercantil de produção (incentivos e premiações) e; sendo oferecidos conforme perfil de ocupação (aqueles trabalhadores que possuem contrato de trabalho direto e aqueles com contrato indireto / terceirização) na maioria das vezes por empresas sociais privadas lucrativas, e. dependendo da localização regional da indústria, do seu tamanho e da seu processo produtivo.

2.1. A proteção social e o contexto da reestruturação produtiva em Caxias do Sul

A microrregião de Caxias do Sul vem, ao longo principalmente das últimas décadas, compondo-se enquanto grande polo de urbanização e industrialização capitalista no Estado do Rio Grande do Sul. Afirmarões deste porte são possíveis a partir da análise das informações estatísticas da região. Do ponto de vista populacional a região apresenta um significativo crescimento, sendo que a localização da população vem se concentrando no perímetro urbano (Quadro III).

Quadro III

População (milhares)

Anos	Total	Urbana	Rural
1994	307.921	277.128	30.793
1995	315.540	283.986	31.554
1996	325.694	293.124	32.570
1997- estimativa	341.978	307.780	34.197
1998- estimativa	359.077	323.169	35.907
1999- estimativa	349.581	-	-
2000	360.223	333.217	27.006

Fonte: IBGE, 2000.

De outra parte a performance industrial da região está plenamente configurada na estrutura de sua base produtiva. Trata-se de uma região que vem conquistando a elevada qualificação de pólo industrial do Estado e sua administração produtiva se rege na plena lógica da reprodução capitalista. A informações contidas no Quadro IV permitem referir que a componente mais representativa de sua produção industrial está na indústria metal mecânica, na seqüência obedecendo uma ordem de grandeza estão as indústrias de alimentação e fiação e tecelagem respectivamente. Enfim o potencial industrial é evidente

e chega a representar 64,66% do total da produção da região, posteriormente vem o setor comércio e serviços com 33,34%, sendo que a produção agrícola é inexpressiva.

Quadro IV
Composição da Economia Industrial

Setor Industrial	Participação
Indústria de Alimentação	12%
Indústria da Fiação e Tecelagem e Vestuário	11%
Indústria da Madeira e do Mobiliário	9%
Indústria do Material Plástico	6%
Indústria Metal. de Bens de Capital	40%
Indústria Metal. de Bens de Consumo	20%

Fonte: IBGE, 1996.

As evidências mais significativas quanto a importância desta microrregião e, em especial, no âmbito da economia gaúcha pode ser demonstrada a partir da consideração sobre Produto Interno Bruto (PIB) produzido pela indústria do Município e sua relação com o PIB estadual¹⁵: em 1980, representava 57,01% do PIB municipal e 6,58% do PIB estadual referente à indústria (Borba, 2000, p.72, 73). Esse índice manteve-se com oscilações positivas durante a década de 90 (Borba, 2000; Câmara de Indústria e Comércio, 1999; FEE, 2000; Jornal Pioneiro, 1999).¹⁶

A afirmativa supracitada também pode ser reforçada pelos dados publicados por Saboia (2000), que revelam que Caxias do Sul ocupa o 9º lugar das 155 aglomerações industriais do país selecionadas segundo os 13 setores da indústria que compuseram a pesquisa desconcentração industrial no Brasil nos anos 90.¹⁷ Referente aos postos de trabalho, a economia caxiense emprega aproximadamente 100.000 trabalhadores, deste total 55.397 no setor industrial.¹⁸

Esta dinamicidade de crescimento e desenvolvimento industrial vem sendo também

¹⁵ Não desconsiderando o PIB produzido pelo subsetor serviços (comércio e demais serviços), que também apresenta índice representativo, com 40,32% do PIB municipal e 3,22% do PIB de serviços estadual em 1980. Na década de 90, o PIB desse subsetor em relação ao PIB municipal apresentou os seguintes índices: 36,84% em 1990; 36,26% em 1995; 39,12% em 1996; e 38,57% em 1997. Em relação ao PIB do subsetor serviços do Estado do Rio Grande do Sul, o PIB de serviços do Município oscilou na casa do 4% (Borba, 2000, p.72, 73; FEE, 2000).

¹⁶ O PIB produzido pela indústria de Caxias do Sul, comparado ao PIB total do município, apresentou os seguintes índices: 60,01% em 1990; 59,92% em 1995; 57,27% em 1996; 58,12% em 1997. Esses índices, em termos de PIB da indústria do Estado do Rio Grande do Sul, representam, respectivamente, 7,19%, 7,97%, 7,41% e 7,41% (FEE, 2000).

¹⁷ Consultar o estudo de Saboia (2000) acerca da desconcentração industrial no Brasil nos anos 90, tendo como fonte de dados a base do Ministério do Emprego e Trabalho (MTE), a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)

organizada pela introdução de inovações técnico-organizacionais nas indústrias, conforme estudo realizado por Herédia e Peruzzo o qual aponta que, na indústria local, houve a implantação de novas tecnologias de produção, de gestão da força de trabalho e de organização do trabalho, resultando no aumento da produtividade e na diminuição de perdas produtivas, com o aumento da qualidade do produto e a racionalização do processo produtivo.(Herédia, Peruzzo, 1998, p.161).¹⁹

O cruzamento destes fatores aliados a evolução do emprego no setor industrial, conforme Quadro V permite aproximar considerações quanto a existência de impactos no campo das relações sociais de trabalho e, por conseguinte, modificações no sistema de proteção social tanto referente as modificações reguladas pelo Estado, quanto àquelas estabelecidas por negociações coletivas.²⁰

Quadro V

Evolução do emprego no município de Caxias do Sul

INDÚSTRIA				
Mês/Ano	Total estabelecimentos respondentes	Total de Admissão	Total de Desligados	Admitidos-Desligados
Setembro, outubro, novembro e dezembro de 2000				
09/2000	854	1851	1926	-75
10/2000	876	1673	1890	-217
11/2000	868	1936	1633	303
12/2000	912	2294	1414	880
Setembro, outubro e novembro de 2001				
09/2001	812	2343	1685	658
10/2001	715	1195	1539	-344
11/2001	815	1963	1393	570

Fonte: Dados sistematizados pelos autores a partir da referência Caged/MTE/Módulo I, 2001

Estas constatações também podem ser corroboradas pelas indicações trazidas no estudo de Herédia e Peruzzo que menciona a relação entre inovações tecnológicas e gerenciais e a *economia na utilização da força-de-trabalho com a existência de uma reestruturação das políticas de proteção social*, "que passaram a ser reordenadas do campo das ações públicas para ações privadas de corte social e o acesso ficou restrito ao critério do contrato de trabalho." (Herédia e Peruzzo, 1998, p.161).

¹⁸ Dados referentes até março de 2001 fornecidos pelo CAGED/RAIS - MTE

¹⁹ Pesquisa realizada pelo Departamento de Sociologia da Universidade de Caxias do Sul, acerca da indústria de transformação caxiense e da modernização tecnológica no período de 1994 a 1998.

²⁰ Embora as referências CAGED - MTE devam ser observados com cautela, tendo em vista as oscilações no número e tipo de instituições respondentes, os dados indicam um movimento crescente e decrescente entre admissões e desligados nos meses indicados, apontando para a existência de um comportamento de desempregabilidade neste setor produtiva em Caxias do Sul.

Referente às políticas estabelecidas por negociações coletivas, o referido relatório de pesquisa aponta para a reorganização dos benefícios sendo regidos pelos processos de flexibilização e critérios de produtividade. Mantendo ainda programas sociais de corte tradicional como alimentação, vestuário, saúde bens duráveis, gestados especialmente pelas Fundações e Associações empresariais.

Outro indicador que merece atenção é a alteração da função dos benefícios, para o contexto de trabalho. Benefícios entendidos como salário indireto, servindo como compensação dos salários baixos e hoje estão também servindo como mais uma mercadoria social. (Herédia e Peruzzo, 1998, p. 162).

Estas ponderações agregadas às indicações de recorte teórico, sinalizam que da mesma forma que no âmbito do conjunto das indústrias capitalistas, há um reordenamento do campo do sistema de proteção social de cunho público para o campo contratualista e uma alteração no âmbito das conquistas sociais através das negociações coletivas, também vem ocorrendo estes processos no município de Caxias do Sul este fato juntamente com a crescente exclusão social que se faz presente na Cidade orienta um recrudescimento da questão social e encaminha para a necessidade de novas proposições para o enfrentamento.

Considerações Finais

O saldo desta primeira reflexão aponta para dois eixos de especulação. Um primeiro, de evidência teórica, que indica que o resultado da orientação produtiva flexível no âmbito das economias capitalistas, tem se constituído num amplo paradoxo entre crescimento das economias e o desenvolvimento da precarização do trabalho, que em última instância tem criado novas bases de reprodução da questão social que, historicamente, tem sido a matéria prima dos sistemas de proteção social regulados pelo Estado. E um segundo, de cunho exploratório, mas agregado às indicações de recorte teórico, que indicam um provável potencial de exclusão social no âmbito da microrregião de Caxias do Sul e desta forma um recrudescimento da questão social, o que leva a inferir sobre alterações em curso no âmbito do sistema de proteção social.

O que fica de indagação vai para além daquilo que já está evidenciado *o que se pretendeu reformar?* Esta pergunta já possui a sua resposta: reformar as conquistas, no campo das leis e acordos coletivos, que nada mais são do que espaços onde são decididos e implantados os sistemas de proteção social que afetam os trabalhadores vinculados ou não no mercado formal de trabalho. Mas a pergunta que fica em aberto é *qual o sentido destas*

alterações em curso? A quem e o que vem responder as novas lógicas do sistema de proteção social? Como estas reformas estão sendo estabelecidas na microrregião de Caxias do Sul, dada o seu grau de importância no âmbito das questões do trabalho gaúcho?

Estas interrogações e acima de tudo seus impactos no sistema de proteção social estão sendo objeto de uma pesquisa de maior fôlego que, a partir do seu resultado poderá apontar o desenho da conformação do sistema de proteção social voltada aos trabalhadores não somente em Caxias do Sul, mas no estado do Rio Grande do Sul, bem como indicar as necessidades de novos investimentos no âmbito da oferta de políticas sociais públicas para o enfrentamento das inúmeras expressões da questão social decorrentes das transformações no mundo do trabalho.

Referências Bibliográficas

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as Metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo, Cortez, 1995.

_____. *Os sentidos do trabalho: ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo, Cortez, 1999.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *O pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, Contraponto, 1995.

BOBBIO, Norberto *Liberalismo e Democracia*. São Paulo, Brasiliense, 1998.

BORBA, Sheila Villanova. Impacto urbano das transformações da economia industrial na Região Nordeste do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: FEE, 2000. (Relatório de Pesquisa)

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Secretaria de Políticas de Emprego e Salário (SPES). Coordenação-Geral de Estatísticas do Trabalho e Identificação Profissional (CGETIP). Registros Administrativos: RAIS e Caged. Brasília: MTE, SPES, 1999.

CÂMARA DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS DE CAXIAS DO SUL. Caxias do Sul dados sócio-econômicos. Caxias do Sul, abr., 1999.

CAXIAS cresce 0,85% com PIB de US\$ 3,4 bi. Jornal Pioneiro, Caxias do Sul, 21 out. 1999.

- DI GIOVANNI, Geraldo. "Sistema de Proteção Social: uma introdução conceitual". In: OLIVEIRA, Marco Aurélio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, São Paulo, UNICAMP, IE, 1998.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recente. Projeto Regional de Reformas de Política Pública. CEPAL / Gobierno de los Países Bajos. Série Reformas de Política Pública, n.º 14, Santiago de Chile, 1993.
- FELÍCIO, João Antônio. Artigo da Folha de São Paulo de 24/03/2002
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1992.
- HERÉDIA, Vania B. M. e PERUZZO, Juliane Feix. Implicações tecnológicas nos processos de trabalho na indústria caxiense. Cadernos de Pesquisa. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, v. 6, n. 3,, abr. 1998.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. *O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e formação profissional*. São Paulo, Cortez, 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível na internet. <http://www.ibge.gov.br>.
- LAURELL Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____. *Estado e Políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo, Cortez/CEDEC, 1995.
- MARQUES, Rosa Maria. As mudanças do mundo do trabalho e a proteção social. In: *A Proteção Social e o Mundo do Trabalho*. São Paulo, Bional, 1997.
- NORONHA, Eduardo G. O modelo legislado de relações de trabalho no Brasil. Texto apresentado no VI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho, Abet, 1999.
- PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Sociais: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo, Cortez, 2000.
- PEREIRA, Potyara A. P. *As metamorfoses da questão social e a reestruturação das políticas sociais*. Módulo I, Brasília: CEAD-UnB, 1999.
- POCHMAN, Márcio. Experiências internacionais da ação sindical frente as transformações do mundo do trabalho. In: *Ciclo de Estudos*. Brasília, ANFIP, 1996.
- REIS, Carlos Nelson dos. A relação Estado sociedade: o desmonte das instituições públicas e a exclusão social. *ANÁLISE. Revista da Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas*, Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 8, n. 2, 1997.
- SABOIA, João. Desconcentração industrial no Brasil nos anos 90: um enfoque regional. *Pesquisa, Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro: UFRJ, v. 30, n. 1, abr. 2000.

- SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 25, ano 9, junho de 1994
- SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Informe PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre. Notas Metodológicas. Porto Alegre: FEE, JAN, 2001. Ano 9, número especial.
- TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo, Editora 34, 2001.
- VIANNA, Maria Lúcia T. W. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: BRAVO, Maria I. S. e PEREIRA, Potyara A. P. *Política Social e Democracia*. São Paulo, Cortez, 2001.
- VIANNA, Maria Lúcia T. W. Perspectivas da seguridade social nas economias centrais: subsídios para discutir a reforma brasileira. In: BRASIL, *Pesquisas*. Vol. IV, Brasília, MPS/CEPAL, 1994.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo e outros. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo, Educ, 1998.