

# Luta contra o desemprego e a pobreza, qual segmentação em curso? Exemplos europeus e brasileiro em perspectiva

Christian Azais<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo procura determinar se as transformações do mercado de trabalho e dos sistemas de proteção social, ocorridas durante a fase inicial da crise econômica recente, têm perpetuado a tendência à segmentação do mercado de trabalho ou se a crise tem minorado certas clivagens aparecidas no decorrer das últimas décadas. Para tal, coloquei em perspectiva certas políticas de combate ao desemprego, na França, e outras mais especificamente vinculadas com a proteção social, no Brasil, insistindo-se no hiato entre as preconizações e sua tradução no campo ou como os atores sociais as interpretam. Com isto, pode-se questionar a integração social e a maneira como cada país a aborda. “Cidadania regulada”, no caso brasileiro, vinculada ao trabalho; cidadania que afirma os direitos cívicos no caso francês, aí talvez residam elementos para se compreender a especificidade da crise societal e política na qual se encontram o Brasil e a França hoje em dia.

**Palavras-chave:** mercado de trabalho; desemprego; proteção social; integração social; cidadania; Brasil; França.

**Fighting against unemployment and poverty, which segmentation going on? Putting into perspective European and Brazilian examples**

**Abstract:** *This article tries to determine whether labour market and social protection transformations that occurred during the initial phase of recent economic crisis have strengthened the tendency to labour market segmentation or whether the crisis has*

<sup>1</sup> Pesquisador-docente, Livre docente na Université de Picardie Jules Verne e Pesquisador no Laboratoire Interdisciplinaire pour la Sociologie Économique (LISE) – UMR 3320, CNAM – Paris – christian.azais@u-picardie.fr

*in fact diminished some of the cleavages that appeared over past decades. To do so, I have chosen to put into perspective some policies fighting unemployment in France, and others more specifically linked to social protection in Brazil, stressing the hiatus between policy recommendations and their concrete implementation or how local actors interpret them. This allows to raise the issue of social integration and the way each country deals with it. This comparison of “Regulated citizenship”, in the case of Brazil, linked to work and citizenship which affirms civic rights in the French case, provide elements helping to understand the societal and political specificities of the crisis, faced by Brazil and France. The objective is to show how in both cases, taking into account the scale at which one apprehends the phenomena and given the different stakes and temporalities involved, public policies are not always in sync with grassroots reality.*

**Keywords:** *labour market; unemployment; social protection; social integration; citizenship; Brazil; France.*

## Introdução

Este artigo busca determinar se as transformações do mercado de trabalho e dos sistemas de proteção social ocorridas durante a fase inicial da crise econômica recente perpetuaram a tendência à fragmentação do mercado de trabalho ou se a crise tem, na realidade, atenuado certas clivagens surgidas ao longo das últimas décadas. Para tal, escolherei certas políticas de combate ao desemprego e de proteção social, insistindo sobre o hiato entre as preconizações e sua interpretação pelos atores locais. Em um primeiro momento, recorrerei ao conceito de governança visando especificar o jogo dos atores numa abordagem que ressalta as práticas. Em seguida, considerarei o território, lugar onde se exercem as atividades dos indivíduos, como lugar de confluência de duas dimensões macro e micro, produtor de ativos e não simples poço no qual os atores conseguiriam recursos.

Com base nesse quadro teórico embelezado de questionamentos ligados à intersetorialidade, pois ela permite abordar e ultrapassar a divisão entre instituições encarregadas do tratamento do desemprego, no caso europeu, e da erradicação da pobreza, no caso brasileiro, me deterei nessas duas questões, principais desafios nas sociedades escolhidas. Na Europa, há mais de 30 anos o desemprego é uma preocupação central de política pública. No Brasil, o primeiro governo Lula fez da luta contra a pobreza seu cavalo de batalha, uma luta em parte bem-sucedida, mas cujos fundamentos se revelam instáveis atualmente. A multiplicação de instâncias encarregadas de “combater” o desemprego e o tratamento diferenciado que lhe é concedido na França e na Europa, de um lado, a proliferação de programas destinadas a combater a pobreza no Brasil – mas também em outros países latino-americanos, não abordados nesse texto –, de outro, deixam transparecer lutas de poder em diversas escalas do aparelho público.

Do ponto de vista metodológico, mobilizo aqui as duas dimensões macro e média. Os dados e exemplos selecionados são provenientes de fontes secundárias e são também fruto de pesquisas coletivas conduzidas pelo autor<sup>2</sup>. A mobilização da abordagem multiescalar (Giraud, 2012a; Le Galès, 2005) permite apreender a complexidade das ações visando salvaguardar ou, ao contrário, cortar as ações em matéria de luta contra o desemprego e a pobreza. Opto por não escolher uma abordagem comparativa, apesar da riqueza do método dos casos mais contrastados (Giraud, 2012b), ao propor colocar em perspectiva casos europeus e brasileiros. Os primeiros sublinham as desigualdades de tratamento e de indenização do desemprego entre os países europeus, os segundos tratam das políticas compensatórias de redução das desigualdades visando reduzir a pobreza no Brasil. O objetivo é mostrar que, segundo a escala de apreensão dos fenômenos, em razão de temporalidades e de embates diferenciados, as políticas públicas instauradas nem sempre estão em sintonia com a realidade.

A proposta se inscreve no campo da socioeconomia e não em uma perspectiva de observação participante ou de tratamento de entrevistas sociológicas. Não pretende tampouco analisar a implementação de políticas sociais ou de políticas para o mercado de trabalho. Aí se situam seus limites e seu interesse. Limites, porque a fala dos principais interessados não é tomada em consideração. Riqueza, porque as diferentes políticas são observadas com um olhar externo e não a partir de beneficiários ou de atores que as implementam, algo que poderia distorcer a análise. O enfoque, aqui, recai sobre as lógicas institucionais nas quais estão implicados os atores, o que constitui um meio de considerar a dinâmica das instituições e de dar vida à governança. Além disso, meu posicionamento interroga o caráter polissêmico da intersectorialidade, pela maneira como os diferentes atores mobilizam essa noção para se apresentarem como os porta-bandeiras da redução das despesas e, assim, da modernização, salientando-se o fato de que as práticas vão ao encontro das ideias avançadas e reforçam a setorização no entanto contestada.

Assim, convém interrogar as duas escalas da intervenção – macro e meso – onde parecem se confrontar posições divergentes que poderíamos resumir rapidamente entre, de um lado, nos exemplos retidos aqui, as das instâncias europeias e Estados membros e, de outro, as dos atores locais, dos gestores públicos. Essa questão eminentemente política convida a refletir sobre a ação pública em matéria de mercado de trabalho e de política social, mas também no plano das práticas, sobre a governança, uma governança *bottom up*, que leve em conta o jogo dos atores, institucionais ou não, que atuam segundo temporalidades diferentes em territórios carregados de história(s). A confrontação das diferentes escalas, fruto da especialização das áreas de intervenção e da defesa de seus interesses por parte dos agentes implicados, produz uma compartimentação que o discurso sobre a intersectorialidade pretende desfazer. Promover o diálogo entre os atores, com o objetivo de limitar a duplicação de esforços e reduzir os custos operacionais, essa é uma das teclas prediletas dos defensores da intersectorialidade. É também uma

<sup>2</sup> Esta parte se inspira no trabalho coletivo conduzido no âmbito do programa ANR Metraljeux (Azaïs; Pepin-Lehalleur, 2014).

forma de confissão implícita da pluralidade de fontes de competências e de que o diálogo entre instâncias nacionais e locais pode ser benéfico, e também uma maneira de dar vida ao pacto democrático.

Para compreender as lógicas institucionais, de um lado, e o jogo dos atores, qualificado aqui de práticas, de outro, recorrerei a dois conceitos, a governança e o território (1). Em um segundo momento, sublinharei a articulação entre as três categorias de tempo, trabalho e território (2) para apresentar o quadro onde se trava a luta contra o desemprego e a exclusão de benefícios sociais, na Europa, e contra a pobreza, no Brasil (3). Por fim, retomarei a questão da segmentação do mercado de trabalho e da proteção social, que aparece como uma forte tendência tanto na Europa quanto no Brasil e que parece ser o resultado das medidas de luta contra o desemprego e a pobreza, apesar do discurso que defende ações tomadas em concerto e favoráveis à intersetorialidade (4).

### **1. A governança: entre lógicas institucionais e jogo dos atores**

A governança é apreciada na sua qualidade de processo e modo de regulação e de expressão das relações entre atores sociais, mas também entre eles e o poder público; ela se inscreve nesse espaço alargado. Não se trata de um novo modelo do governo, que se seguiria ao da democracia local inspiradora das injunções à descentralização. Essa abordagem é antes de tudo atenta aos processos sociais e às relações de poder; ela se assemelha antes às pesquisas conduzidas sobre as formas, por vezes difusas ou efêmeras, de ordem local (Bourdin; Lefevre; Melé, 2006; Duhau; Giglia, 2008).

Ela se expressa através de duas modalidades: *modos de governança e formas de governança*. Os *modos de governança* revelam o peso dos contextos nacionais, supranacionais e mundiais. Explicitar os processos, conflitos e arranjos pelos quais se estabelecem aqui e ali formas de governança em detrimento dos modos dominantes, que suavizariam os detalhes e as diferenças, oferece uma visão forçosamente atomizada da governança que não permite uma fácil avaliação do conjunto, porque heterogênea e dispersa. Resulta uma definição descritiva da governança, não atrelada a qualquer recomendação política. Porém é preciso reconhecer que a questão da incorporação explícita no governo de diversas formas de participação de forças sociais, por si mesmas, é concebível só há pouco tempo.

As *formas de governança* são aquelas identificáveis em situações particulares, por exemplo aquelas ligadas às relações que se tecem em torno de uma questão. Trata-se então, sobretudo, de lógicas sociais e políticas que inspiram as formas de governo próprias a cada lugar e não de um modo de governo em particular (Azäis; Pepin-Lehalleur, 2014). Quatro formas de governança, correspondentes às lógicas ou economias políticas diferentes, que podem se combinar na prática, são perceptíveis.

Uma dessas formas de governança é a regulamentar, as relações dos atores com as autoridades e entre atores estão reguladas, na prática, pela lei. Ela corresponde ao modelo racional-legal caro a Max Weber.

Uma outra forma é a negociada, de mil formas, entre indivíduos e grupos, caso a caso ou a longo prazo, o que implica sobretudo a participação de grandes

conjuntos mais ou menos solidários e a mediação de *leaders* ou de intermediários. Um terceiro tipo de relação entre grupos, diante e em relação à autoridade pública, é aquele da *imposição* de fato, seja pela riqueza econômica, pela extorsão por parte da administração no poder, pela violência ou a ameaça da parte dos mesmos ou de certos atores ou grupos sociais.

Uma quarta variedade se caracteriza pelo fato de que ela é sempre indefinida, fronteira, intersticial. Ela é útil para qualificar as transformações do trabalho e das políticas sociais hoje em dia, mas também tudo o que pode se identificar com “ilegalismos” (Azaïs; Kessler; Telles, 2012), ou seja, onde o Direito não opera plenamente.

Tem-se que as duas primeiras devem combinar-se com a norma considerada democrática, porém podem também caracterizar relações entre atores locais ou mesmo individuais.

As duas últimas não são reivindicadas como definidoras por regimes políticos, mas caracterizam numerosas situações econômicas generalizadas e situações de poder. A governança confusa ou indefinida se aplica cada vez mais às situações de trabalho. Ela engloba isso que qualifico de hibridização, que corresponde, de fato, ao reconhecimento de uma porosidade crescente das fronteiras da relação de emprego, que impede, de um lado, de se satisfazer com a categorização binária opondo subordinação e dependência ou autonomia e heteronomia. Do ponto de vista do Direito do trabalho, ela dá lugar a uma infinidade de formas de contratos de trabalho, quando não é o mesmo indivíduo que está submetido a esse tratamento, a exemplo de países em desenvolvimento, e é obrigado a aceitar várias formas de inserção no trabalho, algumas declaradas, outras não (Azaïs, 2007, 2003).

Portanto, o embaçamento não é tão somente administrativo ou político, a área de influência de um território ultrapassa seus limites administrativos, o que é óbvio quando se trata do trabalho. Ele evidencia uma série de ambiguidades que se manifestarão, também, entre o formal e o informal, movimento potencializado atualmente nos novos contextos produzidos pela globalização e nos quais se inscrevem os territórios (Alba, 2011; Telles, 2010). As grandes estruturas sociais e políticas do desenvolvimento da modernidade se fragmentaram sob o impulso do neoliberalismo econômico e do apelo reiterado às leis do mercado que enfraquecem as injunções estatais. A descentralização tem multiplicado os territórios e as escalas de gestão. Novas facilidades de transferências econômicas, comunicações, transportes oferecem ao mesmo tempo vantagens e novos riscos e afetam a maneira de conceber a relação entre o trabalho e o território. O território não é um lugar neutro de exercício e de implantação de atividades.

## 2. O papel do território

O território não é nem uniforme, nem total, ele cria diferenciação, que se expressa na divisão do trabalho, seja ela internacional, regional ou territorial. É preciso concordar que “[...] a dimensão econômica das mediações territoriais exerce um papel ao mesmo tempo essencial e apagado [...]” (Di Méo, 1998: 58). Essencial, porque a qualquer momento ela pode “criá-lo ou destruí-lo”; apagado, porque as sociedades nas quais as dimensões política e ideológica são importantes

tendem a escapar do domínio da esfera econômica ou são menos dependentes dela. Isso significa reconhecer ao mesmo tempo a importância das mediações econômicas e, conseqüentemente, o peso do global sobre o local, mas em contrapartida o discurso identitário, produzido internamente no território, trava as determinações globais e deixa ao local uma margem de manobra. Onde as dimensões política e ideológica são importantes, o domínio da esfera econômica se mostra menos predominante. O movimento é uma via de mão dupla. As mediações territoriais não devem sua especificidade somente à esfera econômica, o peso do político é importante, o que corrobora a aceção escolhida da governança, e que faz com que o território seja uma realidade em processo.

O desvio pela noção de território contribui para apreender as interações entre os protagonistas implicados no nível meso e não esconde o fato de que a adoção de dispositivos destinados ao emprego e ao trabalho no nível macro pode provocar desigualdades em outras escalas e produzir segmentação. A dimensão universalizante dos exemplos escolhidos revela rupturas na prática pois, por um lado, certas parcelas da população são privilegiadas em detrimento de outras e, por outro lado, ela coloca em evidência a pluralidade das questões – meio de reconhecer a importância da dimensão multiescalar –, mas, também, das temporalidades cujas conseqüências se fazem sentir sobre a organização do território, considerado como construção sócio-histórica.

### 3. Tempo, trabalho e território: qual articulação?

Tratar da articulação entre esses três conceitos requer uma abordagem pluridisciplinar, convocando a sociologia, a economia, mas também a geográfica e a ciência política. Cada uma interroga a sua maneira o destino das sociedades e coloca no centro da análise as relações sociais. As ciências sociais mencionadas se debruçam com suas próprias ferramentas sobre as transformações sociais, o que obriga a repensar as categorias “tempo”, “trabalho” e “território”.

O tempo funciona como um denominador comum às outras duas categorias. Ele permite compreender a pluralidade dos agenciamentos constitutivos dessa construção social chamada “território”. Além disso, ele é incontornável para apreender o laço social que representa o trabalho. Esse último, como afirma Bidet, é um “[...] modo de atividade’ caracterizável com a busca de um *resultado em tempo menor*” (Bidet, 1995: 245).

A articulação entre o trabalho e o território reforça sua apreensão enquanto construção sócio-histórica, o que abre possibilidades para a apreensão da pluralidade das determinações que concorrem para sua formação. Assim, esse espaço não se resume à “[...] esfera dos percursos e das representações do indivíduo” (Di Méo, 1998: 53), ele é ao mesmo tempo espaço social, político, de vida e de trabalho e espaço vivido, de representação que os indivíduos fazem dela; sua natureza eminentemente social está também impregnada pela psique individual. Seguindo Marié, “[...] o espaço precisa da espessura do tempo, das repetições silenciosas, das maturações lentas, do trabalho do imaginário social e da norma para existir

<sup>3</sup> Itálicos reproduzidos conforme o texto original.

como território [...]” (Marié apud Di Méo, 1998: 56). A consideração dos desejos dos indivíduos, de seu projeto de vida ou de seu projeto político, do mesmo modo que a história do lugar, se revela indispensável para compreender a configuração do território. Por essa razão, o tempo se torna uma dobradiça incontornável para captar a natureza complexa e múltipla do território.

Hoje, aquilo que caracteriza o trabalho para um indivíduo, é de não se inscrever na continuidade, seja por escolha do interessado(a), seja porque ele é precário, seja porque o tipo ideal da relação salarial fordista fracassou com a multiplicidade de formas de inserção no trabalho. O tripé, unicidade do empregador, do local de exercício da atividade e do jogo (Tripier, 1998), que deve se perpetuar ao longo da vida do indivíduo, perdeu seu status de modelo, já que as trajetórias de trabalho dos indivíduos não obedecem a um percurso linear ou previamente traçado (Bouffartigue; Eckert, 1997). Essa situação se acompanha do crescimento do desemprego multifacetado, situação à qual são confrontadas camadas cada vez mais extensas da população europeia.

Do lado dos países em desenvolvimento, admite-se há muito tempo que a maioria dos indivíduos conheçam um ciclo de trabalho intermitente, dividido entre períodos de inatividade ou de emprego em atividades formais e atividades informais, com frequência nos dois simultaneamente. As numerosas tentativas de definição do informal desde os anos 1970 não têm produzido resultados satisfatórios. Sem retomá-las aqui, eu direi simplesmente que aquela desenvolvida por Lautier, Miras e Morice (1991) parece ser a mais pertinente. De fato, Lautier propõe ultrapassar toda análise fundada sobre critérios para se centrar sobre a questão de filosofia política da cidadania, noção que assume diferentes sentidos conforme nos referimos à França, por exemplo, ou ao Brasil onde, desde os anos 1980 e da redemocratização do país, ela está associada a adjetivos que revelam mais debates de políticas sociais que de filosofia política. Na França, a universalização dos direitos remete a uma concepção de cidadania regida pelo Direito; no Brasil, ela é entendida em termos de direitos adquiridos e a conquistar pelos cidadãos e se assemelha aos direitos sociais. Será possível ver aí uma das razões da fragmentação entre áreas – saúde e habitação (De Spiegelaere, 2005), educação etc. – e que as tentativas de romper práticas frequentemente enraizadas se revelarão sem êxito, já que cada um vai querer defender sua zona de influência e se distinguir do outro, percebido como concorrente?

Hoje, muitas pessoas nos países desenvolvidos convivem com a precariedade, mesmo se não se fala a seu respeito de informalidade, como se faria nos países do Sul (Bouffartigue; Busso, 2009). Frequentemente inscritas num emprego precário – temporário, tempo parcial involuntário – esses indivíduos pertencem a uma zona cinzenta, ou seja, navegam em situações nebulosas, híbridas, como o atesta, por exemplo, o estatuto de empresário-assalariado (*entrepreneur salarié*) das CA. – Cooperativas de atividade e de emprego<sup>4</sup>. Essas estruturas visam conciliar “[...] a

<sup>4</sup> “A originalidade da CAE é de lhe oferecer um estatuto de ‘empresário-assalariado’, que lhe permite receber um salário e se beneficiar da cobertura social de um assalariado clássico [...]” (Agence France Entrepreneur, 2015).

autonomia do empreendedorismo individual com a dinâmica e a proteção coletiva do trabalho assalariado [...]” (Bureau; Corsani, 2015: 214 apud Demoustier, 2006: 129). Essas expressões traduzem a evolução da natureza mesma dos contratos de trabalho (Supiot, 2000, 1998), uma evolução que interpela ao mesmo tempo o direito e a economia do trabalho. O direito do trabalho objetiva garantir a proteção da parte frágil do contrato, está sob ataque por parte daqueles que prefeririam uma relação contratual (qualificada também de convencional) celebrada entre os interesses, que se faria em detrimento da proteção dos salários e consagraria uma mudança de modelo social (AlterEcoPlus, 2015a)<sup>5</sup>. É a natureza da relação salarial que se modifica. O aprofundamento dessa questão se torna necessário a partir do momento em que estabelecemos que o trabalho é uma das chaves para compreender as mutações sociais, mas também territoriais (Azaïs; Corsani, 1998).

Face a tais evoluções, é difícil para o poder público, confrontado também com disputas ideológicas, desenvolver dispositivos, caso deseje. Dispositivos que seriam destinados a atenuar o aumento do desemprego e da precariedade para camadas mais e mais extensas da população à procura de um emprego ou já ocupando um, mas de maneira insatisfatória (tempo parcial involuntário ou CDI em regime de tempo “demasiadamente” parcial, por exemplo), sendo os jovens e as mulheres os primeiros atingidos.

O trabalho é o teatro de dinâmicas que os termos “borrado”, “embaçado”, “jeito” qualificam cada vez mais frequentemente hoje, o que demonstra configurações sociais e territoriais que evoluem sem que seu futuro seja previsível, sinal de que os conceitos até então mobilizados não conseguem mais traduzir a complexidade e o entrelaçamento das situações. Em resumo, são perguntas que soam hoje com frequência e que se referem às realidades concretas, as quais confrontam os indivíduos e as instituições encarregadas de sua proteção. Todas as sociedades são afetadas, mas cada uma responderá a essas questões a sua maneira. É o que mostram as políticas para com os desempregados na Europa, diferenciadas segundo os países, e as que visam reduzir a pobreza e as desigualdades no Brasil, as duas zonas geográficas escolhidas.

Na Europa, as políticas de auxílio aos desempregados, no Brasil, as políticas compensatórias de redução da pobreza e das desigualdades mostram que o nível local continua sendo uma arena adequada para examinar as transformações do trabalho. O papel do Estado e das políticas relativas ao mercado de trabalho é questionado, evidenciando a necessidade de um novo quadro jurídico que ultrapasse a ilusão de um modelo de relação salarial fordista que se teria propagado. Embora esse último tenha moldado o assalariamento no Norte e, por conseguinte, as categorias de análise daí decorrentes como “subordinação e independência”, “dependência e autonomia”, etc., a representação binária do trabalho, forjada a partir dessa acepção – apresentada como uma fase a se realizar futuramente no Sul –, só poderia culminar em uma análise redutora do mercado de trabalho em razão de sua complexidade. Talvez, mais do que formal ou informal, é o aspecto informe, nebuloso, embaralhado do trabalho que predomina hoje e que faz com

<sup>5</sup> Foulon S. (AlterEcoPlus, 2015b).

que a análise das práticas dos indivíduos, do ponto de vista do trabalho, mas não unicamente, pareça ser a única saída para compreender o que está ocorrendo sem pressupor uma evolução qualquer. A modéstia do pesquisador está em jogo, ele se vê obrigado a deslocar seu olhar e levar em conta determinações multiescalares.

A falta de homogeneidade, na Europa, em medidas que visam combater o desemprego, a opção por políticas compensatórias, no Brasil, para reduzir a pobreza, criticadas hoje pelas classes A e B – os mais ricos –, abrem espaço para uma segmentação do mercado de trabalho e da proteção social enquanto que, em um caso, o discurso oficial defende a adoção de políticas comuns (*Estratégia Europa 2020*) e, no outro, sob um véu universalizante, se estabelecem medidas de individualização.

Como já indicado, não pretendo através desses dois exemplos tecer a trama de uma comparação. Cada um corresponde a uma realidade específica, a Europa estando marcada desde muitas décadas pelo desemprego, o Brasil, por uma pobreza endêmica. No máximo, esses dois casos abordam à sua maneira a questão das desigualdades e da segmentação, segundo uma abordagem multiescalar, levando em conta as dimensões da governança e territoriais.

### 3.1. Seguro-desemprego nos países europeus: uniformidade do discurso – desigualdades do tratamento

Enquanto os dispositivos macro-políticos são universalistas e insistem sobre o benefício de uma uniformização das medidas em favor do mercado de trabalho e da proteção social, com o objetivo de uma maior eficácia, assistimos de fato, na prática, a uma tendência à sua segmentação, em razão da implementação pelas autoridades locais de ações pontuais destinadas a essa ou aquela faixa da população. Podemos apontar a hipótese que ao nível macro reina a normatividade das preconizações fiéis ao *New Public Management* (Hood, 1991; Hood; Peters, 2004), destacando a tendência à uniformização das diretivas *urbi et orbi*. Por exemplo, no tratamento do desemprego, cada país tem implementado dispositivos que variam de acordo com as épocas e as populações. Quanto à proteção social, a focalização em populações (por exemplo, pessoas idosas dependentes, jovens, mães, deficientes etc.) ilustra também a tendência à setorização do espaço social, dividido em áreas de competência diferenciadas. A setorização corresponde a um processo de especialização da intervenção pública; ela é frustrada no discurso pela intersetorialidade, i.e., “[...] a resposta das administrações públicas aos diferentes problemas decorrentes desse modo de desenvolvimento [...]” (Bilodeau, 2005: 20). Assim, chegamos a um hiato resultante, de um lado, de uma injunção à uniformização dos métodos e, de outro, de uma compartimentação e de uma dispersão das práticas, conduzindo a uma segmentação das medidas e seu esfacelamento, dando uma nova perspectiva ao discurso sobre a uniformização do mercado de trabalho e da proteção social feita pelas instâncias nacionais ou europeias como, por exemplo, a *Estratégia Europa 2020* para o crescimento, o emprego e a proteção social. A palavra de ordem na luta contra o desemprego,

a pobreza e a exclusão social é a da coordenação entre as instâncias europeias e nacionais, através do MAC (Método aberto de coordenação)<sup>6</sup>.

### 3.1.1. O desemprego, um tratamento diferenciado segundo os países e uma segmentação planificada?

Sob o efeito dos choques econômicos que atingiram a Europa, o desemprego no seio da União Europeia (EU) tem nitidamente aumentado, passando de 7,2%, em 2007, para 9,7%, em 2010, e para 10,6%, em 2012. Essa taxa de desemprego médio mascara grandes diferenças entre os países em termos de dimensão e evolução. As taxas nacionais de desemprego variam entre menos de 5,6% na Alemanha, nos Países-Baixos e em Luxemburgo, e até 4,4% na Áustria, até por volta de 25% na Grécia e Espanha. Entre 2007 e 2012, a taxa de desemprego dobrou em vários países (Estônia, Letônia, Portugal e Dinamarca), triplicando em alguns (Irlanda, Grécia, Espanha, Lituânia e Chipre). Os jovens e os trabalhadores pouco qualificados foram particularmente afetados por esse aumento do desemprego, eles que já conheciam níveis de desemprego notadamente superiores à média europeia antes da crise. No seio da EU, o desemprego dos jovens está atualmente próximo de 23%, ou seja, 7 pontos a mais do que em 2007 (Leschke, 2013<sup>7</sup>). Os trabalhadores temporários e principalmente os jovens, quer dizer, todos aqueles que têm menos chance de receber os benefícios, em razão de uma permanência reduzida no emprego anterior, foram afetados pelo desemprego de forma mais brutal.

Os países europeus reagiram diferentemente. Alguns endureceram a legislação e tornaram mais difícil o acesso dessas parcelas da população atingidas pelo desemprego aos benefícios sociais, outros, ao contrário, a simplificaram e permitiram a indivíduos que não teriam acesso anteriormente recebe-los. Ou seja, as condições de elegibilidade foram expandidas.,o período de pagamento ou o montante pago aumentou. Assim, certos países abriram os dispositivos do desemprego a novas camadas da população, o que representa um ponto de virada em relação àquilo que se fazia até então: durante muitas décadas somente estiveram cobertos aqueles que tinham a justificativa de ocupação de um emprego em tempo integral. Tratava-se de populações protegidas por um sindicato, coisa que evoluiu com as crises econômicas e do sindicalismo. Atualmente, a questão do acesso a um sistema de proteção social para as pessoas detentoras de um contrato de trabalho atípico ou precário se coloca. Assim, como sublinha Leschke (2013), assistimos a uma “segmentação do regime de proteção social” que não permite aos trabalhadores atípicos acessar um regime de proteção social. Às diferenças de tratamento segundo as categorias abrangidas – jovens, mulheres, idosos, etc. – vieram se juntar diferenças segundo o país de residência, o que contribui para reforçar a segmentação do mercado de trabalho. A autora se baseia na mudança de orientação da proteção social na Europa, que admite agora que os trabalhadores atípicos possam ter acesso a um

<sup>6</sup> Para uma apresentação mais detalhada da *Estratégia Europa 2020* (France, 2011). Sobre a MOC, cf. Conseil National des Politiques de Lutte Contre la Pauvreté et l'exclusion Sociale (2010).

<sup>7</sup> De quem me valho amplamente nessa reflexão e dados.

regime de proteção social. É o que declara a *Estratégia Europa 2020*, sendo que até então somente se tratava de segurança do emprego e de empregabilidade.

Reconhecendo que diversos princípios básicos do seguro-desemprego podem trazer desvantagens aos trabalhadores atípicos, em particular pelo acesso aos benefícios – mulheres e jovens são muito mais numerosos em trabalho, respectivamente, em tempo parcial e com contrato temporário –, os governantes escolheram proceder a um reajuste na medida em que os critérios de elegibilidade não seguiram a evolução das formas de contrato de trabalho para uma maior instabilidade e precariedade. Os limiares expressos em salário ou em número de horas trabalhadas excluem diretamente aqueles que trabalham pouco. Além do mais, o período de aquisição dos direitos (habitualmente uma duração de contribuição mínima durante um período de referência determinado) pode ainda restringir o acesso às prestações para os trabalhadores em tempo parcial. Quando o período de contribuição se mensura não em meses senão em horas ou dias trabalhados, isso pode também prejudicar os trabalhadores que não totalizam um número de horas equivalente a um tempo integral durante o mês. Outrossim, em vários países, a duração da indenização depende do período de contribuição anterior. Na maior parte dos casos, os mecanismos de seguro-desemprego não são condicionados ao número de horas trabalhadas, de salário ou de duração de contribuição. Contudo, o auxílio-desemprego existe em poucos países europeus e, em particular, não na maioria dos novos Estados-membros. Além do mais, os benefícios do auxílio-desemprego nem sempre são universais. Às vezes reservados aos desempregados com família para sustentar, eles são frequentemente limitados e submetidos a condições de recursos aplicáveis à família ou (mais raramente) à pessoa e/ou ao patrimônio.

Leschke (2013) chega à conclusão de que a segmentação existe ao mesmo tempo no mercado de trabalho e no sistema de proteção social, as duas esferas se reforçam mutuamente. Na maioria dos países, a cobertura é mais fraca para as mulheres do que para os homens, sendo os jovens particularmente penalizados em matéria de acesso ao auxílio-desemprego. Na França, por exemplo, eles não se beneficiam da RSA (Renda de solidariedade ativa) antes dos 25 anos<sup>8</sup>, o que equivale a uma forma de segmentação.

A crise pós-2008 teve um impacto direto sobre o emprego temporário. Com efeito, durante a primeira fase da crise, os trabalhadores temporários foram os primeiros a perder o seu emprego na maioria dos países, ao passo que, na segunda fase, novos empregos foram frequentemente criados sobre base temporária. Paralelamente, o emprego em tempo parcial continuou a progredir ao longo da crise. Pessoas que estudaram pouco e trabalhadores jovens foram os mais afetados pelo desemprego, mas também pela alta que se seguiu do emprego temporário e do emprego em tempo parcial, isso sem mencionar o aumento exponencial dos estágios (Lozier, 2015). Além do mais, os países mais duramente afetados pela crise não só têm visto suas taxas de desemprego subir, a maior parte tem também registrado um

<sup>8</sup> O direito à RSA está aberto a pessoas com idade entre 18 e 24 anos, se elas são pais solteiros ou comprovam exercício de atividade profissional por período determinado.

aumento do emprego em tempo parcial, o que corresponde para os indivíduos à entrada em uma precariedade disfarçada ou suavizada. As tendências do emprego temporário foram mais variadas nos países particularmente castigados pela crise. Alguns recorreram ao trabalho temporário como uma estratégia de adaptação externa – a Espanha, por exemplo –, enquanto outros, como a Irlanda, assistiram a uma progressão por parte do emprego temporário sobre o emprego total, a despeito do aumento do desemprego. Em todos os países onde o desemprego aumentou, as formas de emprego atípico não escolhido aumentaram – frequentemente em grandes proporções –, o que permite pensar que em época de dificuldades no mercado de trabalho os desempregados são obrigados a aceitar empregos de qualidade inferior. Portanto, a segmentação do mercado de trabalho prosseguiu durante a crise, tanto para certas parcelas da população ativa (os jovens e aqueles que estudaram pouco) quanto para certos países (principalmente os mais afetados pelo desemprego).

Em matéria de proteção social e de seguro-desemprego, diferentes tendências apareceram durante a crise. Algumas parcelas da população ativa, em particular os trabalhadores temporários e, entre eles, os jovens, foram mais atingidas pelo desemprego. Para remediar, uma vez que são as categorias menos suscetíveis de satisfazer as condições de acesso aos seguro-desemprego, vários países, como Finlândia, França, Letônia, Portugal e Eslovênia, têm voluntariamente facilitado – em muitos casos de modo permanente – as condições de acesso, o que melhorou a proteção dessa população. Em outros países, a proteção diminuiu durante a crise. Segundo Leschke (2013: 30-31), trata-se de aproximações e por isso é difícil determinar se a crise acentuou ou, ao contrário, atenuou a segmentação da proteção social, cada país escolheu seu caminho em função de suas características históricas, políticas e econômicas, que não nos compete tentar elucidar aqui, mas que apontam um déficit de harmonização europeia e a prevalência de determinantes nacionais sobre os comunitários.

Outrossim, às medidas adotadas pelos Estados se juntam programas que algumas municípios puderam implementar para compensar os efeitos do desemprego e da precariedade. Assim, as associações de ajuda de retorno ao emprego, as missões locais, as empresas de reinserção floresceram, na França. A inserção pelo econômico se traduziu por uma proliferação de contratos de auxílio que explicam em parte o verdadeiro *patchwork* que representa o mercado de trabalho na França e o número elevado de contratos de trabalho. Em grande parte, as instituições encarregadas da inserção pelo econômico<sup>9</sup> se apresentam como membros do setor da economia solidária e enquadram toda sorte de programas de contratos auxiliados, amparados por ONGs (Organizações não governamentais), associações, instituições

<sup>9</sup> “O setor de inserção pela atividade econômica (IAE) compreende quatro tipos de estruturas: duas estruturas de produção, as empresas de inserção (EI) e os ateliers e canteiros de inserção (ACI); duas estruturas de colocação à disposição, as empresas de trabalho temporário de inserção (ETTI) e as associações intermediárias (AI). O campo de análise da missão cobre o conjunto dessas estruturas, sob a denominação ‘estruturas de inserção pela atividade econômica’ (SIAE). Em 2010, cerca de 120 mil assalariados em inserção trabalharam em uma dessas estruturas, em média, a cada mês”, Inspeção geral de finanças, Inspeção geral de assuntos sociais, 2013. “O financiamento da inserção por atividade econômica”, *Relatório*, janeiro (Pelosse et al., 2013).

financiadas por poderes locais, nacionais ou internacionais, com participações cruzadas. Conviria fazer uma cartografia ou apresentar os resultados obtidos por laboratórios ou pelo *observatório francês das desigualdades*. Se essa tarefa imensa fosse realizada, ela permitiria qualificar melhor a dinâmica das políticas sociais implementadas numa escala local. Ela ultrapassa o propósito deste texto.

As mudanças efetivadas em certos países para categorias da população ativa que até então não estavam protegidas e não recebiam nenhum auxílio parecem prefigurar uma evolução das mentalidades e uma tomada de consciência do perigo de desigualdades muito gritantes para a democracia e que elas devem ser combatidas. A situação não é idêntica em toda a Europa, como vimos. Assim, as prescrições supraeuropeias são absorvidas diferentemente pelos países membros, algo que localmente se traduz pela manifestação de interesses divergentes, afirmação que não ultrapassa o estagio de hipótese, aqui.

O quadro teórico previamente delineado centrado na governança, no território e no trabalho cria as condições de uma compreensão detalhada da segmentação e da intersetorialidade. Assim, no caso da luta contra o desemprego na Europa, temos visto que cada país tende a seguir um caminho, fiel a seu percurso histórico e à sua concepção da integração de seus cidadãos, o que reforça a segmentação e vai ao encontro da uniformização defendida em nível global.

No Brasil, a implementação de políticas compensatórias visando reduzir os efeitos perversos da pobreza, desde os anos 1970, indicava a escolha de uma via redistributiva destinada a reduzir parcialmente as desigualdades. Mas, mesmo se elas têm contribuído para introduzir maior equidade social e mesmo sendo apresentadas como soluções, que outros países copiam, essas medidas estão longe de ser radicais e de ter produzido um efeito multiplicador ou os efeitos declarados oficialmente. Sem dúvida, a pobreza diminuiu ligeiramente nesses últimos anos, mas as desigualdades perduram e, nas primeiras dificuldades econômicas encontradas pelo país, a tentação de cortar os programas sociais reaparece, sustentada pela camada mais conservadora do tabuleiro político brasileiro.

A escolha de debruçar-se sobre os embates societais mais característicos em termos de integração social nos dois universos – respectivamente, o tratamento do desemprego e a implementação de políticas compensatórias visando reduzir a pobreza – reforça a ideia de que a comparação *stricto sensu* seria difícil de se fazer, razão pela qual preferiu-se colocar os dois exemplos em perspectiva. O déficit em matéria de integração social passa pelo desemprego na Europa e pela pobreza no Brasil, o que é um meio de indicar a pregnância do trabalho – de sua falta – na Europa, da não cobertura da existência dos indivíduos no Brasil.

### 3.2. Políticas compensatórias no Brasil: Diminuição da pobreza e redução das desigualdades?

A interrogação parecia óbvia. Se a pobreza diminui, em um país tão desigual quanto o Brasil, as desigualdades deveriam também declinar. Mas não foi isso que aconteceu (Rocha, 2012). A questão formulada por Lautier, há 20 anos já,

O Estado-providência europeu (admitindo-se que ele está em crise) e a regulação estatal da pobreza latino-americana possuem a mesma capacidade de engendrar uma superação da situação atual, um outro tipo de relação entre o Estado e a sociedade? (Lautier, 1995: 393)

continua válida. E a propósito da pobreza, Lautier afirmava:

A existência de uma pobreza mais generalizada na América Latina do que na Europa ocidental não é apenas o efeito de uma ausência de Estado-providência; é em primeiro lugar a consequência (ao mesmo tempo que a causa) de uma outra forma, e de um outro modo de reprodução do Estado [...] a questão pertinente consiste em procurar quais são as condições de uma transformação da forma Estado, e de sua recomposição ao redor do Estado-providência, e não da regulação estatal da pobreza [...]. (Lautier, 1995: 391-392).

Por esse ângulo, o autor defendia implicitamente a preponderância do Estado-providência que devia servir de guia a qualquer outra forma estatal. Com efeito, para o autor, o Estado-providência à moda europeia representava um ideal-tipo, servindo de modelo às outras formas de Estado. Tratou-se, de certo modo, de fazer a apologia do modelo europeu (francês) de construção da democracia a partir dos ideais da Revolução de 1789 e glorificar a maneira como a cidadania foi forjada. De minha parte, serei bem mais prudente e preferirei começar por refletir em termos de país e não de subcontinente (América Latina) ou de continente (Europa), porque as trajetórias nacionais da França e do Brasil, por exemplo, têm pouco em comum com as de seus respectivos vizinhos. Alguns pesquisadores se aventuraram a elaborar tipologias dos modelos de proteção social (Esping-Andersen, Théret), mas elas têm os defeitos de suas qualidades: muito gerais, não levam em conta as especificidades locais múltiplas e fragmentadas que fazem a riqueza do tecido social e se assentam sobre o jogo dos atores e justificam a escolha feita de uma entrada teórica pela governança e pelo território. Podemos destacar duas categorias de ação, umas esporádicas, que possuem uma dimensão conjuntural, outras estruturais, instauradas na maior parte do tempo pelas instâncias centrais.

Certas ações esporádicas como, por exemplo, a implementação, pelos governos locais, na maior parte das vezes sob a égide do Estado federal, das *frentes de emergência*, nos anos 1970/1980, no Nordeste, pretendiam amenizar os efeitos deletérios das secas endêmicas que afetam a região. Quem caminhava pelo Nordeste, via com certa surpresa numerosos *açudes*, prova de que a região talvez não carecesse tanto de água, mas que ela era mal distribuída. Além do seu caráter clientelista, essas frentes de emergência permitiam à camada mais pobre da população receber alguma remuneração, um meio de se assegurar a paz social. Assim, estamos diante de políticas federais ou locais visando favorecer a ocupação pontual de camadas consideráveis da população mais carente, mais do que de uma verdadeira política de emprego. Essas atividades não conduziam a nenhum contrato de trabalho, uma vez passada a seca, daí sua qualificação de esporádica,

pontual. Quando muito os trabalhadores sem terra se empregavam, na sequência, como diaristas nas fazendas onde eles haviam “construído” os açudes.

Dentre as ações estruturais, o programa Bolsa Família, o mais emblemático dos programas, tem inspirado outros vários na América latina.

Coube ao governo do presidente Lula ter implementado programas de transferência de renda com o objetivo de combater a fome e a pobreza, política seguida por Dilma Rousseff (Georges; Ceballos, 2014). Já existiam outros programas antes, mas eles não tinham a mesma intensidade nem amplitude. Assim, as políticas sociais passam a ser um dispositivo importante, articulado a uma política econômica em favor do crescimento, da redistribuição de renda e da elevação dos níveis de emprego para reduzir a pobreza e amenizar as desigualdades gritantes. O Brasil se caracteriza pela implementação descentralizada desses programas, o que se traduziu na transferência monetária direta aos beneficiários, fazendo da família e das mulheres, principalmente, a unidade de atenção social, o conjunto se desenvolvendo em um sistema visando unificar os programas e combater toda tentativa de recuperação clientelista graças à transferência monetária direta do Estado para as pessoas. Por conseguinte, assiste-se a uma proposta de articulação de políticas compensatórias com políticas estruturantes e a implementação de condicionalidades para os beneficiários. Sua aplicação pertence a uma concepção *top down*.

O impacto dessas medidas foi amplamente analisado; atualmente, é um pouco o centro da polêmica que pode conduzir ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Rocha (2012) sublinha uma série de determinantes favoráveis ao declínio da desigualdade de renda depois de 1997, entre as quais: o declínio da taxa de fecundidade, a elevação do nível de escolaridade, a política de valorização do salário-mínimo – o qual mais que dobrou entre 1996 e 2012 –, a importância crescente dos benefícios sociais, o comportamento do mercado de trabalho e, depois de 2004, uma taxa de crescimento em alta. O coeficiente de Gini relativo à renda do trabalho passou de 0,58 em 1997 para 0,518 em 2009 e, segundo os dados divulgados pelo IBGE em outubro de 2015, para 0,49 em 2014 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015). Era de 0,495, em 2013. A distribuição de renda média mensal de todos os trabalhos foi mais desigual entre os homens (0,491) do que entre as mulheres (0,474). Isso se explica pelo fato de que entre os trabalhadores não qualificados, os homens têm mais dificuldades que as mulheres em encontrar um trabalho, ainda que mal pago.

Longe de ser uma solução milagrosa, os programas de transferência de renda apresentam uma série de limites. Embora tenham dobrado em uma década, sua participação na renda do conjunto das famílias é pequena: de 0,83%, em 1999, para 1,6%, em 2004, e 1,8%, em 2008. Política focalizada, cujo efeito dinamizador é frágil, ela se caracteriza por gastos de assistência incapazes de resolver e diminuir os efeitos da pobreza e da desigualdade decorrentes da renda, quando sabemos que em 2012 as receitas do trabalho representam mais de  $\frac{3}{4}$  daquelas da família, as da seguridade social, 19%, as dos benefícios familiares, somente 1,4% e as provenientes de outras rendas, 2,46% (Rocha, 2012). Essa mesma autora indica

que a renda varia segundo as fontes. Entre 1995 e 2012, a importância, segundo as posições, é a seguinte:

- por tipo de trabalho, passa de 82%, em 1995, para 77%, em 2012;
- pela seguridade social, passa de 14,25% para 19,03%;
- por tipo de benefícios sociais, passa de 0,07% para -0,44%;
- a participação das demais receitas passa de 3,64% para 0,72%.

O impacto respectivo sobre o Gini:

- é de 59,9, para o primeiro item;
- de 16,5 para a seguridade social;
- de 19,4 para os benefícios sociais (incluindo o Bolsa Família);
- e de 4,4 para aquilo que diz respeito às outras receitas.

Assim, constatamos o efeito muito progressivo sobre o Gini dos benefícios sociais, embora os recursos afetados no programa sejam poucos.

A renda do trabalho foi, portanto, o elemento principal da diminuição das desigualdades por duas razões: ela corresponde a 76,2% da renda das famílias brasileiras, em 2009, e a 77,1%, em 2014, e também porque a distribuição da renda do trabalho é o principal determinante da desigualdade de renda total. O papel do salário-mínimo e seu aumento permanente, durante alguns anos, são determinantes. Estamos no direito de nos inquietar, atualmente (março de 2016), com o impacto da recessão econômica sobre a redução das desigualdades e da pobreza, bem como das medidas de política econômica adotadas no primeiro ano do governo Dilma Rousseff 2 (Singer, 2015).

Tais números relativizam o impacto da transferência de renda *via* políticas compensatórias e mostram que apenas uma política de criação de empregos de qualidade, baseada em uma mão de obra qualificada, tem chances de conter a espiral da pobreza. Resta saber se há vontade política. O discurso é bem rodado, mas a realidade é persistente e o número de pobres continua a ser grande demais. O quadro, cerca de um ano e meio depois da eleição presidencial de 2014, é menos promissor do que aquele de antes. Com um país em recessão, a revisão das despesas sociais para baixo está, atualmente, na ordem do dia.

Também aqui, iniciativas locais podem se mostrar promissoras, mas vista a profundidade do abismo, elas arriscam ser não mais do que gotas d'água em um oceano, ainda mais porque as fontes municipais também secaram.

Tratamentos diferenciados segundo faixas de população, mudanças dos cursores para acessar os seguros-desemprego, na Europa, políticas compensatórias para reduzir a pobreza e a desigualdade no Brasil, tal é o quadro que se oferece à análise nesta segunda metade dos anos 2010, num período em que as crises política e econômica estão em pleno andamento. A tese de uma segmentação do mercado de trabalho e da proteção social encontra eco nas medidas tomadas pelos diversos governos, a despeito do discurso vigente.

#### 4. Segmentação do mercado de trabalho e segmentação da proteção social

A segmentação<sup>10</sup> do mercado de trabalho e da proteção social está em vias de se tornar uma característica comum em numerosos países, tanto ao Norte quanto ao Sul, algo que se traduz neste caso por um acesso diferenciado dos trabalhadores aos seguros-desemprego em função de seu estatuto anterior, no Norte. No Sul, isto se manifesta pelo estabelecimento de políticas-alvo, que reforçam a setorialização, ao passo que algumas delas são apresentadas como universais. O assalariado trabalhando para apenas um empregador, em tempo integral e com um CDI – contrato com duração indeterminada – permanece a figura dominante do trabalhador na maior parte dos países membros da União Europeia (EU), na França em particular. No entanto, essa figura “padrão” tende a desaparecer a favor de outros estatutos profissionais e de outras formas de emprego, qualificadas como “atípicas” ou “formas particulares de emprego” (Michon; Germe, 1979), remetendo a uma zona de incerteza, chamada de zona cinzenta, que se traduz por um acesso discriminante aos direitos sociais, segundo os assalariados. A igualdade perante a lei não mais é respeitada. Dessa forma, a diversidade das formas atípicas de emprego gera desigualdades frente aos sistemas de proteção social.

A situação dos trabalhadores “atípicos” frente à crise tem tido evoluções à primeira vista contraditórias. De um lado, esses trabalhadores têm muito frequentemente sido mais duramente afetados do que os outros pelo desemprego, mas, de outro, vários países se empenharam em melhorar sua proteção, tanto no emprego (programas de empregos de curta duração) quanto no desemprego (auxílio-desemprego, políticas de ativação do mercado de trabalho). O emprego em tempo parcial continua progredindo e os empregos criados durante a segunda fase da crise eram frequentemente empregos temporários.

Outras dificuldades aparecem igualmente, a um nível não mais local nem meso, mas mais geral, acerca dos trabalhadores precários. Elas questionam a segmentação do mercado de trabalho e suas repercussões em matéria de proteção social. Quer se trate, ao nível europeu, de avaliar o impacto das medidas tomadas em favor dos desempregados e dos trabalhadores precários, para amenizar as consequências de um desemprego massivo ou, no Brasil, das políticas compensatórias e condicionais *via* programas de CCT (*Conditional Cash Transfer*) numa óptica inicialmente redistributiva, a pluralidade dos dispositivos implementados em cada país testemunha a ausência de uma política comum no assunto e também de apreensão diversa do fenômeno, segundo os territórios e o tempo. Localmente, temos visto, cada país escolheu um modo diferente de regular problemas e que evolui no tempo, o que revela concepções diferentes de luta contra o desemprego e a precariedade, na Europa, e contra a indignância e a pobreza, no Brasil. Na Europa, de um lado, e no Brasil, de outro, estamos na presença de dois espaços totalmente distintos em matéria de mercado de trabalho e proteção social. O quadro

---

<sup>10</sup> A noção de fragmentação descreve aqui a divisão do mercado de trabalho e do sistema de proteção social em segmentos distintos, que se caracterizam por graus diferentes de proteção para o emprego, o salário e a renda. Esse termo não é sinônimo de dualização, evocada nos trabalhos neoclássicos sobre o mercado de trabalho.

é claramente mais estruturado na Europa com taxas recordes de assalariamento e um sistema de proteção social, notadamente na França, que faz inveja a muitas outras nações. Ele é mais aleatório no Brasil, onde estruturalmente mais da metade da população se encontra nas atividades informais e onde o Estado-providência não cobre de maneira tão favorável as populações quanto na Europa. Isso se deve às modalidades de constituição do Estado-providência: na França, a proteção social está ligada à aceção da cidadania, uma cidadania estendida a todos os membros da comunidade nacional; no Brasil, ela correspondeu à emergência de uma sociedade salarial desde a década de 1930 e desse modo está ligada ao trabalho formal, o que limita seu alcance. No entanto, nesses últimos anos temos podido constatar uma certa reaproximação entre os dois universos, o que levou Ulrich Beck (2000) a elaborar o conceito de “brasilianização” do Ocidente em relação às transformações do trabalho. De um lado, uma precarização crescente do emprego e do trabalho, acompanhada de um aumento do desemprego, de menos proteções e de um crescimento da informalização das relações de trabalho e de emprego. De outro, no Brasil, uma dinâmica de formalização das relações de emprego e de trabalho, especialmente, que durou até 2014 e que é fortemente contestada hoje por numerosas ações como, por exemplo, a lei sobre a subcontratação em vias de ser votada no Congresso brasileiro, que permitiria que mesmo as atividades-fim fossem subcontratadas.

Os sucessos dessas medidas são contraditórios: de um lado, na Europa o desemprego está elevado, com taxas muito diferentes segundo os países. Na França, o desemprego em massa não desaparece. De outro lado, no Brasil, os programas de CCT, visando reduzir a extrema pobreza não tem tido o efeito redistributivo desejado e o coeficiente de Gini geral tem evoluído muito pouco ao longo da última década (Rocha, 2012). Por sua vez, Pochmann (2014) põe em dúvida a ideia divulgada de emergência de uma “nova classe média”, fenômeno que remete mais ao discurso do que a uma consolidação de fato de uma camada da população numa estrutura social menos desigual. Se a extrema pobreza tem diminuído, ela não é acompanhada de uma redução significativa das desigualdades, dado as mesmas terem tido tendência a crescer no período. Esses elementos vão ao encontro de uma maior democracia social localmente.

## Conclusão

Este texto coloca em perspectiva dois fenômenos vinculados, direta ou indiretamente, com o trabalho, o desemprego na Europa – e mais especificamente na França – e as políticas compensatórias no Brasil. Não se trata de uma comparação propriamente dita, devido ao fato de as duas medidas remeterem a dimensões societais *sui generis*. O desemprego representa um déficit ou uma inadequação em termos de oferta de postos de trabalho, as políticas compensatórias são um meio de lutar contra a pobreza. Ambos fenômenos questionam, cada um à sua maneira, o modo como cada país trata a questão da integração social. As diferenças provêm em grande parte da diversidade da trajetória histórica dos dois países. Procedem, também, da especificidade da constituição do pacto democrático em

ambos os universos e da aceção da cidadania escolhida. Uma cidadania que remete mais à filosofia política e insiste nos direitos cívicos dos membros da comunidade nacional, na França, e uma concepção baseada nos direitos civis, no caso brasileiro, mais centrada no trabalho, menos cuidadosa dos direitos ligados à pessoa, o que pode explicar as disparidades econômicas gritantes e o alto grau de desigualdades entre os indivíduos. A noção de “cidadania regulada” (Santos, 1979), ou seja, uma cidadania construída acima da posição de classe, do poder econômico e para a qual o Estado tem sempre a última palavra, parece totalmente adequada. Trata-se de um conceito

[...] cujas raízes encontram-se não em código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido como norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em leis. A extensão da cidadania se faz, pois, *via* regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei [...]. (Santos, 1979: 75).

Caberia, então, verificar para cada grupo social a sua posição na escala da governança, ou seja, ficar atento ao lugar que ele ocupa e a partir do qual ele vai defender ou não a sua posição na sociedade. A partir daí, pode-se ter a medida dos jogos de poder dos grupos e dos indivíduos que querem deixar de ser cidadãos “de meia tigela” para se tornarem cidadãos “plenos”, ou seja, membros de uma comunidade onde todos têm os mesmos direitos. Aliado à governança, o conceito de território, enquanto construção sócio-histórica, permite resgatar os embates, captar o jogo dos atores localmente e suas interações com as instituições e ao mesmo tempo considerar as relações interinstitucionais.

Apesar do discurso oficial, na Europa e no Brasil, sobre a necessidade de uma abordagem intersetorial com o intuito de desfragmentar os conhecimentos, mutualizar as ações e, também, de destrinçar politicamente os interesses, lutando-se contra a especialização da intervenção pública e a proliferação de ações semelhantes, porém em setores diversos, assiste-se a um esmiuçar dos dispositivos. Tal dispersão não pode ter um efeito benéfico sobre o mercado de trabalho nem tampouco sobre a proteção social, enquanto que o discurso oficial avança ações destinadas a reduzir a pobreza e as desigualdades, tanto no Brasil quanto na Europa, em diversos graus.

A abordagem pelo território ajuda a validar os argumentos de quem mobiliza a categoria da intersetorialidade, que reconhece a importância das determinações locais. Não resta dúvida que o questionamento sobre a pertinência reside principalmente na diferença de escala entre as medidas tomadas pelos governos para combater o desemprego ou para assegurar aos indivíduos uma cobertura social e uma renda, permitindo-lhes (re)inserirem-se no mercado de trabalho, e que ações locais, pontuais, só têm efeito a curto prazo e, portanto, não podem cumprir o objetivo

para o qual foram criadas. Os dados relativos à Europa e ao Brasil, em matéria de luta contra o desemprego e dirigidas aos trabalhadores precários, num caso, e a implementação de políticas compensatórias, no outro, reforçam a ideia de uma dupla segmentação, do mercado de trabalho e dos regimes de proteção social. A questão é de natureza política. Assim, não há acordo político geral na Europa sobre a maneira de lutar contra o desemprego e de auxiliar os precários, ou seja, os indivíduos que não estão ainda no mercado do trabalho, ou aqueles que dele já saíram ou que ainda estão nele, porém com contratos de trabalho que não lhes permitem viver decentemente, o que os obriga a recorrer total ou parcialmente à ajuda estatal. No Brasil, os programas de transferência de renda condicional e compensatória participam dessa segmentação. O termo “compensatório” aponta um déficit, déficit da sociedade como um todo para com os seus membros mais necessitados, o que conforta a noção de “cidadania regulada”.

Assim, estamos diante de um discurso institucional que exalta a necessidade de ultrapassar a setorização, porém, em matéria de emprego e de proteção social, se produz o inverso e a segmentação sai reforçada. Ela é mostrada como meio de reduzir o aumento das desigualdades. A nível local ou meso, ações públicas ou de associações, de ONGs podem contribuir na luta contra as desigualdades, porém não parecem poder reverter uma tendência forte de um desemprego de massa, que atinge mulheres e jovens, principalmente na Europa, e de uma pobreza endêmica, no Brasil, embora a situação de 25 milhões de pessoas tenha melhorado entre 2003 e 2013. Contudo, não se pode esquecer o peso dos mais ricos na estrutura da renda, peso que permanece inalterado no longo prazo<sup>11</sup> e que confirma a necessidade de uma análise das desigualdades sobre o longo prazo, evidenciando o fato de que o aumento da renda dos mais pobres não conseguiu reverter uma tendência estrutural da sociedade brasileira.

Ao final deste artigo, apoder-me-ei da afirmação de Guimarães (2007: 172):

[...] se convergências são possíveis, é preciso interpretá-las do ponto de vista das configurações sociais onde elas têm as suas raízes; nem relativismo cultural absoluto, nem transferência determinista de modelos [...].

As reflexões sobre a pobreza, as desigualdades, o papel do Estado são atuais e o entrelaçamento das escalas representa para os pesquisadores um desafio longe de ser superado.

Paris, 20 de abril de 2016.

## Referências

AGENCE FRANCE ENTREPRENEUR – AFE. France, 2015. Disponível em: <[www.apce.com/pid648/cooperatives-activites.html](http://www.apce.com/pid648/cooperatives-activites.html)>. Acesso em: 19 set. 2015.

<sup>11</sup> “A renda no Brasil é extremamente concentrada. Quase metade da renda do país é recebida pelos 5% mais ricos, um quarto pelo 1% no topo. A concentração é tão tamanha que um décimo de toda a renda de 2012 foi apropriada pelos 0,1% mais ricos, um grupo que tem cerca de 140 mil pessoas. E esse quadro é praticamente o mesmo desde, pelo menos, 2006 [...]” (Medeiros; Souza; Castro, 2015).

- ALBA, Carlos Vega. La mondialisation par le bas et ses formes de régulation politique. *Revue Tiers Monde*. France, v. 4, n. 208, 2011, pp. 103-119.
- ALTERECOPLUS. *Code du travail: modifier le droit peut-il créer de l'emploi?* France, 2015a. Disponível em: <[www.alterecoplus.fr/podcast/code-du-travail-modifier-le-droit-peut-il-creer-de-lemploi-201509181801-00002116.html](http://www.alterecoplus.fr/podcast/code-du-travail-modifier-le-droit-peut-il-creer-de-lemploi-201509181801-00002116.html)>. Acesso em: 12 set. 2015.
- \_\_\_\_\_. *Droit du travail: un chantier à haut risque*. France, 2015b. Disponível em: <[www.alterecoplus.fr/droit-du-travail-un-chantier-a-haut-risque-201509101840-00001440.html](http://www.alterecoplus.fr/droit-du-travail-un-chantier-a-haut-risque-201509101840-00001440.html)>. Acesso em: 12 set. 2015.
- AZAÏS, Christian. Formes de travail, hybridation et dynamique territoriale. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*. Paris, v. 3, 2003, pp. 379-394.
- \_\_\_\_\_. Mercados de trabalho e hibridização: uniformidades e diferenças entre França e Brasil. In: CAPPELLIN, Paola; AZAÏS, Christian. (Orgs.). Globalização e trabalho: perspectiva comparativa entre Norte e Sul. *Caderno CRH*. Salvador, v. 20, n. 51, Setembro/Dezembro 2007, pp. 401-417.
- AZAÏS, Christian; CORSANI, Antonella. Travail, territoire, post-fordisme. *Espaces et Sociétés*. Paris, n. 92-93, 1998, pp. 43-66.
- AZAÏS, Christian; KESSLER, Gabriel; TELLES, Vera da Silva (Orgs.). *Ilegalismos, cidade e política*. Belo Horizonte, Fino Traço, 2012.
- AZAÏS, Christian; PEPIN-LEHALLEUR, Marielle. Modes de gouvernance dans quatre métropoles latino-américaines. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). *Buenos Aires, Caracas, Mexico et São Paulo: entre logiques institutionnelles et acteurs*. Bruxelles, P.I.E. Peter Lang Ed., 2014.
- BECK, Ulrich. *The brave new world of work*. Oxford, Polity Press, 2000.
- BIDET, Jacques; TEXIER, Jacques (Orgs.). *La crise du travail*. Paris, PUF, Actuel Marx, 1995.
- BILODEAU, Angèle. Les conditions de réussite de l'intersectorialité aux niveaux régional et local. *Promotion & Education*. London, v. 12, n. 3, 2005, pp. 20-21. <http://dx.doi.org/10.1177/10253823050120030108x>.
- BOUFFARTIGUE, Paul; BUSSO, Mariana. Précarité, informalité: une perspective Nord-sud pour penser les dynamiques des mondes du travail. *Les Mondes du Travail*. France, v. 9-10, Junho 2009, pp. 27-39.
- BOUFFARTIGUE, Paul; ECKERT, H. (Orgs.). *Le Travail à l'épreuve du salariat: à propos de la fin du travail*. Paris, L'Harmattan, 1997.
- BOURDIN, Alain; LEFEUVRE, Marie-Pierre; MELÉ, Patrice. (Orgs.). *Les règles du jeu urbain: entre droit et confiance*. Paris, Descartes & Cie., 2006.
- BUREAU, Marie-Christine; CORSANI, Antonella. Les coopératives d'activité et d'emploi: pratiques d'innovation institutionnelle. *Revue Française de Socio-Économie*. France, v. 1, n. 15, 2015, pp. 213-231.
- CONSEIL NATIONAL DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIAL – CNLE. *Qu'est-ce que la MOC?* Paris, 2010. Disponível em: <[www.cnle.gouv.fr/Qu-est-ce-que-la-MOC.html](http://www.cnle.gouv.fr/Qu-est-ce-que-la-MOC.html)>. Acesso em: 4 abr. 2016.
- DEMOUSTIER, Danièle. L'économie sociale et solidaire et le développement local. In: CHOPART, Jean-Noël; NEYRET, Guy; RAULT, Daniel (Orgs.). *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire*. Paris, La Découverte, 2006, pp. 115-132.

- DE SPIEGELAERE, Myriam. Santé et habitat: réflexion à propos d'une tentative d'approche multiple et sectorielle. *Global Health Promotion*. London, v. 12, n. 3, 2005, pp. 23-27.
- DI MÉO, Guy. Le territoire: un concept essentiel de la géographie sociale. *Les Documents de la MRSH*. France, n. 7, 1998, pp. 49-61.
- DUHAU, Emilio; GIGLIA, Angela. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Mexico, Siglo XXI-UAM, 2008.
- FRANCE. Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social. *Stratégie: Europe 2020: pour la croissance et l'emploi*. Paris, 2011. Disponível em: <travail-emploi.gouv.fr/europe-international,884/l-action-europeenne-et,1707/europe,2073/strategie-europe-2020-pour-la,14036.html>. Acesso em: 20 nov. 2015.
- GEORGES, Isabel; CEBALLOS, Marco. Bolsa familia y la asistencia social en Brasil: de la lucha política a la mercantilización local. *Caderno CRH*. Salvador, v. 27, n. 72, 2014, pp. 513-529.
- GIRAUD, Olivier. L'analyse scalaire des régimes d'action publique en Europe: l'apport méthodologique des comparaisons internationales. *Revue Internationale de Politique Comparée*. France, v. 19, n. 2, 2012a, pp. 15-36.
- \_\_\_\_\_. Les défis de la comparaison à l'âge de la globalisation: pour une approche centrée sur les cas les plus différents inspirée de Clifford Geertz. *Critique Internationale*. Paris, v. 4, n. 57, 2012b, pp. 89-110.
- GUIMARÃES, Nadya Araújo. La 'brésilianisation' de l'Occident? *Revue Tiers Monde*. Paris, n. 189, 2007, pp. 155-174.
- HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*. USA, v. 69, 1991, pp. 3-19.
- HOOD, Christopher; PETERS, Guy. The middle aging of new public management: into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*. Lawrence, v. 14, n. 3, 2004, pp. 267-282.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa nacional por amostragem de domicílio*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias.html?view=noticia&id=1&idnoticia=3030&busca=1&t=pnad-2014-populacao-desocupada-crece-tendencia-reducao-desigualdade-se-mantem>. Acesso em: 30 nov. 2015.
- LAUTIER, Bruno. Les malheureux sont les puissants de la terre. *Tiers-Monde*. France, v. 36, n. 142, 1995, pp. 383-409. <http://dx.doi.org/10.3406/tiers.1995.5768>.
- LAUTIER, Bruno; MIRAS, Claude; MORICE, Alain. *L'Etat et l'informel*. Paris, L'Harmattan, 1991.
- LE GALÈS, Patrick. Recomposition de l'Etat et territoire: l'Etat régulateur, une révolution bureaucratique en marche? In: *Congrès AFSP*. Lyon, 2005. Table ronde n° 6: Villes, Régions, Etat, Europe: l'action publique à l'épreuve du changement d'échelle.
- LESCHKE, Janine. La crise économique a-t-elle accentué la segmentation du marché du travail et de la protection sociale? Une analyse des pays de l'Union européenne (2008-2010). *Revue Française des Affaires Sociales*. France, n. 4, 2013, pp. 10-33. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2013-4-page-10.htm>. Acesso em: 4 abr. 2016.

- LOZIER, Marie-Françoise. L'évolution du cadre juridique relatif aux stages ouvre-t-elle la voie à plus d'égalité pour les jeunes dans l'accès à l'emploi? In: *Communication au Colloque final de ZOGRIS*. Fréjus, 2015.
- MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Ferreira de; CASTRO, Fábio Ávila de. A desigualdade é mais alta e estável do que se imaginava. *Dados: Revista de Ciências Sociais* [online], v. 58, n. 1, 2015, pp. 7-36. <http://dx.doi.org/10.1590/001152582015>.
- MICHON, François; GERME, Jean-François. *Stratégies des entreprises et formes particulières d'emploi*. Paris, Université de Paris I, 1979. 385 p. Rapport pour le Commissariat général du Plan, 2 v.
- PELOSSE; Hélène et al. *Le financement de l'insertion par l'activité économique*. France, La Documentation Française, 2013. Disponível em: <[www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000228.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000228.pdf)>. Acesso em: 6 abr. 2016.
- POCHMANN, Márcio. *O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2014.
- ROCHA, Sonia. *Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?* Rio de Janeiro, Campus, 2012.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1979.
- SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 102, Julho 2015, pp. 43-71.
- SUPIOT, Alain (Org.). *Le travail en perspectives*. Paris, L.G.D.J., 1998.
- \_\_\_\_\_. Les nouveaux visages de la subordination. *Droit Social*. France, n. 2, 2000, pp. 129-145.
- TELLES, Vera da Silva. Nas dobras do legal e do ilegal: ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade. *Dilemmas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 5-6, Julho/Dezembro 2010, pp. 97-126. Disponível em: <[revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas5-6Art4.pdf](http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas5-6Art4.pdf)>. Acesso em: 4 abr. 2016.
- TRUPIER, Pierre. La sociologie du travail à travers ses paradigmes. In: DE COSTER, Michel; PICHAULT, François (Orgs.). *Traité de sociologie du travail*. 2. ed. Paris, De Boek Supérieur, 1998, pp. 41-59.

Recebido em: 18/04/2016

Aprovado em: 25/04/2016

### Como citar este artigo:

AZAÏS, Christian. Luta contra o desemprego e a pobreza, qual segmentação em curso? Exemplos europeus e brasileiro em perspectiva. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*. São Carlos, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2016, pp. 27-49.