



ANÁLISE COMPARADA DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL: França e Brasil

Fabiane Aparecida Moreno Gomes¹

RESUMO

Os sistemas de proteção social modelam-se e configuram-se em graus diferentes de acordo com contexto social o qual ele está inserido. Configuram-se a partir de processos de transformação dentro do tempo, adquirindo caráter dinâmico e mutável.

Assim, enfatiza-se que o contexto do segundo pós-guerra mundial apresentou-se como um terreno fértil para o desenvolvimento da proteção social, principalmente na Europa. Entretanto, as crises subseqüentes do capital agiram como verdadeiros entraves na execução das políticas públicas (especialmente das políticas sociais), sobretudo nos países capitalistas dependentes como o Brasil, embora também se expressem com grau e intensidade variados nos países capitalistas centrais.

Palavras-chave: Proteção social, Estado de Bem Estar Social, Capitalismo.

ABSTRACT

The Social Protection systems take form in different ways according to the social context which they belong. They form on the basis of process of transformation in time, getting dynamism and mutability.

Then, it is worth mentioning that after the Second World War, we had good conditions to the development of the social protection, especially in Europe. However, subsequent economic crises hampered the implement of public policies (particularly social policies), mainly in peripheral capitalist countries like Brazil, although it also takes place, in different ways, in central capitalist countries.

Keywords: Social protection, Welfare State, Capitalism.

¹ Estudante de Pós-graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo(PUC-SP). fabivioleta@yahoo.com.br



INTRODUÇÃO

A análise da proteção social presente neste texto tem por abordagem os sistemas de proteção social no Brasil e na França, seus arranjos e desarranjos dentro de um processo dialético de intersecção com as outras políticas, situando a discussão de acordo com o contexto sócio-histórico, econômico e, evidentemente, político de cada país.

Pretende-se discorrer sobre os sistemas nacionais de proteção social - SNPS na França e no Brasil², vislumbra-se explicitar e evidenciar os condicionantes internos e externos presentes em cada país na condução das Políticas Sociais, considerando-os como sistemas complexos flexíveis e mutáveis que tem por objetivo amortizar os riscos sociais provenientes da forma de organização da sociedade.

Notadamente, discute-se neste texto a presença do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais do capitalismo, como é o caso da França, sua forte consolidação em termos de proteção social, os rebatimentos históricos, políticos e econômicos presentes no cenário. Bem como a condição periférica a qual o Brasil se situa, condicionada pela sua dura história de colonização e escravidão.

Procurou-se explicitar a partir da metodologia de comparação internacional de Barbier, os condicionantes sociais que enredaram a condução dos SNPS dentro de cada país, procurando enfatizar a noção de escolhas a despeito das comparações neutras, bem como seus condicionantes internos e externos.

1. APROXIMAÇÕES ACERCA DA PROTEÇÃO SOCIAL

1.1. O que é a proteção social? Quais seus condicionantes presentes em cena?

²Nesta análise não será discutido a existência ou não de um sistema de proteção social no Brasil, serão consideradas as ações no âmbito da proteção social, mesmo que às vezes desconectadas e fragmentadas, como inseridas em um conjunto de iniciativas pactuadas entre o Estado, e o patronato, a partir das lutas e reivindicações da classe trabalhadora, principalmente no pós-constituinte federal de 1988 como formadoras de um SNPS no país.



A proteção social remete a um conjunto de ações e equipamentos Estadais que visam minimizar os riscos sociais produzidos pelo desenvolvimento do sistema capitalista. Os quais os efeitos de seu avanço repercutiram e repercutem constantemente em grandes desafios em termos de proteção social, de forma que existe um Estado que desempenha o papel de instigador da produção e do avanço da economia de mercado e ao mesmo tempo, este mesmo Estado, deve controlar e minimizar os riscos sociais de desemprego, pobreza, desigualdade, etc., que ganham força e amplitude dentro do cenário do capital.

Afim de explicitar o que é a proteção social, Barbier e Theret (2009, p.19) propõem a noção de “systèmes de protection sociale”, que designa um conjunto largo de mecanismos e de estruturas, uma “articulation complexe de relations sociales” que combinam diferentes níveis de solidariedade, assim dentro do sistema de proteção social incluem-se todas as políticas de Estado que visam criar dispositivos que possibilitem melhoras na condição de vida da população.

A proteção social pode ser considerada a partir de dois ângulos distintos e antagônicos e que ao mesmo tempo têm a função de complementaridade: ela é concebida a partir das lutas e reivindicações da classe trabalhadora, a partir da correlação de forças presentes na sociedade, os quais desencadeiam ações, preferencialmente de ordem Estatal, de combate às iniquidades produzidas pelo sistema de produção, operacionalizadas a partir do reconhecimento do Estado e do patronato (duas instituições imprescindíveis nesse processo). E ao mesmo tempo é utilizada como instrumento do capital, no sentido de manutenção do sistema, ao passo que ela não rompe com as desigualdades produzidas pela ordem vigente.

Falar de proteção social remete a uma complexidade de elementos que a faz tomar “corpo” dentro de uma determinada sociedade, e ainda, de sua movimentação constante designada pelos processos de transformação dentro do tempo, o que dá a ela um caráter dinâmico e mutável.

Castel (2008, p.101) nos lembra de um dilema que permeia a proteção social: de um lado ela se pretende universalista quando visa garantir a todos, sem exceção, condições de acesso à cidadania social, e de outro lado sua execução é pautada nas populações alvos, nas pessoas que dela necessitam por não possuírem condições “particulares” de se manterem.

Vê-se que, em geral, as ações da proteção social são direcionadas àqueles que estão impossibilitados de se sustentarem por meio de seu trabalho por razões de doença, invalidez,



velhice, desemprego, etc., ou seja, os chamados riscos sociais da sociedade moderna. E da mesma forma que significa um avanço para a condição humana diante do imperativo da sociedade de mercado, também representa um espaço de legitimação da ordem vigente por não romper com os ditames de exploração de uma classe sobre a outra.

Dentro desta noção de contradição, a proteção social é reconhecida no segundo pós-guerra – através da implantação do EBES – nos países centrais do capitalismo – os quais os riscos sociais do trabalho assalariado passam a ser reconhecidos no rol dos direitos sociais. Pontua-se que o EBES possibilitou à população o pleno emprego³, a estabilidade contratual, assim como garantias de aposentadoria, ou seja, um conjunto de iniciativas pactuadas entre Estado, sociedade civil e empresas.

Assim, evidencia-se que a proteção social toma reconhecimento a partir de sua relação intrínseca com o trabalho, onde sua forma, suas relações e seu modo determinam os parâmetros de ação dos sistemas de proteção social.

Portanto, este sistema passa a amparar aqueles que se encontram empregados, como também e, prioritariamente, os desempregados, àqueles que por inúmeros motivos estão fora do mercado de trabalho, os quais passam a serem amparados a partir da consolidação de um direito social.

1.2. A proteção social e o capital: os determinantes econômicos, políticos, históricos e culturais em cena

A segunda metade da década de 70, momento de crise econômica mundial, configurou-se como um ponto crucial para os sistemas de proteção social em esfera global, no que diz respeito em suas formas de operacionalização e, principalmente, no modo de concepção do sistema.

Na França assistiu-se a uma mudança de ordem restritiva orçamentária às políticas sociais, questionamentos dos custos passaram a fazer parte da realidade do sistema de

³ Pontua-se que a caracterização de pleno emprego não se configura como a ausência de desempregados e sim como uma diminuição considerável da taxa de desemprego.



proteção social francês desencadeando em uma reavaliação do papel do Estado e de sua ação social pública.

No Brasil, um momento de estagnação produtiva tomou conta do país. Os «holofotes» do Estado foram mirados para a economia, os recursos públicos e as ações destinadas, prioritariamente, à esfera financeira, enquanto o sistema de proteção social sofria pelo contínuo abandono. Anos antes já se assistia ao aumento da economia em consonância com o aumento da desigualdade e à acumulação de renda pela minoria. A economia crescia e a desigualdade consolidava-se cada vez mais aguda.

Na França onde o sistema de proteção social apresentava-se exitoso desde o fim da segunda guerra mundial pela implantação do EBES, a crise dos anos 70 representou mudanças de ordem estrutural ao sistema, novas plataformas, novos parâmetros de análise e ação passaram a nortear a proteção social. Portanto três importantes aspectos são apresentados como ordem do dia: fragilidade do financiamento, discussão sobre a eficácia do sistema e contestação sobre sua legitimidade.

De tal modo, esses questionamentos significaram respostas a uma crise econômica instalada neste período e que passa a demarcar uma nova forma de condução do sistema de proteção social francês, que até então se apresentava internacionalmente como um sistema generoso, portador de um financiamento massivo do setor público. Há de se destacar que o sistema carregava uma concepção de continuidade das finalidades *beveridgiennes*⁴ com métodos *bismarckiens*⁵, “*la Sécurité sociale, instauré en 1945, se veut universelle, couvrant tous les risques par une caisse unique. L’inspiration est clairement beveridgienne, mais l’assurance reste fondée sur l’activité professionnelle , et les caisses ne sont pas des organismes d’Etat...*” (VINDT, 2003, p. 15). Assim como explicam Barbier e Theret (2009, p. 19) :

le système français est sous les influences bismarckienne et beveridgienne, mais il manifeste les empreintes de longue portée de La Révolution française,

⁴Modelo Britânico de proteção social que preside a partir do documento Beveridge de 1942, *Social Insurance and Allied Services*, o qual preconiza uma proteção social para toda a população, cobrindo todos os riscos por uma só cotização, sem referência a uma atividade profissional e gerida pelo Estado.

⁵ Modelo Alemão de proteção social caracterizado pelo modelo de “*assurances sociales*” inaugurado entre 1883 e 1889, ligado com a atividade profissional para acesso às prestações e serviços variando em função da renda e os diferentes status profissionais, o qual sua gestão é por conta de organizações corporativas profissionais.



du rôle particulier de la fonction publique et du traitement de l'assistance et de la «question sociale» posée em France au tournant du XIX siècle.

1.3. Os interesses em jogo e as mudanças “inerentes”

Esse quadro da crise dos anos 70, passa a ser representada pelos governantes como redução das despesas sociais, respeitando assim ao referencial neoliberal de eficácia econômica (leia-se mercadológica) em detrimento do enxugamento das despesas sociais (leia-se das necessidades sociais), o Estado passa a analisar seu papel no âmbito da ação social pública e por outro lado busca reestruturar a economia abalada pela crise, portanto esses dois elementos contraditórios tomam conta da cena política da proteção social deste período.

A crise do EBES denota dois lados da moeda, de um lado ocorrem mudanças globais – Mundialização – e de outro as mudanças locais – mudanças demográficas como envelhecimento da população e reconfiguração das formas da vida doméstica. Tal como acentua Barbier (2009, p. 25) :

Les reformes y sont vues comme des réponses obligées à deux grandes contraintes s'imposant à tous, l'une, externe, la "mondialisation", l'autre, interne, s'exprimant dans Le vieillissement de la population et la transformation des formes de la vie domestique. (...) Les reformes, comme la crise, résultent aussi et d'abord des politiques économiques menées au niveau national et d'un jeu d'acteurs lui-même par la forme nationale du système politique.

Desta forma percebem-se alterações de ordem mundial e de ordem local – externa e interna, que não são dadas por elas mesmas, fazem parte dos jogos de interesses presentes na sociedade os quais se apresentam tendencialmente de acordo com a ordem dominante e a correlação de forças presentes.

Pode-se, portanto, dizer que de forma geral este jogo de interesses – de receituário mundial – pressupõe uma relação dialética entre o conjunto da sociedade, além claro, de pressupor uma inter-relação entre os envolvidos, e se tratando de políticas globalizadas, o alcance se instaura em nível mundial, considerando-se que as economias compreendem conjuntos articulados e interdependentes.



2. FRANÇA E BRASIL, COMO COMPARAR?

2.1. Contextualizando o terreno da proteção social brasileira

O século XX representou para o Brasil momentos de relevante elevação da economia nacional, no entanto no que tange ao âmbito social e trabalhista essa elevação se resumiu em crescimento da desigualdade social e da pobreza, além do crescente aumento do trabalho precário e do desemprego. Como acentua Pochmann (2004, p. 9) “sabe-se que a condição de economia periférica implica distinção temporal e qualitativa significativa na constituição da base material referente ao processo de acumulação de capital e de articulação das forças sociais”.

Assim, diferentemente dos países que desenvolveram o EBES, o desenrolar da política de proteção social e emprego no Brasil é marcada por poucos avanços e muitos retrocessos, constituindo-se como um desafio dia após dia.

Contudo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 – marco para o exercício da democracia e da cidadania brasileira – cuja construção foi pautada na participação da sociedade civil através de seus diversos atores, o país pôde construir bases legais de proteção social, concernentes ao EBES. Portanto, a tão apregoada Constituição de 1988 representou um marco que tendia a evidenciar um novo destino para a democracia brasileira, principalmente no tangente à proteção social, pois passa a reconhecer em seu capítulo II artigo 6º como direitos sociais: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

Entretanto, como alertado por Mota (2006, p. 3) “as características excludentes do mercado de trabalho, o grau de pauperização da população, o nível de concentração de renda e as fragilidades do processo de publicização do Estado (...)” não permitiram que o Brasil rompesse com a condição latente da desigualdade social e imprimissem na sociedade um atendimento universal às demandas sociais.

Poucos anos depois, na década de 1990, o país vivenciou um momento de reforma do Estado, de ajuste da economia e abertura à política neoliberal que limitaram os resultados no



âmbito das políticas públicas, principalmente às sociais, e introduziram mais obstáculos ao exercício de uma gestão democrática e participativa.

2.1.1. os atores em questão

A adoção, nos anos 90, do receituário neoliberal e das chamadas medidas de ajuste estrutural preconizadas pelos organismos multilaterais a partir do que ficou conhecido como o Consenso de Washington, desencadeou um forte movimento de regressão dos direitos e das políticas públicas, especialmente nos países capitalistas dependentes como o Brasil, embora também se expresse com grau e intensidade variados, nos países capitalistas centrais.

Esta dinâmica societária evidencia um impicamento na desmontagem das instituições de representação coletiva em todos os níveis, a progressiva diminuição do alcance e da qualidade das políticas sociais, a redução dos espaços de negociação com os diferentes atores da sociedade civil, com amplos rebatimentos na conformação da esfera pública.

Diante desse enredo político, histórico, econômico e cultural, o Brasil chega aos anos 2000 com pequenos avanços na execução das políticas de proteção social.

2.2. Realidades distintas em comparação

Ao se deparar com realidades tão distintas Brasil x França, parece que uma barreira conjuntural impossibilita a comparação. No entanto, Barbier (1990, p. 3) nos explica que: “la comparaison doit enfin s’attacher à mesurer les effets des politiques et à les mesurer relativement. Les effets attendus (ou non attendus) par les protagonistes des politiques sont objectivables”. Desta maneira, a comparação deve ter como eixo a abordagem dos impactos das políticas sociais na vida dos atendidos/não atendidos e não, tão somente, sua estrutura enquanto política pública.

Os fatores políticos, históricos e culturais enredam a cena da política de proteção social, exigindo da comparação à apreensão das realidades que se pretende comparar. Assim como sublinha Barbier (1990, p. 3) “on devra plus précisément s’intéresser aux objets qui d’un



pays à l'autre, peuvent être comparés au moyen d'investigation historique, sociologie, culturels, politique, juridique“.

Portanto, comparar o sistema de proteção social e emprego no Brasil e na França, faz reportar ao conjunto de ações pactuadas e compactuadas no decorrer da história de cada país.

CONCLUSÃO

O quadro de crise instalado no final dos anos 70 repercute negativamente nas conquistas do EBES, cujos enxugamentos orçamentários minimizam suas ações e pouco a pouco ocasionam seu desmantelamento enquanto um sistema de garantia de direitos.

O mundo do trabalho na cena das políticas de proteção social configura-se como componente principal o qual não há como fugir das transformações no sistema capitalista como um todo. Já apregoava a teoria Marxiana que o capitalismo tem o caráter de revolucionar permanentemente os meios de produção, expandir sua base técnica, transformar as relações sociais e espalhar-se para várias partes do globo.

Com efeito, as mudanças tecnológicas, as inovações que ocorrem cada vez mais num menor prazo de tempo e a entrada em cena da informática engendraram o fim de um modelo que parecia duradouro e inatingível: o sistema fordista/taylorista, fruto das Revoluções Técnico-científicas do começo do século XX. Com a entrada em cena da informática e decorrentes inovações tecnológicas, percebeu-se a troca do homem pela máquina, gerando altos índices de desemprego e no melhor sentido da dialética temos um quadro cujos vendedores da força de trabalho não têm condições de participar do mercado, deixando de consumir e não obstante, arruinando a acumulação capitalista. Isto posto, a lógica capitalista é afetada em sua essência: se não há como consumir mais mercadorias, não há como as empresas reinvestirem seus lucros para aumentar sua produtividade, logo enfrentarão crises, deixarão de pagar impostos (fonte das receitas Estatais) que reverberarão na crise do EBES.

Em se tratando de Brasil, onde o EBES jamais foi implantado, sua condição de país periférico revela suas cicatrizes coloniais e escravocratas deixadas ao longo da história e ratificadas pela sociedade moderna, além das consequências das mudanças operadas em nível mundial, especialmente no mundo do trabalho, influenciaram em larga escala as políticas



de proteção social no interior do país, bem como os processos de luta presentes na sociedade. Mesmo com a conquista dos direitos sociais a partir da Constituição de 1988, o Brasil ainda não conseguiu romper com a exclusão social e os altos índices de desigualdade.

O crescimento econômico segue em ascensão, percebe-se uma redução no número de miseráveis, todavia o processo de acumulação de renda permanece crescente, acompanhando os passos do crescimento econômico.

Por fim, enfatiza-se que, mesmo em detrimento da acumulação de renda crescente, o Brasil encontra-se em uma condição econômico-social de estabilização da economia, de conquistas no âmbito da assistência social, bem como nas medidas concernentes ao sistema de proteção social, o que faz alusão a um novo processo de condução das políticas sociais. Talvez um novo começo esteja sendo inaugurado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBIER J.C.; THERET B. **Le système français de protection sociale**. Nouvelle édition, Paris, 2009, 1 vol.

BARBIER J.C. Comment comparer les politiques familiales en Europe: Quelques problèmes de méthode. In: **Revue Internationale de Sécurité Sociale**, 3/90, 1990.

VINDT, Gérard. Assurer plutôt qu'assister. In: **La Protection Sociale**. Dossier Alternatives Économiques, n° 55, 1^{er} trimestre, 2003.

MOTA, A. E. Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes. In: **MOTTA, Ana Elizabete... [et al] (orgs.). Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez; Brasília: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2008.

POCHMAN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. In: **São Paulo em perspectiva**, vol. 18, n° 2, 2004.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. São Paulo: Atlas, 2010.