

## REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E PROTEÇÃO SOCIAL

Juliane Feix Peruzzo<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

O tema da proteção social no campo do trabalho teve um destaque expressivo na literatura especializada no final do século XX. Esse tema, entretanto, pode representar, frente aos diferentes estágios de desenvolvimento das forças produtivas, do grau de socialização da política e das formas históricas assumidas pelo confronto de classes, configurações muito distintas, como, por exemplo, ajuda, segurança, benefícios, assistência, entre outras. Essa compreensão pode ser considerada como resposta ao atendimento da questão social que estão sincronizadas com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, em especial com aquelas nascidas no mundo da produção.

A questão social, fenômeno que toma evidência a partir das grandes transformações políticas, econômicas e sociais que o processo de industrialização desencadeou, pode ser compreendida sob duas orientações teóricas de recorte econômico: a) como expressão dos problemas sociais decorrentes dos processos de desenvolvimento; b) como fenômeno centrado na contradição da lógica do mercado e da dinâmica da vida em sociedade.<sup>2</sup>

O primeiro conceito, orientado pelo paradigma liberal da Escola Marginalista traz subjacente a compreensão de que a questão social é resultado exclusivo de um processo natural de desigualdades, tendo em vista o necessário desenvolvimento social; e o segundo, sob orientação de análises teórico-críticas da economia política, compreende a questão social como um fenômeno resultante do contraditório modo de produção e reprodução social do desenvolvimento capitalista.

Evidencia-se, nos dois pressupostos, o contexto de produção capitalista como subjacente à existência e ao reconhecimento da questão social.

No entanto, o primeiro conceito enfoca somente os processos de desigualdades sociais enquanto polarização entre ricos e pobres que tem como produto as diferentes situações-problema

---

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PUCRS vinculada ao Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Sociais. Docente do curso de Serviço Social da Universidade de Caxias do Sul.

<sup>2</sup> Consultar SINGER (1986) e SALAMA e VALIER (1975)

vivenciadas pelos indivíduos. No segundo conceito, as desigualdades sociais são concebidas de forma indissociável do contexto de acumulação privada de capital, que paradoxalmente necessita do campo da exploração da força de trabalho para sua perpetuação.

Utilizando esta última referência teórica, pode-se sintetizar que a questão social passa a ter visibilidade quando do surgimento das grandes transformações econômicas, políticas e sociais desencadeadas pelo processo de industrialização das sociedades capitalistas avançadas (metade do século XIX e início do século XX), em especial quando da tomada de consciência, por parte da grande parcela da sociedade, dos enormes problemas decorrentes das novas condições do trabalho urbano e, que deveriam ser enfrentados para o próprio desenvolvimento material da sociedade.<sup>3</sup>

É no atendimento da questão social que se institucionaliza os sistemas de proteção social enquanto mecanismos público, reguladores das relações e condições de trabalho evidenciados através do conjunto de políticas sociais<sup>4</sup>, necessários para o desenvolvimento da sociedade capitalista de cariz urbano, de matriz produtiva industrial e de base salarial.

Assim, a institucionalização dos sistemas de proteção social acompanha e é resultante do desenvolvimento dos processos produtivos que têm nos diferentes modelos e processos de gestão a sua materialização. Os sistemas de proteção social são expressão concreta da presença de uma esfera pública, reguladora das condições necessárias ao desenvolvimento do processo de acumulação do capital. Esta é a questão central que renova o interesse sobre o tema, em especial nos contextos de produção de mercadorias sob orientação do paradigma taylorista/fordista e no atual processo de acumulação flexível de capital.<sup>5</sup>

Este trabalho encontra-se estruturado em duas seções. A primeira apresenta os argumentos teóricos associados à constituição do sistema de proteção social nos marcos do processo de gestão fordista/taylorista; a segunda desenvolve um raciocínio acerca das transformações contemporâneas do mundo do trabalho a partir do modelo flexível de produção e os impactos no campo da proteção social. Por fim, tecem-se as considerações finais.

---

<sup>3</sup> Consultar IAMAMOTO (1998), WANDERLEY (1998) e TELLES (2001).

<sup>4</sup> As políticas sociais de regulação estão expressas em diferentes planos: a) regulação do mercado e dos processos de trabalho - legislação trabalhista, políticas salariais, etc.; b) normatização da atividade política - organização sindical, direito de greve, etc.; c) composição do consumo coletivo dos trabalhadores - saúde, educação, alimentação, etc.; d) nos planos de composição das rendas de trabalho - FGTS, PIS, PASEP, etc. Consultar BRAGA & GOES ((1981)

<sup>5</sup> Consultar MARQUES (1997) e MOTA (1995)

### **Sistema de proteção social nos marcos do modelo de gestão fordista/taylorista**

Três aspectos são fundamentais para o entendimento desse processo de desenvolvimento produtivo: (1) a superação do modelo de economia concorrencial e a constituição das estruturas de mercado de concorrência monopolista; (2) o crescimento e fortalecimento da classe operária que passou a ocupar espaços políticos importantes obrigando a burguesia a reconhecer seus direitos de cidadania política e social; (3) o esgotamento do suporte teórico liberal.

A superação da fase de economia concorrencial para uma economia de concorrência monopolista industrial, tendo em vista o esgotamento dos mecanismos de auto-regulação da economia no mercado, impôs a exigência de um novo padrão produtivo não mais com base artesanal, mas que fortalecesse o trabalho livre e a utilização de tecnologias na intensificação da produção. Um processo que pudesse impulsionar o desenvolvimento tanto no que se refere ao aproveitamento da força de trabalho, sua disciplinação e organização, quanto à maximização da produção e rentabilidade. Taylor e Ford tiveram papel fundamental na organização e gestão desse novo paradigma.<sup>6</sup>

Esse modelo produtivo, apoiou-se basicamente em três princípios: 1) na base técnica da II Revolução Industrial, do fim do século XIX - eletricidade, química e manufatura de precisão; 2) nos processos de gestão do trabalho tayloristas - padronização das tarefas, separação entre planejamento e execução, especialização do trabalho; 3) na utilização da esteira automatizada na linha de produção que favorecia a produção em larga escala de produtos padronizados e em série. O resultado da conjugação desses princípios gerou a redução dos custos unitários de produção, e a necessidade de um grande contingente de força de trabalho, tendo em vista o aumento da produtividade.

Desta forma, se, por um lado, a produção em massa gerava consumo em massa, por outro, intensificava a organização coletiva da classe operária que, em face do pleno emprego e da maior visibilidade das contradições sociais, tinha condições de ampliar suas reivindicações tanto no campo econômico (aumentos reais de salário), como no plano jurídico social (regulamentação do

---

<sup>6</sup> A contribuição de Taylor - estabelecimento do método de racionalizar a produção através de uma organização/divisão científica do trabalho, a criação de formas de controlar o tempo do trabalho e de intensificar a produção pelo conceito de tempo útil; somada à contribuição de Ford - que inovou a linha de montagem, onde a fixação linear das ferramentas, a parcialização das tarefas para garantir o aumento de produtividade e o uso da máquina (esteira) para determinar o ritmo de produção, estabeleceram um novo processo de desenvolvimento da sociedade urbano-industrial - o modelo de gestão da força de trabalho fordista/taylorista. Para aprofundar a temática consultar ANTUNES (1995) e HARVEY (1992)

trabalho, reconhecimento dos sindicatos, benefícios vinculados a salários indiretos extensivos ou não à familiares, etc.)

Agregou-se a este processo a necessária ruptura com o paradigma liberal clássico, que teve como marco do seu esgotamento a crise capitalista de 29<sup>7</sup>, que exigiu uma nova orientação paradigmática para a retomada do crescimento e desenvolvimento capitalista.

O maior expoente, no campo intelectual e teórico deste novo paradigma, foi John Maynard Keynes, que propunha, para a superação da crise, a criação de políticas reguladas e gestadas pelo aparato estatal na economia, a fim de assegurar a retomada das condições da atividade econômica, da atividade de consumo e de emprego para a saída da crise. Nessa intervenção, cabia ao Estado gerar demandas efetivas, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e garantir investimentos, nem que para isso se gerasse déficit público, bem como incrementar o rol das políticas sociais públicas. Configurou-se, portanto, um Estado, financiador do crescimento, regulador da atividade produtiva e promotor do bem-estar social.

Dessa forma, as modalidades de regulação<sup>8</sup> passaram a atender às necessidades da classe trabalhadora e a fortalecer o paradigma de acumulação capitalista fordista/taylorista, formatando assim as bases de constituição do sistema de proteção social assentado no "bem-estar" que se consolidou após a Segunda Guerra Mundial, em especial a partir da experiência do sistema de seguridade social, implantado na Inglaterra (1942), sob a coordenação de William Beveridge, que propunha a unificação do sistema de proteção social, contemplando, além de políticas de aposentadoria, saúde e educação voltadas aos trabalhadores formais, políticas de atendimento aos desempregados, inválidos, crianças e idosos.<sup>9</sup>

Esse sistema de seguridade social, tanto com as características universalizantes de direitos e/ou de seletividade ao acesso, passou a ser o pilar central da configuração do Estado de Bem Estar Social e da sua rede de políticas sociais, em especial nos países de economia capitalista avançada, configurando-se assim uma arena de contraditórios interesses, pois ao mesmo tempo " (...) em que responde aos interesses dos representantes do trabalho, proporcionando-lhes ganhos

---

<sup>7</sup> A crise de 29 se configurou pela queda generalizada na taxa de acumulação capitalista, exigindo um novo receituário para a retomada do crescimento e da acumulação capitalista.

<sup>8</sup> Vale lembrar que foi, no período entre 1880 e 1920, nos países de economia já desenvolvida, que foram criadas várias legislações e regulamentações no campo da política social: assistência pública, seguro-desemprego e a pensão dos idosos. Ver PEREIRA (1999).

<sup>9</sup> Segundo VIANNA (1994), a literatura trata a seguridade social a partir de duas abordagens: (1) o padrão inglês de proteção social (Beveridge) - que está embasado nos preceitos de que a proteção social é mais do que um seguro é

reivindicados na sua luta constante contra o capital, também atende positivamente interesses dos representantes do capital, preservando o potencial produtivo da mão-de-obra e, em alguns casos, (...) desmobilizando a classe trabalhadora." (Pereira, 1999, p.54)

Foram estas orientações que nortearam, por várias décadas - 1945 - 1975 - as formulações das políticas econômicas e sociais que necessitaram ser reformuladas na metade da década de setenta, quando houve a queda da taxa de acumulação capitalista, impactando as economias mundiais.

### **Modelo de acumulação flexível e os impactos no sistema de proteção social**

A década de setenta demarcou a crise do período de crescimento do modelo de acumulação capitalista que configurou o padrão de produção e consumo assentado no paradigma fordista/taylorista.

Em linhas gerais, esta crise se caracterizou: pela derrocada do ideário socialista; pelo reduzido crescimento da produtividade decorrente do esgotamento do paradigma tecnológico dominante e da crescente organização dos trabalhadores; pela elevação da inflação; pela diminuição do ritmo de crescimento econômico que reduziu a capacidade de arrecadação do Estado, comprometendo as suas receitas e também aumentando os seus gastos, em razão do crescimento do desemprego e outras expressões da questão social, gerando em última instância crescentes dívidas públicas; e pelo fim do acordo de Bretton Woods e da conversibilidade do dólar, com a propagação da instabilidade nos mercados de câmbio, nos mercados financeiros e nos mercados de produtos, bem como no acirramento da competição internacional.<sup>10</sup> Agregaram-se a estes aspectos: o aumento dos preços do petróleo - matéria-prima essencial da matriz energética e do padrão de industrialização dos países de economia central e a elevação das taxas de juros americanas, que se constituiu, nos anos 80, numa das razões “crise da dívida externa” dos países de periferia.

Em síntese, uma década marcada pela instabilidade financeira, pela estagnação da atividade produtiva, pelo aumento de processos inflacionários, pela fragmentação e fragilização do movimento operário e sindical considerando a intensificação da tecnologia nos processos de

---

um direito, cuja cobertura deve ser universal; (2) o padrão alemão, fundado por Bismarck, cuja idéia está no campo do seguro, levando em consideração critérios de seletividade para o acesso aos benefícios.

<sup>10</sup> Consultar TAVARES e FIORI (1997)

trabalho e o desmoronamento de experiências de mercado planejado, os quais acabaram por facilitar aos estamentos capitalista a contenção do campo dos direitos sociais e trabalhistas de natureza pública.

O que estava (e ainda está) em confronto nesta nova conjuntura era a garantia do lucro e, como a sua base, na forma capitalista de produção, é o trabalho, tornou-se, então, importante reorganizar o trabalho para retomar o movimento de extração do excedente visando à ampliação da acumulação de capital.<sup>11</sup>

Assim novas estratégias de acumulação passaram a ser adotadas, levando em consideração o diagnóstico da crise formulado pelo ideário neoliberal<sup>12</sup>, quais sejam: o elevado custo nos processos produtivos pela utilização intensiva da força de trabalho e pelo uso intensivo de matérias-primas; e o elevado custo no âmbito financeiro pela gestão do Estado empresário e promotor de bem-estar social.

Portanto, o paradigma produtivo sustentado no modelo mecânico e de gestão da força de trabalho fordista/taylorista da II. Revolução Industrial está sendo paulatinamente substituído pelo paradigma sustentado no modelo microeletrônico, e as estratégias regulacionistas da economia e das políticas de proteção social públicas estão progressivamente sendo substituídas pela orientação privatista do mercado.

A chamada reestruturação produtiva, assentada no modelo flexível, forja-se essencialmente pelo princípio de flexibilidade tanto no âmbito produtivo como nas reformulações do capital financeiro.

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

---

<sup>11</sup> Ver Antunes (1995) e (1999).

<sup>12</sup> As bases de sustentação da ideologia neoliberal podem ser assim sintetizadas: defesa do individualismo; igualdade social enquanto oportunidades ou condições iniciais para todos; força da ideologia e da teoria orientando as políticas econômicas e sociais; e o desmonte do projeto do "welfare state", pois este pressupõe uma espécie de socialização da riqueza pública, submetendo o lucro ao crivo da população e isto é contrário aos princípios teóricos de uma economia de mercado. Consultar SADER e GENTILI (1995)

No âmbito financeiro, a reestruturação se dá pela desregulamentação da atividade produtiva estatal e pela desregulamentação dos sistemas de proteção social públicos.<sup>13</sup>

A matriz produtiva flexível requer a liberdade do mercado, e, nesse quadro, portanto a ação do Estado deve ser mínima no sentido de garantir a ordem pública e arbitrar os conflitos que a sociedade civil não resolve sozinha, e ao mesmo tempo, possibilitar a despolitização do mercado, uma vez que a liberdade absoluta de circulação dos indivíduos e dos capitais privados é fundamental para que haja competitividade e autonomia desses indivíduos

As marcas dessas alterações no mundo do trabalho são visíveis: altas taxas de desemprego; perda da estabilidade; substituição do emprego fixo pelo temporário e eventual; alternativas como a terceirização oferecidas em troca do emprego formal e como formas de redução dos custos sociais; mudança na forma de contratação nas relações trabalhistas; e baixo índice de sindicalização dos trabalhadores, fragilização e perda dos direitos sociais e trabalhistas, entre outras.

Em decorrência dessas transformações, a "velha" contradição da relação capital x trabalho permanece sob "nova" formatação: a chamada "nova questão social"<sup>14</sup> que requisita respostas no âmbito societário.

Dessa forma, a ação do Estado passa a ter as seguintes orientações: ofertar políticas de inclusão às parcelas mais excluídas do processo produtivo, mas mantendo a focalização e setorização; descentralizar as políticas voltadas as "novos pobres", passando para a esfera da sociedade civil, em especial através do chamado terceiro setor, a responsabilidade do atendimento à questão social. Essas ações, em última instância, possibilitam gestões privatistas no sistema de proteção social, onde as políticas sociais, mediações para atendimento às questões sociais, passam a se constituir objetos de negociação lucrativas, deslocando-se do campo do direito universal para um campo contratual de atendimento social.

### **Considerações Finais**

As considerações apresentadas permitem apontar que a constituição do sistema de proteção social nos marcos do processo de gestão fordista/taylorista e no processo de

---

<sup>13</sup> Para aprofundar ver Harvey (1992), Antunes (1995) e Marques (1997).

<sup>14</sup> Consultar ROSANVALLON (1995) e CASTEL (1998)

reestruturação produtiva flexível está associada ao reconhecimento da questão social por parte dos estamentos políticos da sociedade capitalista, como condição para a garantia da formação do velho e do novo proletariado.

As reflexões presentes neste ensaio permanecem tendo valor heurístico por duas razões centrais. A primeira delas diz respeito ao fato de que a categoria trabalho permanece sendo central numa economia de mercado. E a segunda, por decorrência da primeira, refere-se ao fato de que, os sistemas de proteção social e as políticas sociais que lhes dão concretude não desapareceram, mas sim reestruturaram-se, acompanhando o processo de reestruturação produtiva.

Explicitando melhor: seja na fase de produção taylorista/fordista, seja na fase de produção flexível, o processo de produção de mercadorias forneceu (vem fornecendo) a direção ao modelo capitalista. Tanto numa quanto na outra fase, o vetor da acumulação de capital reside não no trabalho morto, mas sim na extração do tempo de produção não pago ao trabalho vivo, reduzindo, em última instância, os custos sociais do trabalho.

Houve, sem dúvida, transformações nos processos de trabalho, nas formas de extração e acumulação de capital, na fragmentação e divisão da classe trabalhadora e, acima de tudo, na privatização do campo dos direitos sociais públicos e universais, entre outras metamorfoses.

Porém, dado o caráter contraditório do modelo capitalista de sociedade, que tem como contratendência proporcional à acumulação o agravamento da questão social, que vem se configurando sob nova direção e com nova formatação, a questão social precisará ser equacionada através de algum sistema de proteção social, no mínimo para manter a própria supremacia das economias capitalistas globalizadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo, Boitempo, 1999.

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

BRAGA, J. C. & GOES, P. S. *Saúde e previdência. Estudos de política social*. São Paulo, CEBES/Hucitec, 1981.



- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro, Vozes, 1998.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1992.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. *O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e formação profissional*. São Paulo:, Cortez, 1998.
- MARQUES, Rosa Maria. As mudanças do mundo do trabalho e a proteção social. In: *A Proteção Social e o Mundo do Trabalho*. São Paulo, Bional, 1997.
- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 - 90*. São Paulo, Cortez, 1995.
- PEREIRA, Potyara A. P. *As metamorfoses da questão social e a reestruturação das políticas sociais*. Módulo I, Brasília: CEAD-UnB, 1999.
- ROSANVALLON, Pierre. *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Buenos Aires, Argentina, Manantial, 1995.
- SADER e GENTILI. *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Rio de Janeiro, Vozes, 1999.
- SADER e GENTILI. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo, Paz e Terra, 1995.
- SALAMA, P. e VALIER, J. O valor das mercadorias. In: *Uma introdução à economia política*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.
- SINGER, Paul. Teorias do Valor. In: *Curso de introdução à economia política*. 10ª Edição, Rio de Janeiro, Editora Forense-Universitária, 1986.
- TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luis. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro, Vozes, 1997.
- TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo, Editora 34, 2001.
- VIANNA, Maria Lúcia T. W. Perspectivas da seguridade social nas economias centrais: subsídios para discutir a reforma brasileira. In: BRASIL, *Pesquisas*. Vol. IV, Brasília, MPS/CEPAL, 1994.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo e outros. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo, Educ, 1998.