

# Da crise do Estado-providência à nova questão social: alcances e impasses no pensamento de Pierre Rosanvallon

José Celso Cardoso Júnior<sup>1</sup>

## Resumo

*Este ensaio resenha tece alguns comentários críticos a dois importantes livros de Pierre Rosanvallon (A crise do Estado-providência e a nova questão social), com o intuito de explicitar avanços e identificar limites na trajetória de seu pensamento, entre 1981 e 1995, anos de publicação dos respectivos trabalhos. Nossa tese é a de que Rosanvallon consegue colocar em pauta questões muito relevantes em seu primeiro livro, sem, no entanto, conseguir avançar substancialmente no segundo, basicamente por conta das armadilhas teóricas as quais está preso a partir dos conceitos com os quais trabalha e do posicionamento político que parece defender.*

## Introdução

Este texto consiste em abordar uma discussão acerca de alguns temas relevantes da atualidade sobre a situação social contemporânea, especialmente no que diz respeito ao debate que se trava em torno da natureza e formas de manifestação da crise do *welfare-state* e das saídas ou alternativas para a questão social.

Diante da abrangência e complexidade do assunto, optamos aqui por fazer essa discussão usando como referência o trabalho de Pierre Rosanvallon, que, de uma certa perspectiva analítica, procura justamente trilhar o mesmo percurso. Assim, tentaremos não só resenhar as principais contribuições deste autor para o debate atual,<sup>2</sup> como também, na medida de nossas capacidades, apontar algumas questões problemáticas para essa discussão, a maior parte delas certamente ainda longe de estabelecer-se como consenso.

---

<sup>1</sup> Doutorando – Unicamp. Instituto de Economia (IE)/Pesquisador – IPEA. E-mail: <zelsojr@uol.com.br>.

<sup>2</sup> Uma resenha comentada acerca do trabalho de 1981 de Rosanvallon (*A crise do Estado-providência*) pode ser vista em Draibe & Henrique (1988).

O próximo item deste ensaio trata da questão da crise do Estado-providência, dentro da perspectiva colocada por Rosanvallon, enquanto a terceira seção esboça comentários a respeito do que ele classifica como uma nova questão social em evidência. Por fim, à guisa de conclusão, discute-se alguns pontos-chave do debate sobre a natureza da crise e desta suposta nova questão social, como forma de preparar o terreno para um aprofundamento posterior das mesmas idéias.

A idéia-chave aqui defendida é a de que Rosanvallon consegue colocar em pauta questões muito relevantes em seu primeiro trabalho (*A crise do Estado-providência*, 1997, original de 1981), sem, no entanto, conseguir avançar substancialmente no segundo (*A nova questão social*, 1998, original de 1995), basicamente por conta – e esta é a nossa tese neste ensaio – das armadilhas teóricas as quais está preso a partir dos conceitos com os quais trabalha e do posicionamento político que parece defender.

## **1 A crise do Estado de bem-estar social**

Antes de entrar propriamente na discussão aqui pretendida, é necessário localizar o pensamento de Rosanvallon no espectro de alternativas presentes no debate. Como o assunto possui incontáveis dimensões de análise, e os argumentos de marxistas a liberais, passando pelos institucionalistas e sociais-democratas, são todos de peso significativo na discussão, creio que seja extremamente difícil – e mesmo pouco desejável – estabelecer clivagens absolutas com relação a este ou aquele autor/escola de pensamento.<sup>3</sup> Apesar disso, é importante poder situar o núcleo dos argumentos principais de cada autor *em relação* a determinados tipos ideais de pensamento (como por exemplo, as versões liberais ou marxistas mais radicais, ambas provavelmente inexistentes na prática), inclusive para avaliar como muda no tempo e no debate, diante de circunstâncias históricas diferentes, o posicionamento de cada um.

---

<sup>3</sup> A esse respeito, Marta Arretche (1995) lembra que tanto os critérios de classificação quanto o posicionamento analítico dos autores têm mudado ao longo do debate, o que torna inglória qualquer tentativa de enrijecimento de tipologias para enquadrar escolas e estudiosos do assunto. Em função disso, e para evitar que o resultado da investigação se torne demasiadamente a-teórico e a-histórico, ela opta por um princípio de ordenamento que organiza os autores em razão dos seus *argumentos analíticos*. Este nos parece um bom critério de demarcação e será em parte adotado neste trabalho sempre que se fizer necessária uma comparação entre argumentos de Rosanvallon e outros, visando clarificar os termos do debate.

Pierre Rosanvallon poderia, no sentido acima aludido, ser colocado, segundo Arretche (1995), entre os que consideram que as raízes (emergência e desenvolvimento) do welfare-state são preponderantemente de natureza política. Ao contrário de autores como H. Wilensky e R. Titmuss, J. O'Connor e C. Offe, para os quais os fatores mais importantes de explicação do welfare-state seriam de ordem econômica, seja como desdobramento das mudanças deflagradas pela industrialização em cada país, seja como resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista, para Rosanvallon, seguindo uma tradição de estudos provenientes de T. H. Marshall, o welfare-state seria fruto de uma ampliação progressiva de direitos, desde os civis, passando pelos direitos políticos, até o desenvolvimento em larga escala dos direitos sociais no século XX: “os direitos econômicos e sociais aparecem como um prolongamento natural dos direitos cívicos” (Rosanvallon, 1981: 20).

Com base nessa clivagem, é fácil perceber que, para Rosanvallon, a natureza da crise do Estado-providência é antes de fundo político e sócio-cultural que econômico. Em outras palavras, tendo em perspectiva a situação particular da França em princípios dos anos 80, ainda que reconheça na crise fiscal uma das formas de manifestação econômica da crise social, afirma que ela tem por substrato último muito mais um colapso dos compromissos sociais e políticos assumidos ao longo do século XX que fundamentos econômicos intransponíveis.<sup>4</sup>

Para Rosanvallon, o Estado-providência é um desdobramento do que ele chama de Estado-protetor clássico, cujos fundamentos de sua origem e desenvolvimento seriam a garantia do “direito à vida” (a passagem do estado de natureza ao estado civil é feita pelo Estado e consiste em garantir a paz civil) e a garantia do “direito à propriedade” (a garantia do direito à propriedade privada é vista como um atributo indissociável do indivíduo), ambos os aspectos girando em torno da produção de segurança e da redução das incertezas individuais e familiares na sociedade.

---

4 Prova disso é o reconhecimento de que não existe um limite fiscal absoluto para os gastos sociais, que têm crescido ao longo do tempo tanto em termos reais como em proporção ao gasto público total. Ou como diz Rosanvallon, “Em todos os casos, as soluções financeiras teóricas existem. Mas elas acarretam conseqüências que são de ordem social e política porque em cada um dos casos aventados implicam a modificação do equilíbrio social existente entre os indivíduos, as categorias sociais e os agentes econômicos. É neste sentido que se pode dizer que não há verdadeira crise do financiamento do Estado-providência” (Rosanvallon, 1997, original de 1981: 15).

Mas uma vez neste estágio político e cultural de sociabilização, a produção de segurança e a redução das incertezas passam a fazer parte das atribuições do Estado moderno, de tal sorte que a provisão de certos serviços públicos coletivos, a regulamentação das relações entre capital e trabalho, a preocupação com certas práticas redistributivas, etc., passam a definir e caracterizar em graus variados o tipo de Estado-providência em cada país.<sup>5</sup>

Portanto, para Rosanvallon, as origens do Estado-providência não podem ser vistas a partir de determinações econômicas como as contidas nas leis assistenciais inglesas desde o século XVII ou nas inovações Bismarckianas no século XIX ou ainda na revolução keynesiana no século XX (seja como “resposta necessária à tendência do capital à sobreacumulação ou como compensação de um déficit de legitimidade social”, cf. Rosanvallon, 1981: 24), mas sim, ao contrário, como um processo histórico de transmutação de um Estado-protetor em um Estado-providência, fundado sobre um certo contrato social condizente com determinado padrão de desenvolvimento econômico e de relações sociais. Este aspecto é crucial em seu pensamento, e o motivo principal, inclusive, pelo qual a crise do Estado-providência seria uma crise do modelo de sociabilização ou de solidariedade entre indivíduos e Estado, que não pode ser estudada exclusivamente com base em suas manifestações de ordem econômica. Ao contrário, a natureza da crise deve ser buscada, para Rosanvallon, nas formas através das quais se manifestam os problemas de fundo do Estado-providência moderno, a saber:

### **(1) Crise da igualdade como finalidade social:**

Ao longo do processo histórico de conquista e expansão dos direitos civis e políticos, o vetor que orientava a ação do Estado era fortemente igualitário, pois neste campo, “a demanda de igualdade civil ou política traduz-se pela determinação de uma norma idêntica para todos. A igualdade tem como objetivo a abolição radical das diferenças de estatuto civil ou político” (Rosanvallon, 1981: 29). Já no campo social e econômico, em meio às regras de um sistema capitalista de organização da produção e da

---

<sup>5</sup> Parte considerável desse desenvolvimento se deve, como bem observa Rosanvallon, aos rápidos progressos no campo das técnicas de seguro: “é a idéia da probabilidade estatística que torna praticamente possível e teoricamente pensável a integração da idéia de Providência no Estado” (Rosanvallon, 1997, original de 1981: 23).

distribuição do excedente, a obtenção de igualdade torna-se tanto impossível (pelas leis gerais da acumulação capitalista) quanto indesejada (pela difusão dos valores modernos como o individualismo), e o vetor de atuação do Estado não pode ser outro que o da redução das desigualdades. De acordo com Rosanvallon, depois de atingido um certo nível, a igualdade perde importância como valor social universal para outras questões mais cotidianas, tais como a busca por segurança (“a procura por segurança tende a relativizar a procura de igualdade”). A par disso, as novas medidas de redução das desigualdades parecem não ter mais o mesmo respaldo social e político que antes (“os mecanismos de redistribuição e de assistência cresceram sem intenção política deliberada”). Com isso, torna-se mais difícil ao contribuinte comum perceber novos aumentos de impostos ou contribuições como recurso legítimo e necessário do Estado:

“é neste contexto que o paradoxo igualitário produz os seus efeitos mais fortes e que a paixão pela igualdade se mistura mais inextricavelmente com o desejo da diferença. Em muitos casos, a redução automática das pequenas desigualdades é percebida como uma injustiça” (Rosanvallon, 1981: 31).

## **(2) Crise da solidariedade automática:**

Na medida em que o Estado-providência foi assumindo, como atribuições suas, as principais modalidades de provisão de segurança e de redução de riscos dos indivíduos e famílias, institucionalizando, assim, práticas de proteção social que antes eram supridas basicamente pela interação direta entre indivíduos e grupos, ele teria deflagrado um processo de maquiagem das relações sociais, com uma consequência nefasta para a sociedade no longo prazo: a substituição de formas de sociabilização ou solidariedade direta por uma forma de solidariedade automática, sancionada pelo Estado através de várias de suas práticas de providência social. Nas palavras de Rosanvallon (1981), “o Estado-providência, como agente central de redistribuição e, portanto, de organização da solidariedade, funciona como uma grande interface: substitui o face-a-face dos indivíduos e dos grupos” (p. 32). Ou seja, o Estado-providência, na medida em que exacerba sua função de “máquina indenizatória” da sociedade moderna, encobre os reais problemas da crise, que se localizam numa crise das relações sociais, ou melhor, numa crise do contrato social assumido ao longo da montagem do Estado-providência.

### **(3) Crise do compromisso keynesiano:**

O longo fôlego do Estado-providência no século XX só teria sido possível – encobrindo os problemas da igualdade como finalidade social e da crise da solidariedade automática – num contexto de crescimento econômico sustentado dos níveis de emprego, produto, renda tributável, produtividade, salários reais, novos investimentos, etc. Mas o compromisso keynesiano não é puramente econômico; para Rosanvallon, talvez mais importante seja o compromisso social que ele representa e para o qual a experiência da Segunda Grande Guerra teria sido decisiva, recolocando num novo patamar as relações entre o Estado-providência keynesiano e a social-democracia européia:

“a classe operária aceita não contestar as relações de produção (a propriedade privada) em troca de um Estado social redistributivo e da existência de um sistema ativo de negociações sociais” (Rosanvallon, 1981: 42).

Em suma, as raízes da crise do Estado-providência, no pensamento de Rosanvallon, não podem ser reduzidas a causas meramente econômicas, sob o risco de se obscurecerem as verdadeiras origens deste Estado e, conseqüentemente, os reais fatores de sua crise atual, isto é, o desmanche do compromisso social keynesiano, o esgarçamento da solidariedade automática imposta pelo Estado aos indivíduos, as contradições perenes entre um modo capitalista de organização e o desejo de igualdade econômica e social entre seus membros.

É em função do diagnóstico da crise que Rosanvallon descarta, numa estratégia teórica ousada de pensar as saídas, a disjuntiva estatização/privatização como as únicas alternativas possíveis para a crise. Do lado dito progressista, a solução proposta pela via social-estatista “enfrentaria graves dificuldades financeiras na situação atual, mas, sobretudo, confrontar-se-ia com uma resistência sociológica difusa dificilmente superável” (Rosanvallon, 1981: 83). Já de uma perspectiva liberal, a solução pela ótica da privatização do Estado de bem-estar “implica, automaticamente, uma volta atrás, uma redução da redistribuição. É um cenário de regressão social. Supõe um Estado forte, pronto a fazer face às revoltas que possam surgir” (Rosanvallon, 1981: 84).

Assim, como para Rosanvallon as questões centrais da crise do Estado-providência são fundamentalmente de ordem política e sociológica,

suas sugestões em torno de uma possível superação positiva da mesma passam por uma articulação de fatores de natureza não econômica, a saber:

(1) Ampliar os espaços de *socialização*, racionalização e desburocratização dos equipamentos estatais de gestão e provisão de serviços públicos;

(2) Ampliar os mecanismos e as práticas de *descentralização* de determinados serviços públicos, aproximando-os dos usuários finais;

(3) Ampliar os mecanismos e as práticas de *autonomização* de determinados serviços públicos, transferindo sua gestão, implementação, avaliação e controle para certos segmentos da sociedade civil.

Das três sugestões, Rosanvallon se concentra sobre a terceira, por ser a única com uma dose maior de originalidade e, principalmente, por ser a que mais de perto toca as questões que lhe parecem centrais: a redução da demanda do Estado, a restauração da solidariedade direta na sociedade e a produção de uma maior visibilidade/transparência social.

Nos três casos, o objetivo último gira em torno de “*aproximar a sociedade dela mesma*”, ou seja, “trata-se de dar existência a uma sociedade civil mais densa e de desenvolver espaços de troca e de solidariedade que possam ser encaixados em seu seio, e não exteriorizados e projetados nos dois únicos pólos do mercado ou do Estado” (Rosanvallon, 1981: 88).<sup>6</sup> Para tanto, uma das condições concretas vislumbradas por Rosanvallon é a redução da jornada de trabalho, como forma de aumentar o tempo livre de cada pessoa interessada em prestar mais serviços voluntários, ampliar suas atividades de vizinhança, enfim, efetuar todas as pequenas formas de sociabilidade direta que são feitas pelo Estado-providência sem resolver as novas demandas da sociedade.

O caminho político para atingir o objetivo acima enunciado passaria, segundo Rosanvallon, pela construção de um espaço pós-social-democrata, que teria nos “novos movimentos sociais” à margem dos sindicatos e partidos políticos tradicionais seu sustentáculo social. As formas assumidas por estes novos movimentos seriam a *regulação autogestionária* e a *regulação intro-*

---

<sup>6</sup> Neste ponto, Rosanvallon bem observa que não se trata de refundar as antigas utopias comunitárias, mas sim de explorar o surgimento de novas formas não estatais de solidariedade, tais como os grupos de vizinhança, as redes de ajuda mútua, as estruturas do terceiro setor de concessão de serviço coletivo, etc.

*social*.<sup>7</sup> Em ambos os casos, no entanto, haveria a necessidade de um tríplice compromisso, em que, simultaneamente: i) o patronato concordasse em reduzir a jornada de trabalho, visando não somente uma retomada do pacto econômico em torno do emprego e do consumo, mas sobretudo fazendo crescer o tempo livre das pessoas para práticas diretas de sociabilidade, não mediatizadas pelo Estado; ii) o Estado consentisse em transferir parte da gestão e implementação do seu arsenal de bens e serviços a formas públicas não estatais de provisão, com o intuito de garantir, ao mesmo tempo, uma redução das demandas do Estado e um aumento das práticas mais solidárias de fornecimento de bens e serviços públicos; iii) a sociedade percebesse a necessidade de romper com as “facilidades” da mediação estatal em assuntos que na verdade dizem respeito a sua própria condição de existência e reprodução sócio-cultural. Esta tríplice condição resume, então, o projeto político de Rosanvallon, que reconhece ser o “ótimo possível no quadro dos constrangimentos que atravessam a sociedade francesa” (Rosanvallon, 1981: 104).

## 2 A nova questão social

O livro de Rosanvallon de 1981 pode, para fins didáticos, ser dividido em dois grandes blocos: um, tratando do diagnóstico explicativo para a questão em pauta – a crise do Estado-providência –; e outro trazendo questões propositivas para análise – o possível advento de uma sociedade solidária. Tal como lá, também em seu trabalho de 1995 é possível perceber uma tentativa semelhante de abordagem. Primeiro, partindo das questões que havia deixado em aberto no trabalho anterior, procura realizar um novo diagnóstico que confirme seu entendimento acerca de uma “nova questão social” – a chamada reconstituição da solidariedade. Depois, parte para uma nova onda de proposições com o intuito de seguir apontando os termos do debate sobre a reconstrução do bem-estar na sociedade européia e francesa atual – a chamada redefinição dos direitos sociais.

---

<sup>7</sup> A forma *autogestionária* seria composta por movimentos sociais organizados, cujos interesses se expressam de modo descentralizado na sociedade civil (regulação local) e de modo centralizado na sociedade política (participação na democracia representativa). Por sua vez, a forma de regulação *intro-social* teria nos indivíduos, famílias e grupos de vizinhança os agentes sociais representativos, cujo interesse é de natureza mais societal que sociopolítico e portanto reclama mais flexibilidade e autonomia de representação. A respeito, ver Rosanvallon (1981: 100-103).

Tal como nós percebemos, neste novo trabalho de Rosanvallon há uma certa linha de continuidade em relação ao trabalho anterior, continuidade essa que pode ser notada principalmente pelo conteúdo analítico da primeira parte, justamente a que se destina a fazer um diagnóstico explicativo da situação social nos anos 90 e dos rumos tomados pelo Estado-providência desde a década de 80, na Europa, com ênfase sobre a França.

Partindo da constatação de que as últimas duas décadas do século XX deixaram como legado múltiplas situações de desemprego em massa e de longa duração, bem como situações variadas de exclusão econômica e social, Rosanvallon sustenta a emergência de uma nova questão social, que se traduziria por uma “inadaptação dos antigos métodos de gestão do social, como testemunha o fato de que a crise do Estado-providência, diagnosticada no fim dos anos 1970, mudou de natureza, iniciando uma nova fase a partir do princípio da década de 1990” (Rosanvallon, 1995: 23).

Esta nova fase, ao invés de representar a substituição dos antigos problemas de financiamento e de legitimação ideológica do Estado-providência por outros, na verdade se expressa pela agregação de mais um problema crítico aos anteriores, agora de natureza filosófica, composto por dois aspectos principais: “a desagregação dos princípios de organização da solidariedade e o fracasso da concepção tradicional dos direitos sociais” (Rosanvallon, 1995: 25). É em torno dessas duas questões que o restante do trabalho vai se estruturar.

Em relação ao primeiro aspecto, a tese de Rosanvallon afirma que a solidariedade tradicional e automática do Estado-providência tende mesmo a desaparecer em função do colapso da sociedade securitária, ou seja, da inoperância das técnicas consagradas do seguro social em prover níveis adequados e suficientes de segurança e bem-estar diante da nova realidade/ questão social em evidência. Nas palavras de Rosanvallon (1995),

“a evolução demográfica, a dissociação crescente entre a esfera dos contribuintes e a dos que têm direito a serviços de apoio, o maior conhecimento das diferenças individuais e entre os grupos se conjugam para destruir a visão securitária da solidariedade” (p. 25).

Já em relação ao segundo aspecto – o fracasso da concepção tradicional dos direitos sociais – a tese parece ser de fundo mais propriamente filosófico, pois afirma que a antiga concepção dos direitos sociais – como direitos das pessoas a concorrer a benefícios sociais dados, em busca de alguma compensação por uma das disfunções transitórias da vida em sociedade (tais como a doença, o desemprego friccional, os acidentes de trabalho, etc.) –, passa a exigir uma transmutação rumo a uma nova

concepção, que estaria baseada no direito à inserção social, mediante a realização do binômio trabalho-renda. Nas palavras de Rosanvallon (1995),

“é uma tentativa feita em muitas dimensões: a emergência de vínculos inéditos entre direitos sociais e obrigações morais, a experimentação de novas formas de oferta pública de trabalho, a tendência a juntar indenização e remuneração, a criação de um espaço intermediário entre emprego assalariado e atividade social” (p. 130).

O declínio da sociedade securitária se explicaria, na concepção de Rosanvallon, pelo distanciamento crescente que se estabelece, no atual contexto das sociedades modernas, entre, de um lado, a dimensão dos novos problemas sociais (desemprego e exclusão) que se pretende solucionar e, de outro, a incapacidade de o tradicional modelo de seguros contributivos (notadamente no caso francês) combater aqueles problemas.<sup>8</sup> Esta incapacidade atual do modelo securitário clássico tem algumas raízes bem definidas para Rosanvallon.

Primeiro, se deve à mudança de sentido atribuído ao conceito de “risco social”, que deixa de se manifestar de forma individual e temporária (como as doenças, o desemprego friccional, os acidentes de trabalho, etc.), para assumir muitas vezes a noção de “riscos coletivos”, representando situações estáveis ou permanentes (tais como a precariedade dos vínculos de trabalho e a vulnerabilidade das inserções sociais).<sup>9</sup>

Em segundo lugar, Rosanvallon sugere que a difusão das inovações no campo da genética humana (projeto genoma) levará a uma visão mais individualizada e determinística dos riscos associados à saúde, e neste caso,

“quando há uma personalização dos riscos, desaparece a própria noção de risco sujeito a seguro; quando as determinações são individuais, o seguro não é possível, porque não se pode falar propriamente em probabilidade” (Rosanvallon, 1995: 42).

---

8 A sociedade de “seguros contra riscos sociais” é viável na medida em que tais riscos sejam passageiros (doenças, velhice, desemprego, acidentes de trabalho, etc.), podendo ser calculados probabilisticamente e operacionalizados através de técnicas securitárias. Como diz Rosanvallon (1995), “o seguro social funciona como uma ‘mão-invisível’, produzindo a segurança e a solidariedade sem a intervenção da boa vontade dos homens: fazendo de cada um a parte de um todo, torna os indivíduos interdependentes” (p. 37).

9 Para Rosanvallon (1995), “hoje, o que representa um problema cada vez maior é o risco catastrófico: perigos naturais (inundações, terremotos), acidentes tecnológicos importantes, agressões de grande amplitude ao meio ambiente. São ameaças que não afetam mais indivíduos isolados, e sim populações inteiras, talvez mesmo nações. A socialização dos riscos por meio do seguro não pode mais funcionar nesses casos...” (p. 38).

Em terceiro, há uma fonte de decomposição institucional do sistema, vinda do problema das redistribuições ocultas, que ao promoverem transferências cruzadas entre classes de renda diferentes (não necessariamente das mais ricas para as mais pobres) e também intra-classes, acabam minando a solidariedade securitária, que é o fundamento teórico por excelência do sistema.

Em quarto lugar, há o problema da transição demográfica e das transferências entre gerações. Ou seja, não bastasse o fato de que mais e melhores gastos em saúde ajudam a prolongar a vida, e gerações mais idosas reforçam os gastos com assistência médica e hospitalar, há ainda o desequilíbrio entre gerações no que diz respeito à composição entre contribuições dos ativos e transferências para os inativos, desequilíbrio esse que ajuda a comprometer os vínculos sócio-culturais entre as diversas gerações.

Por fim, Rosanvallon aponta mais um aspecto responsável pelo declínio da solidariedade securitária: a crise do paritismo (Estado, segurados e empregadores) no financiamento social. Apesar de ser um dos problemas mais visíveis de toda a crise do Estado-providência, traz em seu fundo duas questões centrais para o debate atual, assim formuladas pelo seu autor:

- i) “sobre qual princípio de justiça devemos fundamentar o Estado-providência?” e
- ii) “a transferência para um sistema em sua essência mais cívico não implicaria passar do financiamento mediante contribuições sociais para o financiamento por meio de impostos?” (Rosanvallon, 1995: 56).

Como resposta à primeira pergunta, Rosanvallon parece se alinhar a uma concepção aristotélica da justiça, segundo a qual “a justiça designa um problema que se caracteriza pela inexistência de solução teórica possível (o justo não pode ser definido a priori): sua solução é sempre prática, ligada à experiência” (Rosanvallon, 1995: 70). Neste sentido, transfere para a esfera da política, num contexto democrático, a definição do princípio adequado de justiça, o qual, no entanto, possui um sentido muito claro no pensamento do autor: o da construção de uma significação cívica (sentimento de nação e de sociedade comum) para a prática da resolução de conflitos.

No que toca à segunda indagação, parece que a resposta já está contida na própria pergunta, o que denota a convicção do autor em relação à questão:

“a balança se inclina agora para a valorização da cidadania social: uma evolução que tem uma consequência material incontornável: o desvio

progressivo de uma parte do custo do Estado-providência na direção do financiamento tributário” (Rosanvallon, 1995: 73).

Essa mudança, no sentido de financiar a maior parte das despesas sociais com impostos ao invés de contribuições, implicaria uma mudança profunda na concepção da solidariedade existente, explicitando-se de maneira mais direta o compromisso cívico (nacional e social) contido no princípio de justiça (distributiva) defendido por Rosanvallon.<sup>10</sup>

É através deste passo metodológico que Rosanvallon dá o salto para a discussão acerca da nova concepção dos direitos sociais. Diante das dimensões da crise econômica e social atuais, marcada pela persistência do desemprego e da exclusão como fenômenos que atingem grandes contingentes de população por longos períodos de tempo, não seria mais possível ao Estado-providência enfrentar esta nova questão/realidade social de posse tão somente dos tradicionais instrumentos de proteção, cunhados sobre uma “noção passiva” dos direitos sociais.<sup>11</sup> Em tal contexto, a “saída fácil” (e inócua), tanto para as estruturas vigentes do Estado-providência como para as pessoas afetadas pelas novas condições de desemprego e exclusão, seria esconder ou postergar a solução dos problemas pela adoção de mecanismos de “remuneração da exclusão”, como acabam sendo classificados os diversos sistemas de transferências de renda aos desempregados e excluídos (renda de subsistência, renda básica, renda de cidadania, etc.).<sup>12</sup>

---

10 Para tanto, Rosanvallon defende as iniciativas, ainda que pontuais, em torno de uma nova estrutura fiscal, e cita como exemplo positivo de mudança a CSG (Contribuição Social Generalizada): “tem a forma de um imposto, já que deve ser autorizada pelo Parlamento, mas aproxima-se também de uma contribuição social, tendo sido aliás limitada estritamente a uma categoria determinada de benefícios em uma primeira etapa (pagamentos familiares)” (Rosanvallon, 1995: 87). Como a CSG é cobrada com uma taxa uniforme, sobre o conjunto das rendas auferidas, qualquer que seja a sua origem, pode-se dizer que se aproxima muito da brasileira CPMF.

11 *Noção passiva dos direitos sociais* quer dizer uma situação na qual os indivíduos somente acessam o Estado-providência quando se encontram “temporariamente desprotegidos”, seja por conta de doenças, acidentes de trabalho, desemprego de curto prazo, etc.

12 Para Rosanvallon (1995), “a distribuição universal desse benefício representa a extremidade de uma sociedade de indenização: constitui a figura perversa e paradoxal do encerramento da noção clássica de Estado-providência. A idéia de um benefício universal constitui, a seu modo, um sintoma da tendência para a crescente separação entre a esfera da atividade econômica e a da solidariedade” (p. 103). Ainda sobre a renda de cidadania ou de subsistência, Rosanvallon ainda cita Ralph Dahrendorf para mostrar que a adoção generalizada dessa prática aumentaria a flexibilidade do mercado de trabalho, podendo reduzir o salário mínimo. Sobre os efeitos desse tipo de benefício sobre as demais remunerações, também poderíamos citar K. Polanyi, quando trata dos efeitos da *Speenhamland Law*, de 1795 a 1834, sobre os salários urbanos na Inglaterra.

Embora Rosanvallon admita a existência de uma modalidade diferente da renda de subsistência, a Renda Mínima de Inserção (RMI), como uma inovação importante no conjunto das novas experiências em políticas sociais da atualidade, parece claro que isso não substitui, em sua cabeça, a importância da noção do direito ao trabalho como o verdadeiro direito à inclusão social.<sup>13</sup> Não é por outro motivo, inclusive, que afirma ser a inserção pelo trabalho a pedra angular da luta contra a exclusão. É neste sentido que ele propõe a superação da noção tradicional dos direitos sociais. Ou seja, não basta só reivindicar o direito à vida (o recebimento de uma remuneração), mas sim o direito à vida em sociedade (o recebimento de uma remuneração como contrapartida de um trabalho realizado):

“o direito à inserção avança mais do que os direitos sociais clássicos, enriquecendo-se desde logo com um imperativo moral: além do direito à subsistência, ele procura dar forma ao direito à utilidade social; considera os indivíduos como pessoas que precisam ser assistidas. A noção de inserção contribui, nesse sentido, para definir um direito da era democrática, articulando assistência econômica e participação social” (Rosanvallon, 1995: 137).

Em suma, uma economia e uma sociedade de inserção assim o seriam se celebrassem com os cidadãos um contrato, que sendo um contrato de inserção, representaria também um novo contrato social, contrato este que não poderia prescindir, em sua manifestação concreta, do binômio trabalho-renda.

### **3 Notas finais: alcances e impasses no pensamento de Pierre Rosanvallon**

O primeiro trabalho de Rosanvallon (*A crise do Estado-providência*, 1981) está marcado pelo mérito de explorar de forma convincente a natureza social e política da crise atual, aspecto este já evidenciado por Draibe & Henrique (1988: 66-70). O alcance desta empreitada em meio a um debate marcado por explicações de natureza econômica – e muitas vezes economicista – da crise reside justamente em deslocar a discussão, de

---

13 Rosanvallon vê a RMI como uma importante inovação social na medida em que se situa a meio termo entre um direito social e um contrato: “a RMI é um direito, no sentido de que é acessível a todos e traduz o reconhecimento do fato de que os excluídos devem obter um mínimo de recursos que lhes permita encontrar um lugar na sociedade. Mas é igualmente um contrato, na medida em que está associada, em princípio, a uma contrapartida: o empenho pessoal do beneficiário na busca da sua inserção, ... mediante ações de formação, atividades de interesse geral em administrações ou associações, possivelmente simples esforços pessoais de readaptação...” (Rosanvallon, 1995: 131).

maneira rigorosa, para um campo de análise até então pouco considerado no debate e que tem se mostrado bastante fecundo em explicações que procuram desvendar os lados mais profundos e difusos da crise de valores por que passam as sociedades fundadas em Estados desenvolvidos de bem-estar social.

Outro avanço impressionante contido neste primeiro trabalho de Rosanvallón está no fato de, em meio ao auge da crise teórica que acompanhou a crise mais geral do Estado-providência no mundo (começo dos anos 80), o autor partir de um diagnóstico super elaborado e nada convencional da natureza e formas de manifestação da crise para um conjunto de proposições bastante sugestivas à época, apontando já àquela altura a necessidade de instauração de um amplo compromisso democrático de natureza pós-social-democrata como forma possível de superação positiva da crise.

O segundo trabalho de Rosanvallón (*A nova questão social*, 1995) tem o mérito de tentar identificar – e aprofundar o estudo (coerentemente com o livro anterior) – em torno dos fatores atuais que condicionariam o colapso final de um Estado-providência ancorado sobre o princípio da solidariedade securitária (problema dos riscos coletivos, problema dos avanços no campo da genética humana, problema das redistribuições ocultas, problema do conflito entre gerações e problema do financiamento social paritário). Em adição, Rosanvallón parte, também neste trabalho, para proposições em torno da necessidade de se refundar a noção tradicional dos direitos sociais, no sentido de se incorporar de modo explícito, diante da nova realidade social (desemprego e exclusão) em evidência no mundo, o direito ao trabalho como caminho para a realização do direito à inserção na sociedade.

Não obstante os avanços evidentes das proposições de Rosanvallón diante, principalmente, das limitações contidas nos diagnósticos da crise nas versões mais fundamentalistas de origem tanto marxista como liberal, o fato é que os fatores que justificam os avanços do trabalho de Rosanvallón (especialmente contidos no seu livro de 1981) são basicamente os mesmos que explicam os impasses evidenciados na promessa de elucidação de uma “nova questão social” (com destaque para os desenvolvimentos recentes em seu livro de 1995), a saber: as armadilhas teóricas as quais está preso devido aos conceitos com os quais trabalha e o posicionamento político que parece defender. É o que passamos a tentar explicar um pouco melhor a seguir.

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que o ponto sobre o qual giram, de modo explícito ou não, todos os trabalhos, de todas as matrizes teóricas existentes, quando tratam dos assuntos relativos à gênese, crise e perspectivas de desenvolvimento de Estados de bem-estar social no mundo, diz respeito, sem meias palavras, à questão distributiva da renda e da riqueza gerada num modo de produção capitalista. Dito de outro modo, a questão teórica e histórica central que importa resolver é a seguinte: como os homens se organizam em sociedade para realizar os processos de produção (geração) e distribuição (apropriação) do excedente econômico.

Numa sociedade que se organiza de modo capitalista, sabe-se que a produção, embora social, é apropriada privadamente pelos membros que dela fazem parte, portanto, de forma inerentemente desigual, o que suscita o problema de como compensar socialmente aqueles que, independentemente da forma como entraram e participaram no processo de geração de renda e riqueza, terminaram a rodada distributiva sem o suficiente (ou mesmo o necessário) para sua sobrevivência individual ou grupal.

Rosanvallon, assim como outros da tradição social-democrata, partem para discussão já do momento em que esta questão central foi definida no embate econômico e social, portanto, já se dão por satisfeitos com o fato de que o grau de desenvolvimento atingido pelo Estado Social, o Estado de Bem-Estar, o Estado-Providência, ou o nome que se lhe queira dar, representa o tipo e o nível de civilização se cristalizou num contexto capitalista de organização da produção e da distribuição social. Neste sentido, cabe a observação de R. Castel, segundo a qual

“um Estado liberal pode ser obrigado a ‘fazer social’ contra sua vontade e o mínimo possível, um Estado socialista o faria por falta, falta de poder promover transformações radicais imediatamente. É para um Estado social-democrata que as reformas sociais são, em si mesmas, um bem, porque marcam as etapas da realização de seu próprio ideal. O reformismo assume aqui sua acepção plena: as reformas são os meios de realização da finalidade da política” (Castel, 1998, original de 1995: 498-499).

Em suma, é o posicionamento político de Rosanvallon o primeiro grande fator limitador de sua análise, notadamente na comparação que é possível fazer entre os livros de 1981 e 1995, o segundo muito mais vítima de um reformismo “envergonhado” que o primeiro, pois este ainda tem contribuições valiosas em termos do método de análise adotado para a dissecação da crise do Estado-providência.

Uma segunda ordem de problemas pode ser relacionada com alguns dos conceitos com os quais Rosanvallon trabalha. Vamos destacar dois que nos parecem bastante representativos do núcleo central de seu pensamento: o de *solidariedade automática* e o de *inserção social*.

A idéia de *solidariedade automática* é usada para representar uma situação na qual as pessoas teriam, com o advento, a consolidação e o crescimento autômato e burocrático do Estado-providência, transferido para esta esfera a interação social e a resolução de problemas que, na ausência dele, eram antes realizados de forma direta e espontânea entre os indivíduos, famílias e grupos, sob o imperativo da necessidade. Este fenômeno é identificado como o problema central da crise atual, uma vez que a maquiagem das relações sociais provocada pelo desenvolvimento do Estado-providência teria tornado frouxa, fria, impessoal e descompromissada as relações entre indivíduos, grupos e famílias, encobrindo-se a natureza do contrato social original que funda a vida em sociedade, agora toda ela mediatizada pelo Estado.

Ora, Rosanvallon, ao substituir – ao invés de complementar – uma análise de cunho econômico por sua valiosa contribuição analítica calcada em fundamentos de ordem política e sociológica, acaba por não levar em consideração o fato de que se há uma “crise de sociabilidade” instaurada no tecido social, ela se deve, antes de passar para o plano da mediação entre Estado-providência e sujeitos sociais (indivíduos, famílias, grupos), ao encobrimento das relações que é devido ao processo histórico de mercadorização da força de trabalho, fenômeno este que é levado ao extremo com o advento e difusão do capitalismo moderno.

Vários autores poderiam ser usados como referência para esta discussão. Para Marx (1983, original de 1890), que descreveu longamente este processo ao explicar o “*caráter fetichista da mercadoria e seu segredo*”, há uma dupla implicação por trás da instauração e generalização de um mercado de força de trabalho. De um lado, há um processo de *naturalização* da relação entre as mercadorias; de outro, um processo de *reificação* da relação entre as pessoas:

“objetos de uso se tornam mercadorias apenas por serem produtos de trabalhos privados, exercidos independentemente uns dos outros. O complexo desses trabalhos privados forma o trabalho social total. Como os produtores somente entram em contato social mediante a troca de seus produtos de trabalho, as características especificamente sociais de seus trabalhos privados só aparecem dentro dessa troca. Em outras palavras, os trabalhos privados só atuam, de fato, como membros do trabalho social total por meio das relações

que a troca estabelece entre os produtos do trabalho e, por meio dos mesmos, entre os produtores. Por isso, aos últimos aparecem as relações sociais entre seus trabalhos privados como o que são, isto é, não como relações diretamente sociais entre pessoas em seus próprios trabalhos, senão como relações reificadas entre as pessoas e relações sociais entre as coisas” (Marx, 1890: 71).

Em outras bases de argumentação, poderíamos também lembrar aqui de Polanyi (2000, original de 1944), que ao tratar da utopia de construção do mercado auto-regulável no século XIX, desmascara o suposto “naturalismo” da aventura do capital em tentar transformar a terra, o dinheiro e o trabalho em mercadorias como as demais. Especificamente em relação ao trabalho, ao tratar da *Speenhamland Law* (Inglaterra: 1795 – 1834), Polanyi assinala que se tratava, já àquela altura, de uma manifestação (difusa e inconsciente) da sociedade contra o estabelecimento de um mercado de trabalho plenamente livre e perfeitamente concorrencial:

“sob a *Speenhamland Law*, a sociedade se debatia entre duas influências opostas: a que emanava do paternalismo e que protegia a mão-de-obra dos perigos de um sistema de mercado, e a que organizava os elementos da produção, inclusive a terra, sob um sistema de mercado, afastando a gente comum do seu status anterior, compelindo-a a ganhar a vida oferecendo seu trabalho à venda enquanto, ao mesmo tempo, privava esse trabalho do seu valor de mercado” (Polanyi, 1944: 102-103).<sup>14</sup>

Embora posteriormente a isso, já sob os auspícios do capitalismo monopolista, tenha havido uma quase completa mercadorização da força de trabalho, o fato é que ela se deu, na maioria dos casos, sob a influência e mediação institucional do Estado, com o intuito de “regulamentar o mercado de compra e venda de força de trabalho”, sob o risco de se aniquilar o próprio fundamento da existência humana.

Pelo exposto, pode-se dizer que se há uma crise de sociabilidade na sociedade moderna, ela é constitutiva da ordem social e histórica que se desenvolveu com o capitalismo e reside, em primeiro grau, nas próprias relações que se estabeleceram entre capital e trabalho, paralelamente à montagem do Estado-providência. Somente a partir das relações originais entre capital e trabalho, constitutivas do modo de produção e distribuição capitalista, é que se pode, em segundo grau, identificar as relações (e apontar

---

14 A *Speenhamland Law* (1795) se destinava a “conceder abonos, em aditamento aos salários, de acordo com uma tabela que dependeria do preço do pão. Assim, ficaria assegurada ao pobre uma renda mínima independente dos seus proventos. ... Na verdade, ela introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era que o ‘direito de viver’ e, até ser abolida em 1834, ela impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo” (Polanyi, 1944: 100).

os problemas decorrentes) entre, de um lado, indivíduos, grupos e famílias e, de outro, o Estado-providência, relações essas que estão na base da solidariedade automática de que fala Rosanvallon.

A diferença é que, enquanto no primeiro caso a relação é perniciosa e perigosa para a existência mesma das pessoas, no segundo caso o que há é o oposto: a solidariedade automática criticada por Rosanvallon poderia ser vista, por exemplo, como fruto da construção social mais importante da era contemporânea, a contrabalançar a imensa assimetria e insegurança reinante num ambiente econômico cuja reprodução seria impensável sem um mercado de força de trabalho. Se por um lado esta construção social tem o poder de encobrir o pacto original entre as pessoas (entre as pessoas e o Estado, entre as pessoas e o capital), por outro, tem também o poder de garantir a existência do trabalho (portanto, dos indivíduos) frente à tirania do capital. O uso predatório, impessoal e descompromissado da força de trabalho pelos capitais privados costuma ser a regra geral onde não vigora nenhum tipo de mediação pública nas relações entre ambos.

Esta discussão nos remete ao segundo conceito utilizado por Rosanvallon, e que também padeceria de limitações congênicas por força das motivações próprias de seu modo de pensar. Trata-se da idéia de *inserção social*, contida nas reflexões que faz a respeito da nova significação que os direitos sociais deveriam ter à luz da realidade contemporânea, marcada por desemprego de massa em longa duração e por exclusão social crescente.

A idéia é a de que, precisamente pela deterioração do quadro econômico e social reinante nas sociedades contemporâneas – ao que ele chama de a nova questão social –, torna-se imperativo migrar para uma compreensão dos direitos sociais como direito dos indivíduos à inserção, o que se daria, como bem reconhece Rosanvallon, através do trabalho ao invés de pelos diferentes formatos de transferência direta de renda aos excluídos. O problema, aqui, é que a categoria “trabalho” toma a forma de qualquer atividade inclusiva feita sob a benção de um contrato, o qual, ao estabelecer determinadas funções e garantir determinada remuneração, envolveria ainda reciprocidade e responsabilização entre as partes, elementos centrais para a inserção social.<sup>15</sup>

---

15 Rosanvallon menciona, a esse respeito, o que seriam as “políticas de inserção” na França atualmente: “os processos destinados a facilitar aos jovens o ingresso no mercado de trabalho, as técnicas de requalificação social e de readaptação profissional dos excluídos, os dispositivos que permitem empregar pessoas pouco qualificadas, e as medidas que favorecem o retorno ao trabalho dos desempregados de longa duração” (Rosanvallon, 1995: 144).

Ora, sob este prisma, parece que, ainda que se possa resolver o problema de *inserção social* das pessoas, estaremos longe de solucionar o problema de *integração social* do qual nos fala Castel, cujas políticas seriam “animadas pela busca de grandes equilíbrios, pela homogeneização da sociedade a partir do centro. São desenvolvidas através de diretrizes gerais num quadro nacional. É o caso das tentativas de promover o acesso de todos aos serviços públicos e à instrução, uma redução das desigualdades sociais e uma melhor divisão das oportunidades, o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial”, ao passo que as políticas de inserção obedeceriam apenas a uma lógica de discriminações positivas, as quais “definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas. Porém, se certos grupos ou certas regiões são objeto de um suplemento de atenção e cuidados, é porque estão em situação deficitária. De fato, sofrem de um déficit de integração, ...” (Castel, 1995: 538).

De resto, essa diferença entre os conceitos de *inserção* e *integração* também contribui para explicar porque Rosanvallon caracteriza a nova questão social em termos de desemprego e exclusão, redefinindo direito social como direito à inserção, enquanto Castel a explicita em termos do “*enfraquecimento da condição salarial*”, ou seja, em linha direta com a questão do vínculo empregatício:

“a opção mais rigorosa exigiria que todos os membros da sociedade conservassem um elo estreito com o trabalho socialmente útil e com as prerrogativas que lhes são vinculadas. A força dessa posição baseia-se no fato de que o trabalho continua sendo o principal fundamento da cidadania, enquanto esta comporta, até prova em contrário, uma dimensão econômica e uma dimensão social. O trabalho e, sobretudo, o trabalho assalariado que, é evidente, não é o único trabalho socialmente útil, mas se tornou sua forma dominante. A promoção da condição de assalariado emancipou o trabalho e os trabalhadores do visco das sujeições locais; os camponeses, das tutelas da tradição e do costume; a mulher, da reclusão na ordem doméstica. O trabalho assalariado é uma produção externalizada, para o mercado, isto é, para qualquer um que possa entrar no quadro de uma troca regulada. Confere uma utilidade social geral às atividades ‘privadas’. O salário reconhece e remunera o trabalho ‘em geral’, isto é, atividades potencialmente úteis para todos. Assim, na sociedade contemporânea, e para a maioria de seus membros, é o fundamento de sua cidadania econômica. Também está no princípio da cidadania social: esse trabalho representa a participação de cada um numa produção para a sociedade e, portanto, na produção da sociedade. É assim o

ponto médio concreto sobre o qual se constroem direitos e deveres sociais, responsabilidades e reconhecimento, ao mesmo tempo em que sujeições e coerções” (Castel, 1995: 580-581).

Apesar de longa – e considerando também minhas próprias divergências com Castel – esta citação serve para resumir o ponto central de discordância com Rosanvallon, acerca da perigosa significação que pode vir a ter o seu conceito de inserção social, a saber: ao transformar o problema dos direitos sociais em um problema de inserção por meio de trabalhos inespecíficos, nosso autor corre riscos que originalmente pretendia evitar.

Um primeiro risco evidente seria o de retroceder ao caso em que se remunera a exclusão, só que disfarçadamente, pois exige em troca a realização de um trabalho qualquer, sem vínculo ou utilidade social definida. Um segundo risco importante seria o de filiar-se a causas políticas que vão dos modismos da conjuntura (“o terceiro setor é a solução para os males do emprego e das políticas sociais tradicionais”) à quase total inutilidade das políticas liberais (“a requalificação profissional vai reintegrar as pessoas, pois o problema atual é que os desempregados e excluídos são dotados de pouca empregabilidade”). Por fim, um risco menos visível, mas talvez mais importante, seria o de, ao se contentar com soluções pontuais no campo do direito à inserção pelo trabalho (atividades inespecíficas, sem vínculo ou utilidade social), abdicar de continuar lutando por transformações econômicas e sociais mais abrangentes e profundas (tais como a retomada de um crescimento sustentado, a distribuição da renda, etc.), que estão na base das possibilidades contemporâneas de mudança social.

### **Referências bibliográficas**

- ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 39, 1995.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1998 (Original de 1995).
- DRAIBE, S., HENRIQUE, W. Welfare state, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, 1988.
- MARX, K. *O capital: contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Original de 1890).

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. São Paulo: Ed. Campus, 2000 (Original de 1944).

ROSANVALLON, P. *A crise do Estado-providência*. Goiânia, GO: Ed. UFG/Brasília, DF: Ed. UNB, 1997 (Original de 1981).

\_\_\_\_\_. *A nova questão social: repensando o Estado-providência*. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 1998 (Original de 1995).