

LUÍS HENRIQUE ORIO

**POLÍTICAS SOCIAIS DE ATIVAÇÃO E FORMA JURÍDICA:
CONFORMAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E SUA CONDIÇÃO
LATINO-AMERICANA**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Doutor Ronaldo Lima dos Santos

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2024

LUÍS HENRIQUE ORIO

**POLÍTICAS SOCIAIS DE ATIVAÇÃO E FORMA JURÍDICA:
CONFORMAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E SUA CONDIÇÃO
LATINO-AMERICANA**

Versão corrigida

A versão original se encontra disponível na Unidade que aloja o Programa – Biblioteca da FDUSP

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Trabalho e da Seguridade Social, sob a orientação do Prof. Dr. Ronaldo Lima dos Santos.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2024

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Orio, Luis Henrique

Políticas sociais de ativação e forma jurídica: conformação dos direitos sociais e sua condição latino-americana / Luis Henrique Orio. - Versão corrigida. -- São Paulo, 2024. 172 p.

Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2024.

Orientador: Ronaldo Lima dos Santos.

1. direitos sociais. 2. proteção social. 3. políticas de ativação. 4. forma jurídica. 5. América Latina. I. Santos, Ronaldo Lima dos, orient. II. Título.

Nome: ORIO, Luís Henrique

Título: Políticas sociais de ativação e forma jurídica: conformação dos direitos sociais e sua condição latino-americana

Título em inglês: Social policies of activation and legal form: the conformation of social rights and their Latin American condition

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Trabalho e da Seguridade Social, sob a orientação do Prof. Dr. Ronaldo Lima dos Santos.

Aprovado em: _____ / _____ / _____

Banca Examinadora

Prof.(a) Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.(a)Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.(a)Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.(a) Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.(a)Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Para Bibiana, “companheira braba”

AGRADECIMENTOS

Foram incontáveis os mates lavados ao longo da feitura deste trabalho, e mesmo que na solidão da maioria deles, sempre me senti como que em meio a uma roda de mãos estendidas para passar os apoios que me trouxeram até aqui. Meus obrigados:

À Iuscia, esposa e companheira que desde antes do TCC me faz acreditar que posso escrever alguma coisa. O obrigado a ela é um registro orgânico e total que não pode resumir seu objeto à mobilização da casa para eu trabalhar ou à leitura do texto, porque atravessa uma porção de vida junto. Seu estímulo e parceria ao longo desta caminhada são, como cantava Mercedes, depois da Violeta, *materiales que formam mi canto*.

À Bibiana, que um certo dia me perguntou, com a solidariedade engajada dos seus 2 anos e 8 meses: “Papai, tu já terminou tua tese?” e esperou a resposta olhando pra um horizonte impreciso...

Ao pai, mãe e mana, pelas novas formas de acalanto diante do tempo e das contingências do trabalho. *Cuanti más lejos te vayas más te tenés que acordar*, cantava o Zitarrosa, e a cada novo passo na vida, cada vez mais longe do planalto médio do Rio Grande do Sul, esses versos ressoam na alma.

À d. Shirlei, pela retaguarda valiosa no cotidiano da reprodução da (nova) vida paulistana.

Ao professor Ronaldo Lima dos Santos, por ter me aceitado no curso sob sua orientação; e sobretudo por me fazer valorizar a intuição científica e recordar constantemente as consequências do rigor do método.

Aos/às professores/as líderes e todas/os as/os integrantes dos grupos de pesquisa DHCTEM e Psicolabor, da FDUSP, com quem aprendi muito e onde encontrei ambientes privilegiados para fermentar as inquietações que culminaram neste trabalho e outras tantas por desenvolver.

Aos professores Júlia Lenzi Silva e Flávio Roberto Batista, pelas contribuições generosamente oferecidas na banca de qualificação da pesquisa.

Ao professor Jorge Luiz Souto Maior, pela primeira acolhida nessas Arcadas, lá atrás, como aluno especial de sua disciplina, e depois como integrante do GPTC.

Aos professores Alessandro e Rafael, colegas de firma, e à comadre Juli, companheiros concomitantes de empreitada, por chamarem para compartilhar as agruras da escrita e contribuírem direta ou indiretamente com este trabalho.

Registro meus agradecimentos, também, ao Instituto Federal de São Paulo, que por intermédio de sua política de qualificação permitiu que eu me afastasse de minhas atividades docentes durante parte desta formação.

“À realidade agradam as simetrias e os leves anacronismos [...]”

Jorge Luis Borges, no conto *o sul*

RESUMO

As políticas de ativação para o trabalho consistem em uma tendência verificada no curso das transformações do Estado social em direção à conformação de modelos de proteção social de orientação neoliberal. Sua concretização se dá por intermédio de políticas sociais que tensionam de alguma forma seus beneficiários a que trabalhem ou, pelo menos, busquem trabalho e se qualifiquem para tanto. Trata-se de uma tendência de conformação dos direitos sociais que redimensiona o papel da assistência social em relação aos direitos trabalhista e previdenciário no interior dos seus sistemas de proteção. Interpretando este fenômeno com os aportes teórico-metodológicos da crítica da forma jurídica, constata-se que este tipo de medida expressa as determinações da nova organização da produção capitalista que se desenvolve com a reestruturação produtiva a partir dos anos 1970. Tal política social encontra suas determinações na forma jurídica, portanto opera suas funcionalidades pelo sujeito de direito e pela ideologia jurídica, promovendo a gestão e a reprodução da superpopulação relativa e revigorando o pacto social entre capital e trabalho. Na América Latina, para além disso, as políticas de ativação regulam a proporção da superpopulação relativa estagnada e fazem avançar o processo de abstração qualificada da força de trabalho para os novos padrões de produção.

Palavras-chave: direitos sociais; proteção social; políticas de ativação; forma jurídica; América Latina.

ABSTRACT

The active labour market policies are a trend seen in the course of the transformations of the Welfare State towards the conformation of neoliberal-oriented social protection models. Its implementation takes place through social policies that somehow pressure its beneficiaries to work or, at least, look for work and qualify themselves for it. This is a trend towards the conformation of social rights that re-dimensions the role of social assistance in relation to labor and social security rights within their protection systems. By understanding this phenomenon with the theoretical-methodological contributions of the critique of the legal form, it can be seen that this type of measure expresses the determinations of the new organization of capitalist production that occurred with the productive restructuring from the 1970s. This social policy finds its determinations in the legal form, thus it operates its functionalities through subject of law and legal ideology, promoting the management and reproduction of relative overpopulation and reinvigorating the social pact between capital and labor. In Latin America, furthermore, activation policies regulate the proportion of stagnant relative overpopulation and advance the process of qualified abstraction of the workforce towards new production standards.

Keywords: social rights; social protection; active labour market policies; legal form; Latin America

RIASSUNTO

Le politiche attive per il lavoro sono una tendenza verificata nel corso delle trasformazioni dello stato sociale verso un adeguamento ai modelli di protezione sociale di orientamento neo-liberale. La concretizzazione di tale processo avviene grazie a politiche sociali che spingono i beneficiari, in varie maniere, ad accettare i lavori o, almeno, a cercare dei lavori e le qualifiche per ottenerli. Si tratta di una tendenza di adeguamento dei diritti sociali che ridimensiona il ruolo dell'assistenza sociale in relazione ai diritti del lavoro e previdenziali all'interno dei suoi sistemi di protezione. Interpretando questo fenomeno con gli strumenti teorici e metodologici della critica della forma giuridica, si constata che questo tipo di misura esprime le determinazioni della nuova organizzazione della produzione capitalista che si sviluppa con la ristrutturazione produttiva a partire dagli anni '70. Tale politica sociale incontra i suoi determinanti nella forma giuridica, pertanto esprime le sue funzionalità attraverso il soggetto di diritto e l'ideologia giuridica, promuovendo così la gestione e la riproduzione della sovrappopolazione relativa e rinvigorendo il patto sociale tra lavoro e capitale. In America Latina, oltre a questo, le politiche attive regolano la proporzione di sovrappopolazione relativa stagnante e fanno avanzare il processo di astrazione qualificata della forza di lavoro per i nuovi modelli di produzione.

Parole chiave: diritti sociali; protezione sociale; politiche attive; forma giuridica; America Latina.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 FORMA JURÍDICA E A FORMA DAS FORMAS NO CAPITALISMO.....	31
1.1 O MÉTODO DA CRÍTICA DO DIREITO	33
1.2 A CENTRALIDADE METODOLÓGICA DAS FORMAS SOCIAIS NO MARXISMO	48
2 FORMAS EM MOVIMENTO NA HISTÓRIA: DIREITOS SOCIAIS, PROTEÇÃO SOCIAL E CONDIÇÃO LATINO-AMERICANA.....	57
2.1 LEIS DO MOVIMENTO DO CAPITAL E O DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E COMBINADO NA AMÉRICA LATINA.....	57
2.2 DIREITOS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA	68
2.3 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, CAPITALISMO GLOBAL E PROTEÇÃO SOCIAL	79
3 POLÍTICAS DE ATIVAÇÃO E FORMA JURÍDICA: A CONFORMAÇÃO DA REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO	93
3.1 ATIVAÇÃO COMO TENDÊNCIA DA TRANSIÇÃO DO ESTADO SOCIAL E RECONFORMAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS	93
3.1.1 Panorama das políticas de ativação na América Latina.....	106
3.2 POLÍTICAS DE ATIVAÇÃO, FRONTEIRAS DOS DIREITOS SOCIAIS E FORMA JURÍDICA	119
3.2.1 Uma explicação teórica da ativação pela crítica da forma jurídica.....	120
3.2.2 As condições da assimilação da ativação pelos direitos sociais na América Latina.....	153
CONCLUSÕES	159
REFERÊNCIAS	163

INTRODUÇÃO

O trabalho que ora se apresenta consiste no resultado de uma pesquisa que articulou três eixos temáticos fundamentais: a) a crítica da forma jurídica e, a partir dela, dos direitos sociais; b) o trabalho e a proteção social na dinâmica da reprodução capitalista; e, c) a especificidade latino-americana dos direitos sociais.

São objeto imediato de análise do presente estudo as assim chamadas “políticas de ativação para o mercado de trabalho”, ou “políticas de ativação”, ou doravante simplesmente *ativação*, e sua implementação na América Latina, entendidas aqui como uma tendência da reorganização dos sistemas de proteção social e, neste ínterim, expressão das determinações da reprodução do capital no movimento de conformação da forma dos direitos sociais.

A partir da orientação teórico-metodológica da crítica da forma jurídica, portanto, pretendemos enfrentar o desafio de identificar os movimentos da forma dos direitos sociais no panorama atual do modelo de proteção social neoliberal, com um recorte para sua acomodação à realidade periférica latino-americana. Para tanto, assumimos como pressuposto um certo estado da arte no tema caracterizado pelo reconhecimento de que houve um ciclo de reformas trabalhista, previdenciária e de seguridade social, observado globalmente nas últimas décadas e catalogado como tendo um núcleo central de derruição de um patamar antes posto de garantia de direitos, com a entrada em cena de novos arranjos jurídico-políticos para a necessária reprodução da força de trabalho. Entendemos, a título de abertura para o estudo do tema, que as políticas de ativação aparecem como uma nova abordagem para a gestão da proteção social, como elemento de regulação da circulação e reprodução da força de trabalho no contexto de mercados de trabalho flexibilizados e constrições no gasto público social.

Ao trazer para o escopo desta investigação um certo tipo de política social (as políticas de ativação), necessariamente recensearemos sua literatura, comumente afeita ao campo disciplinar do Serviço Social, e suas previsões normativas, além de formulações e documentos de organismos internacionais. Delimitaremos, aqui, uma compreensão de que, em que pese as reconfigurações experimentadas ao longo de seus registros formais como política social e as discussões teóricas pertinentes, com o estudo das “políticas de ativação” poderemos melhor identificar um *movimento* de reorientação dos sistemas de proteção social que repõe as fronteiras entre direito do trabalho, previdência e assistência social, o que se passa no esteio de novas determinações da forma jurídica.

Esta caracterização das políticas de ativação a partir da sua peculiar acomodação na estrutura da proteção social é autorizada *por* e desenvolvida *com* as convergências analíticas de

uma pequena porém substancial literatura do campo, da qual se extraem definições das políticas de ativação como “[...] tendência geral das políticas sociais de ativar os trabalhadores [...] associada à ancoragem da assistência social nas fronteiras entre trabalho e não trabalho” (BOSCHETTI, 2016, p. 166) ou, ainda, como “nova geração” ou “nova abordagem” das políticas sociais fundadas numa lógica própria, oposta às conhecidas medidas “[...] compensatórias ou passivas [...]” (MOSER, 2011, p. 75).

Nesta apresentação do tema, situamos desde já o objeto imediato de pesquisa no quadro geral do objeto mediato, que é a proteção social a partir da crítica dos direitos sociais, para evitar uma “disciplinarização” restrita da investigação que poderia ser sugerida diante da tomada de uma determinada política social como tema. É que, como veremos, as políticas de ativação podem ser entendidas como tendência de conformação dos direitos sociais que opera novas determinações da reprodução da força de trabalho por intermédio das categorias fundantes da forma jurídica e, ao fazê-lo, promovem tensões na própria demarcação interna da categoria, entre direitos sociais “privados” e “públicos” (BATISTA, 2013, p. 228-258), entre sistemas contributivos e não-contributivos e assim por diante.

De modo que, muito embora essa tal *ativação* seja em geral reduzida à característica do “[...] incentivo ou à exigência aos beneficiários de prestações sociais – principalmente desempregados e beneficiários de programas de assistência e de transferência de renda – de se integrarem ao mercado de trabalho, como contrapartida aos benefícios recebidos [...]” (FILGUEIRAS; SOUKI, 2017, p. 89), reconhecê-la como uma tendência, como um movimento subjacente a um processo maior de reacomodação da funcionalidade da proteção social na reprodução capitalista é uma posição consentânea com seu próprio desenvolvimento histórico, em cujo curso observaremos a crescente cristalização desta nova lógica nos sistemas de proteção social como um todo.

Uma aproximação com nuances históricas acerca da conformação da ativação permite identificar os liames entre seu sentido original e seu estabelecimento gradual como diretriz e referência de política social, o que é importante para que a delimitemos como objeto. Jean-Claude Barbier, um dos principais pesquisadores do tema, identifica a incidência de políticas de ativação, no sentido de algum tipo de intervenção no mercado de trabalho, já na década de 1940 e seguintes, principalmente no norte europeu. Tratava-se, entretanto, de um tipo de ação estatal demarcada na vigência dos estados sociais keynesianos e, afora o nome e o fato de incidirem na circulação da força de trabalho, pouca semelhança guardam com a ativação que se desenvolve desde os anos 1980.

“Ativação”, em contexto de políticas públicas sociais e com o sentido que lhe é predominantemente atribuído hoje, refere-se à reelaboração das experiências dinamarquesas do começo dos anos 1990 como recomendação regional e depois global. Lá e na época, o termo fazia referência a programas destinados a jovens instituídos pelo governo social-democrata de então, tendo seu reconhecido sucesso sido alardeado especialmente pelas publicações da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que passaria a recomendar programas do tipo como uma “boa prática”. Logo o termo engajaria na comunidade europeia, brandido tanto por pesquisadores como por agentes políticos. Na retaguarda do que se apresentava como uma ferramenta de correção e ajustes nos mercados de trabalho, porém, estava uma nova compreensão, moral e técnica, de que políticas não-contributivas e assistenciais poderiam ser combinadas com obrigações a serem impostas aos seus beneficiários (BARBIER, 2015, p. 364).

Entretanto, independentemente de se precisar o surgimento original do termo ou das proto-formas deste tipo de política, e mesmo assumindo que “ativação” não era algo “repentino e totalmente novo”, seus sentidos contemporâneos e sua repercussão precisavam ser examinadas nos termos da economia política, “[...] como uma das muitas reformas que afetam o espectro mais amplo dos programas de proteção social” (BARBIER, 2015, p. 368. Livre tradução).

Para além dos possíveis empregos anacrônicos do termo, outros elementos dificultadores para uma definição categórica da *ativação* dizem respeito ao amplo e diverso conjunto de intervenções e políticas sociais que reivindicam ou são qualificadas como tendo este perfil, e às significativas mudanças observadas ao longo do tempo quanto aos seus objetivos e propósitos (BONOLI, 2010, p. 436. Livre tradução). Delimitar os contornos básicos deste tipo de política para fins científicos esbarra em outra dificuldade de classificação que decorre da circunstância comum de que uma medida ou ação ativadora se insere ou se combina com outra política social, sem que “ativar” os beneficiários seja um objetivo central (MOLLHOFF, 2019, p. 159).

Por isso que, independentemente das discussões acerca da configuração e das especificidades das políticas de ativação como tipo de política social, buscaremos oportunamente, neste trabalho, identificar seu sentido, sua lógica.

Como se pode perceber já aqui, a diretriz da ativação da força de trabalho, ao passo que assume contornos e sistematização acadêmica, além de protagonismo em documentos e orientações regionais, vai se revelando uma figura peculiar nos sistemas de proteção social. Não à toa, aparece com destaque no *Pilar europeu dos direitos sociais*, sendo reconhecida ali como

um *direito*, que se expressa em diferentes prestações garantidoras (EUROPEAN COMMISSION. SECRETARIAT GENERAL, 2017, p. 12, 19, 20).

Este último desenvolvimento citado na conformação da ativação, que lhe atribui no âmbito da União Europeia o status de direito social autônomo, evidencia a crescente sofisticação e imbricação deste princípio nos documentos emanados dos atores mais centrais das tentativas de organização de receituários para a “questão social”. União Europeia, OCDE, OIT (Organização Internacional do Trabalho) e outros, ao tentarem sistematizar conceitualmente esta figura em suas recomendações, apenas refletem as novas condicionantes da reprodução da força de trabalho postas em um determinado momento pelas tendências e contratendências do capitalismo global.

E aqui, precisamente, repousa uma delimitação temática da maior relevância: posto que tais arranjos se apresentam como soluções, como intervenções conscientes no mercado de trabalho, com vistas a um ou outro objetivo macro ou microeconômico, não pretendemos explicá-los quanto à sua eficácia, à sua capacidade ou não de equilibrar mercados de trabalho e de promover um maior ou menor nível de proteção social em um dado local. Interessa-nos, a partir do reconhecimento da lógica particular da ativação no quadro das políticas sociais, entender como as categorias da forma jurídica (sujeito de direito e ideologia jurídica), enquanto revestimento essencial e insuperável das relações sociais capitalistas, acomodam e dão suporte *real* aos rearranjos funcionais da proteção social para a reprodução da força de trabalho e a garantia da reprodução do capital.

A crítica dos direitos sociais construída em bases pachukanianas, é dizer, a crítica *imane*nte dos direitos sociais ou, ainda, a crítica dos direitos sociais pela crítica da forma jurídica, tem logrado revelar o funcionamento dos direitos sociais no quadro geral da reprodução das condições de produção capitalistas. Esta corrente teórica é responsável por um significativo avanço no campo do marxismo, uma vez que permite superar um lugar-comum estabelecido para os direitos sociais que os identifica *apenas* como redutos de vitória política da classe trabalhadora assegurados por intermédio de um sistema próprio de prestações estatais ou da intervenção nos termos contratuais da compra e venda da força de trabalho.

Reivindicamos, neste sentido, a prioridade científica da explicação dos conteúdos e suas nuances pela forma, ou seja, pelo específico e historicamente determinado modo pelo qual as relações sociais e suas contradições assumem um determinado invólucro na sociedade capitalista. Foi Pachukanis quem, no campo do Direito e desenvolvendo a crítica já presente nas obras de Marx e Engels, atentou para a centralidade das formas na constituição do domínio do capital sobre o trabalho, observando que o desenvolvimento e a articulação da *forma*

jurídica, ou seja, da conformação das relações sociais e econômicas em relações *jurídicas*, era precisamente reflexo do próprio “[...] processo histórico real de desenvolvimento, que nada mais é que o processo de desenvolvimento da sociedade burguesa” (PACHUKANIS, 2017, p. 81).

Seguindo a senda aberta por Pachukanis, coube a Edelman sinalizar a estrita assimilação das conquistas arrancadas na luta social às categorias da forma jurídica e, em assim sendo, à dominação de classe. Ao explicar o processo de *legalização da classe operária*, Edelman ilustra perfeitamente o funcionamento da ideologia jurídica mesmo a partir do que se considera um espaço da classe trabalhadora, que é o direito coletivo do trabalho, reconhecendo que “[...] o direito cristaliza todas as evoluções sociais [...]” e que mesmo o histórico de conquistas de direitos pela luta social é uma história do “[...] ajuste permanente da relação capital/trabalho [a] uma *relação jurídica* [...]” (EDELMAN, 2016, p. 11, 19).

A grande contribuição da crítica marxista dos direitos sociais está em identificar na forma dos direitos sociais a mesma e estruturalmente insuperável lógica da equivalência que orienta a forma jurídica e que faz operar por intermédio desta as mediações necessárias à dinâmica das trocas mercantis em um modo de produção no qual a própria força de trabalho humana assume, também ela, a forma de mercadoria. Trata-se, pois, de reconhecer no processo de gênese, na afirmação e nas transformações dos direitos sociais as determinações do desenvolvimento histórico do capitalismo, cuja força motriz é a luta de classes e cujas leis econômicas da sua dinâmica podem ser detectadas pelo materialismo histórico-dialético.

O que significa isto, em se assumindo, consoante a doutrina mais avançada, que os direitos sociais sejam um tipo de direito fundamental fundado no reconhecimento da hipossuficiência de seus destinatários (BATISTA, 2015, p. 619), ajustada mediante um princípio de igualdade alegadamente “material” e não apenas formal, promovida por intermédio de algum tipo de intervenção do estado que, afinal, visa a promover um mínimo existencial digno a toda uma coletividade? Que lógica intrinsecamente capitalista há em regular e estabelecer limites aos termos da exploração da força de trabalho, como faz o direito do trabalho, ou em promover prestações pecuniárias para pessoas em situação de contingência, ou garantir tratamento de saúde ou educação formal, em se pensando nos direitos de seguridade, saúde, educação etc.?

Partindo da demarcação teórico-metodológica mencionada, a crítica dos direitos sociais assenta-se em três pontos fundamentais: sua juridicidade repousa nas mesmas categorias da forma jurídica (sujeito de direito e ideologia jurídica) e não pode ultrapassá-las sob nenhuma hipótese; por estabelecerem limites à exploração da força de trabalho, asseguram a equivalência

na compra e venda desta mercadoria especial, evitando um afastamento disfuncional entre seu valor e seu preço; como obrigações do estado, consistem na assunção, por este, da tarefa e dos dispêndios de reprodução da força de trabalho (BATISTA, 2013; EDELMAN, 2016; SILVA, 2019b).

À luz desta matriz teórica, portanto, os direitos sociais e sistemas de proteção social, com suas categorias, esquemas conceituais e funcionalidades, estão cingidos a uma determinada forma social, a um modo historicamente específico pelo qual fetichizam e involucram todos os aspectos da vida social. Não à toa, o reconhecimento do porquê e como as coisas assumem determinadas formas no capitalismo é questão que atravessa a crítica da economia política, e é no interior de tais formas, precisamente, onde Marx situará o desenvolvimento das contradições (MARX, 2013, p. 178), como “canais”, “caminhos da realidade”, onde estas “podem se mover”, engendrando o “modo de ser” das “relações sociais capitalistas” (GRESPLAN, 2019, p. 107).

Assim que o estudo dos direitos sociais e sistemas de proteção social pelo viés da crítica marxista do direito reivindica sua localização no interior das formas sociais que lhe abarcam, na perspectiva de investigar como o “[...] desenvolvimento das relações humanas [...]” vai transformando conceitos em “realidades históricas” (PACHUKANIS, 2017, p. 91), abstrações reais que efetivamente mediam as relações econômicas, atuando *efetivamente* na reprodução do todo social.

Nestes termos, as alterações de *conteúdo* de um setor do Direito devem ser tratadas pelo crivo da crítica da forma jurídica quanto à sua relação dialética com as determinações mais essenciais e estruturantes desta última, como veremos mais à frente.

Como delimitação do objeto no marco do referencial teórico-metodológico perfilado, portanto, apresentamos desde já a ativação como uma alteração de *conteúdo* dos direitos sociais, uma medida cuja conceituação, justificativa e implementação vêm se desenvolvendo na medida em que os imperativos da acumulação capitalista e a luta de classes apresentam seus desdobramentos, forçando este movimento de *conformação da forma*, que encontra enfim seus caminhos por intermédio desta e de outras figuras jurídicas.

É de se reforçar, ainda na esteira da necessidade de se promover as demarcações necessárias à abertura deste trabalho, que pretendemos explicar este objeto necessariamente pelas categorias da forma jurídica, ou seja, assumindo como premissa que a diretriz de política social ora analisada, qual seja, a ativação, em que pese as discussões possíveis sobre a forma autônoma das políticas públicas, só encontra explicação material e dialeticamente válida se reconhecida como condicionante do sujeito de direito e da ideologia jurídica. Isto porque as políticas públicas sociais - e a ativação em particular -, atuam promovendo “[...] um

alargamento da subjetividade jurídica [...]” (SILVA, 2019b, p. 84–85) e, cada vez mais, produzindo e mediando contradições fundamentais entre proteção e desproteção, trabalho e não trabalho, formalidade e informalidade etc.

Ainda para localizarmos os pontos de partida da pesquisa, que aparecerão depois como momentos do percurso expositivo, uma última nota introdutória deve ser apresentada quanto ao recorte geográfico proposto. Muito embora a literatura acadêmica sobre políticas de ativação seja predominantemente europeia, e algumas das formulações mais destacadas partam de organismos regionais europeus, além da própria experiência histórica de sua implementação ter partido dos países daquele continente, trata-se de um tema de dispersão global e uma diretriz de política social considerada cada vez mais pelos estados nacionais na América Latina.

O recorte latino-americano aqui proposto implica dois momentos. Em um primeiro, será necessário adentrar em uma discussão a respeito da reestruturação produtiva do capital, tanto no que diz respeito aos aspectos já consolidados da transição pós-fordista como no que toca aos efeitos das leis do movimento global do capital. A título de abertura, recordemos que, em *O capital*, a superpopulação relativa (uma população trabalhadora excedente à demanda por força de trabalho do capital em um dado momento), que constitui o chamado exército industrial de reserva, é uma “necessidade da acumulação capitalista” (MARX, 2013, p. 710) e que, como resultado de um processo que atravessou as últimas décadas, a “expansão da força de trabalho global disponível” possivelmente decorra de um “[...] crescimento significativo da participação da força de trabalho do ‘Sul Global’ [...]” (MATTOS, 2019, p. 116–117).

Neste processo de redesenho do mundo pelos imperativos da acumulação capitalista potencializados pelo revolucionamento das forças produtivas, posta a condição latino-americana, se insere a ativação como tendência e tema de crescente importância na proteção social (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 70), podendo-se inferir que este perfil de política social aqui é atravessada pelas condições daqueles movimentos, quadro no qual será necessário também, a partir de uma literatura com enfoque regional, debruçar-se com alguma especificidade sobre a ativação e proteção social na América Latina *em geral*, na pretensão de entender as particularidades do desenho legal, das intencionalidades e da inserção da ativação nos sistemas de proteção social locais.

Apresentado o tema e suas delimitações, objetivamos com este trabalho, em síntese, promover uma interpretação da ativação como tendência de política pública social e conformação dos direitos sociais, reconhecendo a especificidade da sua inserção na América Latina, à luz da crítica da forma jurídica.

Este objetivo geral aparecerá como possível resultado de um conjunto de momentos preparatórios, tanto do método de investigação como do método de exposição, de modo que devemos: realizar um recenseamento do método, dos fundamentos, das categorias e das possibilidades da crítica da forma jurídica enquanto crítica marxista do direito; identificar as transformações do capitalismo global nas últimas décadas, com enfoque na reestruturação produtiva; mapear os efeitos da nova onda de globalização, com o reconhecimento da especificidade da condição latino-americana; caracterizar a ativação como tendência de política social, com a delimitação da sua especificidade na experiência latino-americana; e formular uma crítica imanente da ativação, reconhecendo as condicionantes comuns da sua realidade como objeto de estudo na América Latina.

Cabe ainda, neste momento inicial, algumas justificativas e outras localizações.

Este trabalho consiste no resultado de uma investigação cuja filiação científica justifica sua aderência à linha de pesquisa *Crítica marxista dos direitos sociais*, localizada na área Direito do Trabalho e Seguridade Social do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo. Sua apresentação, ao fim da pesquisa de doutoramento, pretende se somar ao rigoroso e profícuo processo de estudos e formulações coletivas que nesta linha se desenvolvem, portanto somos legatários, como a exposição evidenciará, deste caldo crítico.

A consolidação de uma referência sólida de crítica do direito reivindicadora do método da dialética materialista animou nossos empreendimentos de início, bem como a possibilidade da apresentação de novas sínteses possíveis, convictos de que os desafios impostos à superação da sociedade do domínio do capital sobre o trabalho só podem ser enfrentados partir de uma atenta, permanente e radical formulação teórica.

No campo do direito, especialmente na doutrina que se reivindica crítica, observa-se que a inquietação intelectual predominante parte de uma indagação fundamental sobre como é possível que os avançados arranjos jurídico-políticos típicos dos modelos de Estado Social, compromissados em matéria de direitos fundamentais e especialmente direitos sociais, como, por exemplo a própria Constituição Federal de 1988, dissolvam-se completamente em uma conjuntura política regressiva, no bojo da qual tanto a efetividade dos sistemas de proteção social é corroída como o próprio conteúdo normativo que o cristaliza é alterado para fins da diminuição de seu alcance, vide as reformas trabalhista e previdenciária (aprovadas em 2017 e 2019, respectivamente) ocorridas no Brasil, por exemplo.

Ainda que no caso brasileiro a carta magna de 1988 e em diversos países latino-americanos suas constituições do último ciclo sejam marcos inaugurais, por assim dizer, de sofisticados e abrangentes sistemas de proteção e direitos sociais, é forçoso reconhecer uma

tendência global de diminuição do alcance das redes de proteção social desde os anos 1980-1990, um processo decorrente da reestruturação produtiva do capital em escala global e o subsequente perfilamento neoliberal dos Estados Sociais. As principais expressões disso são bastante conhecidas: a flexibilização da legislação trabalhista e a diminuição do alcance protetivo da seguridade social, com rígidos controles fiscais dos fundos públicos.

De modo que podemos observar que os termos em que são enunciados os direitos sociais no debate público e sobretudo em uma certa tradição de pensamento crítico comportam significantes que envolvem, principalmente, gramáticas da luta social e uma certa dinâmica conquista-retrocesso que redundam daquelas. Direitos sociais, assim, ocupam nas teorias críticas do direito em especial um lugar de destaque e ancoragem privilegiada da defesa das condições mínimas de vida da classe trabalhadora, um lugar-teórico permeado por contradições cuja resolução, nos termos de um sistema de direitos sociais fundamentais, parece sedimentar-se como uma espécie de *ultima ratio* no desafio da acomodação das tensões sociais à luz das promessas e premissas do Estado Democrático de Direito.

Observando os fundamentos de tais elaborações, compartilhando com elas a óbvia posição pela defesa política de toda e qualquer “conquista” (aspas Edelmanianas) a crítica da forma jurídica tem avançado significativamente na compreensão dos direitos sociais a partir da aplicação do método materialista histórico-dialético, com a superação qualitativa das limitações que decorrem da compreensão dos direitos sociais apenas pela especificidade de seu conteúdo. Recuperando e reexplorando as obras de Marx e Engels, Evgeni Pachukanis e Bernard Edelman, articulando a juridicidade ao modo de produção que lhe corresponde, em atenção aos pressupostos da crítica da economia política, a crítica da forma jurídica demonstra as determinações da lógica do capital nos direitos sociais.

Trata-se, pois, de uma abordagem teórico-metodológica que consolida uma crítica imanente dos direitos sociais, o que não só enriquece sobremaneira o campo acadêmico em si como também cumpre seu papel histórico de produzir teoria radical, alimentando, coletivamente, a indignação prática diante das urgências e barbaridades todas que se apresentam à classe trabalhadora. Assim que as necessidades imediatas diante da violência do capital, dentre as quais a defesa dos direitos sociais, não podem fazer recuar a compreensão da sua realidade, da sua historicidade e do seu estatuto na totalidade capitalista.

Posto isso, pretendemos contribuir para a expansão da crítica marxista dos direitos sociais com a investigação do que se nos apresentou ao longo da preparação deste projeto como uma tendência, um arranjo novo e algo diferente para a proteção social: as políticas públicas sociais de ativação para o mercado de trabalho, catalogadas como PAMT (Políticas Ativas para

o Mercado de Trabalho), na literatura latina, e ALMP (*Active Labor-Market Policies*) em publicações na língua inglesa.

Nossa pretensão inicial, ao ingressar no curso de doutorado, era promover uma sistematização teórica unificadora das figuras precarizantes do direito do trabalho, à luz da crítica da forma jurídica. O que a sequência de estudos, as disciplinas e a participação em grupos de pesquisa reservaram para esta pretensão inicial foi uma crescente impressão de que, se bem a tendência geral de precarização, desregulamentação e flexibilização da proteção trabalhista está catalogada e informada há tempos, pendia um esforço de organização e disposição teórica, pelos termos da forma jurídica, do rescaldo deste ciclo (tome-se por exemplo a *flexisseguridade* e outra impressão nutrida neste processo de que a literatura sobre direito do trabalho sugeria um crescente deslocamento das discussões teóricas deste campo para uma abordagem em termos de política pública).

Não se trata, pois, de uma preocupação teleológica, no sentido de expor o que *veio em lugar de* ou tampouco de uma explicação evolutiva, mas sim de identificar que movimentos ocorrem na conformação da forma a partir de determinações do movimento do capital. Tendo isto em mente, ao recensar a literatura sobre proteção social, uma figura aparecia com frequência e destaque à suas potencialidades, com um traço distintivo e peculiar: as políticas de ativação.

Tal figura parecia comportar em si as variáveis do processo histórico para a acomodação da proteção social e dos direitos sociais, visto que conecta a circulação da força de trabalho em mercados caracterizados pela flexibilidade e precariedade, com processos de trabalho em constante transformação, com o condicionamento e recontractualização de diferentes benefícios, sem perder a regulação pela equivalência. Avançando nesta exploração, viu-se que sua adoção é constantemente referendada e recomendada em documentos de diferentes organismos, principalmente OIT, culminando no seu reconhecimento como direito social pelo *Pilar europeu dos direitos sociais* e aparecendo em praticamente todos os países da América Latina.

De modo que nos pareceu pertinente investigar este objeto pelas lentes da crítica da forma jurídica, e aqui estamos. A relevância da presente tese, acreditamos, está em oferecer um tratamento materialista histórico-dialético àquilo que, em sendo uma tendência reconhecida em matéria de proteção social, aponta os caminhos para a acomodação da necessidade de reprodução da força de trabalho e, em última instância, indica a conformação das mediações exurgidas do desenvolvimento do capitalismo e que permitem a perpetuação do seu domínio de classe.

O problema que resume essencialmente o ponto de partida da pesquisa poderia ser

enunciado com a seguinte indagação: as políticas de ativação para o mercado de trabalho, como tendência derivada do ciclo de reformas dos sistemas de proteção social das últimas décadas, podem ser concebidas como expressão de novas condições da forma dos direitos sociais? E com que condicionantes na América Latina?

Enquanto problema de pesquisa, esta interrogação tem inquietações subjacentes um tanto mais profundas que de alguma forma são antecedentes da sua elaboração e que é mister compartilhar aqui: ao considerar que o aumento do grau de exploração do trabalho, a compressão dos salários e a expansão e gestão da superpopulação relativa são causas contrarrestantes da lei da queda tendencial da taxa de lucro (MARX, 2017) cuja eficácia (mesmo que em sua imanente contraditória relação) tem estado aquém da prolongada estagnação do capitalismo global, quadro que não logrou ser superado no ciclo demarcado pelos arranjos neoliberais (Cf. PRADO, 2021) e considerando também a derrogação histórica dos modelos keynesianos de estado social (BATISTA, 2015), que movimentos e indicativos de soluções estão sendo gestadas e testadas para a preservação do sistema capitalista e seu domínio de classe? Ainda, observadas as transformações globais do capitalismo, como interagem suas leis e tendências (e contra-tendências) estruturantes com as especificidades geográficas e de período histórico e como as formas sociais se movimentam em meio a essa tensão?

Enfim, registradas as inquietações, aquela pergunta central é decomposta nas seguintes questões parciais: considerando que sua afirmação e dispersão tendencial se dão no contexto das reformas da proteção social de perfil neoliberal das últimas décadas, que tendência as políticas de ativação sintetizam para os direitos sociais? Que demandas a reestruturação produtiva e as transformações recentes do capital trazem para a funcionalidade dos direitos sociais, principalmente quanto à reprodução da força de trabalho? Como pode ser desenhada atualmente a divisão internacional do trabalho e qual a condição latino-americana nela? Como as categorias da forma jurídica explicam a ativação como tendência para os direitos sociais?

Tentaremos responder a estas perguntas, percorrendo um caminho que em seguida apresentamos:

No primeiro capítulo, trataremos de apresentar nossos pressupostos teórico-metodológicos. Veremos como as formulações de Pachukanis e Edelman orientam um percurso para o estudo e a compreensão da realidade da forma jurídica, e como os desdobramentos destes cânones por pesquisadoras e pesquisadores contemporâneos fornecem mais e novos elementos de exploração científica. Pretendemos aqui, também, explicitar os vínculos dialético-materiais da crítica da forma jurídica com a crítica da economia política, e como o caráter do capital,

descoberto por Marx, sugere o estudo da gênese e anatomia das formas sociais como chave para o mistério da reprodução do modo de produção capitalista.

No segundo capítulo, trataremos de adicionar movimento às formas, o que nos levará à discussão de uma lei fundamental do movimento do capital e seus efeitos nas diferentes formações sociais existentes, com a incorporação da questão latino-americana no capitalismo global e do desenvolvimento dos direitos sociais.

No último capítulo, apresentaremos as políticas de ativação, ou a tendência da ativação em meio às transformações dos sistemas de proteção social discutindo, finalmente, seu tratamento teórico à luz da forma jurídica, com as clivagens e condicionamentos pertinentes à realidade latino-americana.

1 FORMA JURÍDICA E A FORMA DAS FORMAS NO CAPITALISMO

A pretensão de cientificidade, em um trabalho acadêmico situado no campo do Direito, encontra desafios que em outras áreas do conhecimento não se apresentam da mesma maneira e com os mesmos interditos. Escamoteando a realidade concreta em sua história – ver-se-á mais adiante o porquê – para, a despeito dessa, manejar um sistema de normas organizado e sistematizado de modo presumivelmente coerente que é seu objeto e ao mesmo tempo método, o jurista teórico fundamenta o caráter científico de suas teses em pressupostos que em momento nenhum são historicizados ou mesmo questionados em sua existência: a sociabilidade pela normatividade e o Estado de Direito que lhe empresta vigência são premissas a-históricas, sempiternas, em cujo interior residem não apenas as possibilidades de intervenção naquela realidade senão que também as razões mesmas de seu ser.

A ciência jurídica, como departamento do conhecimento oficial em geral, se constrói disciplinarmente a partir de uma matriz filosófica neokantiana e positivista, alicerçada nas oposições sujeito/objeto e ser/dever-ser. De modo que a construção do saber jurídico tal como conhecido e ensinado, seja tratando dos conflitos mais comezinhos seja pensando em transformações sociais supostamente mais profundas, “[...] pode manter sua autonomia apenas em limites muito estreitos, e de fato apenas enquanto a tensão entre o fato e a norma não ultrapassar um determinado máximo” (PACHUKANIS, 2017, p. 113).

A juridicidade como matriz estruturante da sociabilidade contemporânea é assimilada pelo jurista não como um dado histórico, mas sim como um fenômeno natural, de modo que a cristalização, como elaboração racional, dos comportamentos esperados e prescritos em um conjunto organizado de normas que cumpre a todos, indistintamente, observar, reservada a resolução dos eventuais conflitos a um terceiro neutro, é um horizonte epistemológico intransponível. Isso porque, por mais que se apresentem diferentes escolas, “teorias” ou mesmo aproximações pretensamente interdisciplinares, mesmo as que se pretendem opostas ao positivismo oficial, nenhuma delas logra alcançar a especificidade histórica do Direito.

Não à toa a mais profunda crítica do Direito, aquela que efetivamente rompe com a aparência de sua universalidade e atemporalidade, veio a desabrochar em um contexto revolucionário, pela lavra de um revolucionário – teórico e prático – cujo envolvimento com tal abertura de perspectiva histórica permitiu mirar além do “[...] horizonte estreito do direito burguês [...]” (MARX, 2006, p. 108). É na crítica do Direito pela sua *forma* que Evgeni

Pachukanis, na sequência da Revolução de Outubro de 1917, apresentou à ciência do Direito e, mais que isso, à classe trabalhadora como um todo, o estatuto materialista histórico-dialético da juridicidade contemporânea, a partir de um original e apurado *retorno a Marx* (NAVES, 2008, p. 16).

Nesse sentido, entendemos que a crítica da forma jurídica é a crítica marxista do direito. Com isso nos perfilamos a uma posição teórico-metodológica que identifica na obra de Pachukanis o mais profícuo avanço e desenvolvimento das instigações sobre o Direito apenas lançadas por Marx na sua obra máxima (*O capital*) e, sobretudo, o deslocamento fundamental – e seminal na “aplicação” do método materialista histórico-dialético para o problema do Direito – “[...] da mera investigação do conteúdo dos dispositivos jurídicos [...]” para uma “[...] análise materialista da *forma* jurídica em si [...]” (ARTHUR, 2017, p. 25. Grifos no original).

Não negligenciamos os seculares debates travados no próprio seio da tradição marxista sobre o *problema do Direito*. Desde os socialismos jurídicos do final do século XIX, passando por uma ampla e diversa produção intelectual que de alguma forma reivindica premissas e categorias marxianas ou marxistas¹, as reflexões sobre o *lugar e as possibilidades* das instituições jurídicas na sociedade capitalista não esgotam seu alcance na maior ou menor coerência interna das formulações, senão que atravessam indelevelmente a luta social, (des)animando as táticas de luta dos movimentos. Ou seja, não se trata de uma questão menor, e que toca particularmente uma pesquisa que se pretenda crítica dos direitos sociais, possivelmente acossada por renovadas “querelas humanistas” (SILVA, 2019b, p. 39). De todo modo, esta demarcação que hora se faz, neste momento, serve para situar este capítulo teórico-metodológico na tradição teórica da qual recolherá seus fundamentos, com a escolha pela abstenção de repisar debates que não toquem diretamente ao enfrentamento dos desafios aqui apresentados, a bem da objetividade.

Pretendemos aqui, sobretudo, recensear um arcabouço teórico de matriz pachukaniana recolhido de uma renovada produção intelectual, que se justifica pela sua qualidade, rigor e criticidade, em cujos ombros teremos a sustentação necessária para os posteriores procedimentos da exposição da pesquisa. Este exercício inicial envolve o necessário desafio epistêmico de justificar o método, que deságua na prioridade metodológica das *formas* para a teoria social marxista-pachukaniana.

¹ Outrora (ORIO, 2015, p. 26-65) pudemos recensear algumas destas formulações, sobretudo de autores e escolas latino-americanas, e reelaborá-las para um esforço de construção de uma certa abordagem crítico-jurídica, de feição bastante distinta à que se apresenta aqui e que se pretende superar.

1.1 O MÉTODO DA CRÍTICA DO DIREITO

Na seção introdutória expusemos o nosso objeto de estudo como *parte* de um todo complexo, que por sua vez é tomado aqui como elaboração conceitual do pensamento jurídico. Lá também tratamos da questão da “escolha” teórico-metodológica, quando foi necessário sinalizar a indissociabilidade entre teoria e método para a crítica imanente de um dado objeto de estudo jurídico. Doravante, para muito além da apresentação dos procedimentos de construção desta pesquisa, a apropriação da crítica da forma jurídica para os fins deste trabalho requer, primeiro, o reconhecimento dos rudimentos da sua fundação como saber, de seus pressupostos metodológicos. Em resumo, trata-se de verificar como a crítica da forma jurídica é autorizada pela episteme materialista histórico-dialética.

Ao tempo da produção intelectual mais profícua de Pachukanis, sobretudo de *A teoria geral do direito e o marxismo*, o estado da arte da teoria do direito se apresentava ao nosso autor dividido entre, de um lado, as “teorias burguesas do direito”, como a escola do direito natural, escola psicológica e escola normativa e, de outro, formulações de alguns “[...] poucos marxistas que se dedicavam às questões do direito [...]” (PACHUKANIS, 2017, p. 92-94; 58). Tanto na sua obra máxima, já citada, como em textos esparsos, o jurista soviético examina as contradições e inconsistências das obras de representantes conhecidos do primeiro grupo, como Kelsen, Hauriou e Duguit, por exemplo, em face dos quais, a despeito das peculiaridades e distinções conceituais de cada qual, a contraposição de uma *história real* do direito depunha contra sua suposta transitoriedade, ou seja, contra o pressuposto de que se trata de um “[...] atributo [necessário] de uma sociedade humana abstrata [...]” (PACHUKANIS, 2017, p. 96), contra a premissa de que o direito seja um “[...] um processo a priori, independente do movimento da sociedade e de suas contradições fundamentais [...]” (DI MASCIO, 2019, p. 171), compreensões estas que atravessam todas as teorias em questão.

É no debate com outros marxistas, entretanto, sobretudo Stutchka, que o salto qualitativo representado pelas formulações pachukanianas encontra um cenário para apresentar-se com o esplendor do seu rigor metodológico. A apropriação do legado marxiano pelos juristas marxistas, à época, conduzia a conclusões que se limitavam a apresentar o direito como “[...] um ‘instrumento’ de classe, privilegiando o conteúdo normativo [...]” (NAVES, 2008, p. 20). Este referencial, argumentava Pachukanis, era empregado “[...] *somente* para desmascarar a ideologia burguesa da liberdade e da igualdade, *somente* para a crítica da democracia formal [...]” (PACHUKANIS, 2017, p. 58. Grifos no original), constatações que, não obstante sejam

procedentes em algum sentido, de modo algum conseguem ultrapassar a aparência do fenômeno jurídico.

A urgência de se localizar de alguma forma o direito, enquanto objeto de conhecimento e regra social vigente, a partir de pressupostos marxistas, dava vazão a aproximações apressadas, pontos de partida incompatíveis com tal matriz teórica e deslocamentos conceituais descuidados:

[...] o leitor que procura uma explicação materialista dos fenômenos sociais volta-se, com particular satisfação, às teorias que tratam o direito como resultado da luta de interesses, como manifestação da imposição do Estado ou até como processo de se desenrola na psique humana real. A muitos camaradas marxistas pareceu suficiente introduzir nas teorias enumeradas acima o elemento da luta de classes para obter uma autêntica teoria materialista e marxista do direito (PACHUKANIS, 2017, p. 74-75).

A crítica do direito se encontrava, então, *perdida* entre as demarcações constitutivas do campo científico que recém se desenvolvia, essencializadoras do estado e do direito, por um lado, e a avassaladora teoria social crítica da ordem burguesa, animadora e justificadora da tomada de poder pelos bolcheviques, por outro. De modo que “[...] entre os poucos marxistas que se dedicavam às questões do direito, considerava-se indiscutível que o traço central, fundamental e o único característico dos fenômenos jurídicos era o momento da regulamentação social coercitiva (estatal) [...]” (PACHUKANIS, 2017, p. 57).

Pachukanis precisava retornar a Marx, como vimos, para reencontrar e seguir as pistas por ele deixadas e, esgarçando-as, desenvolver o conhecimento científico do direito, compreendendo-o como uma *forma* e não mais *somente* como um reflexo de interesses de classe, o que, em resumo, significa elaborar uma crítica do direito a partir da crítica da economia política e seu método.

Ainda que tais *pistas* signifiquem não uma possibilidade de extrapolação gramatical de algum recorte de texto qualquer, mas sim uma sinalização de caminhos possíveis no conjunto de uma teoria social mais ampla, na leitura de *O capital* encontramos excertos bastante ilustrativos das aproximações sugeridas por Marx entre a especificidade da forma mercantil e as figuras do direito:

A esfera da circulação ou da troca de mercadorias, em cujos limites se move a compra e a venda da força de trabalho é, de fato, um verdadeiro Éden dos direitos inatos do homem. Ela é o reino exclusivo da liberdade, da igualdade, da propriedade e de Bentham. Liberdade, pois os compradores e vendedores de uma mercadoria, por exemplo, da força de trabalho, são movidos apenas por seu livre-arbítrio. Eles contratam como pessoas livres, dotadas dos mesmos direitos. O contrato é o resultado, em que suas vontades recebem uma expressão legal comum a ambas as partes. Igualdade, pois eles se relacionam um com o outro apenas como possuidores de mercadorias e trocam equivalente por equivalente. Propriedade, pois cada um dispõe apenas do que é seu [...] (MARX, 2013, p. 250-251).

Aí aparecem os atributos do que viria a constituir depois a categoria, desenvolvida por Pachukanis, do sujeito de direito. Este excerto se conjuga a uma passagem anterior da obra (no mesmo Livro I de *O capital*), em que Marx (2013, p. 159-168) apresenta o processo de troca e revela que, não podendo as mercadorias trocarem-se sozinhas no mercado, sendo necessário que seus “guardiões” o façam por meio de um contrato, tal relação, de perfil jurídico, que organiza e assegura a troca de equivalentes, só pode ser uma relação dotada de uma *forma* histórica determinada².

Ao relatar sua empreitada, Pachukanis diz: “[...] A tese fundamental - a saber, que o sujeito de direito das teorias jurídicas encontra-se numa relação extremamente próxima ao possuidor de mercadoria -, não precisaria ser provada uma segunda vez, depois de Marx” e que a tarefa consistia, portanto, em “[...] reunir num todo as ideias separadas que Marx e Engels lançaram e tentar elaborar algumas consequências que dela decorrem [...]” (PACHUKANIS, 2017, p. 57).

Se bem é certo que a mencionada relação está provada a partir de Marx e Engels, vemos que Pachukanis não se furta de escrutiná-la, fazendo-o por meio da entrada no terreno mesmo da teoria do direito, submetendo suas categorias fundantes, a começar (não de modo cronológico ou mesmo expositivo, frise-se) pelo sujeito de direito, ao crivo das suas próprias manifestações reais e históricas. Do mesmo modo com que Marx observava que as “[...] categorias [econômicas] expressam formas de ser, determinações de existência [...]” (MARX, 2011, p. 85), também a Pachukanis interessava relacionar as categorias jurídicas ao movimento real da sua história. Tratava-se, pois, de elaborar uma crítica imanente do direito: “Se o direito não é explorado nos termos de sua própria estrutura interna, então o seu caráter peculiar será dissolvido em alguma noção vaga de controle social. Isso é tudo o que muitos marxistas concluem [...]” (ARTHUR, 2017, p. 27).

No prefácio à edição francesa de *O Capital*, Marx adverte que “[...] [n]ão existe uma estrada real para a ciência, e somente aqueles que não temem a fadiga de galgar suas trilhas escarpadas têm chance de atingir seus cumes luminosos.” (MARX, 2013, p. 93). Ao contrário

² No último escrito econômico antes da sua morte, as *Notas marginais ao Tratado de Economia Política de A. Wagner*, Marx reafirma a conexão das figuras da troca com a constituição do sujeito de direito: “Os contratos para aquisição comercial dos bens. O obscurantista (*vir obscuros*) [Marx se refere aqui a Wanger] põe o meu e o seu de cabeça para baixo. Com ele primeiro está o direito e depois o comércio; na realidade acontece o oposto: primeiro temos o comércio, e aí se vai formando depois uma ordem jurídica. Ao analisar a circulação de mercadorias, expus como, no comércio desenvolvido de trocas, os que intercambiam se reconhecem mútua e tacitamente como pessoas iguais e donos dos bens que vão trocar; e o fazem ao oferecerem-se os bens e colocarem-se de acordo para comerciar. Esta relação prática, que se efetua por e no intercâmbio, recebe depois a forma jurídica do contrato etc.; mas esta forma não cria nem seu conteúdo, que é o intercâmbio, nem a relação nele existente entre as pessoas, se não que o contrário [...]” (MARX, 2022, p. 45. Livre tradução nossa).

desta afirmação, no entanto, o próprio Marx legou a seus leitores uma “estrada” possível para a construção do conhecimento da realidade, que foi percorrida com esmero por Pachukanis: trata-se da crítica da economia política, a anatomia da formação social burguesa explicada pelo materialismo histórico-dialético. “[...] Pachukanis introduz, por esta via, no campo da análise do direito, o princípio metodológico desenvolvido por Karl Marx *na Introdução à crítica da economia política*, que se exprime em dois ‘movimentos’: o que vai do abstrato ao concreto, e o que vai do simples ao complexo” (NAVES, 2008, p. 40-41).

O mais simples aqui, o elemento mais básico, o “átomo” da relação jurídica, constatou Pachukanis (2017, p. 137), era o sujeito de direito. A partir disso, e observando a historicamente dada “[...] conexão entre subjetividade jurídica e subsunção real do trabalho ao capital” (KASHIURA JR.; NAVES, 2021, p. 63), Pachukanis logrará reconstruir, como concreto pensado, a teoria da forma jurídica, da qual nos ocuparemos mais detidamente em subseção seguinte.

Retornemos ao conhecidíssimo trecho da crítica ao *método da economia política*:

[...] O concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. No primeiro método, a representação plena volatiliza-se na determinação abstrata; no segundo, as determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto por meio do pensamento. Assim é que Hegel chegou à ilusão de conceber o real como resultado do pensamento que se absorve em si, procede de si, move-se por si; enquanto o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto não é senão a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo mentalmente como coisa concreta. Porém, isso não é, de nenhum modo, o processo da gênese do próprio concreto [...] (MARX, 2008, p. 259).

Ao perfazer o caminho metodológico marxiano, do abstrato ao concreto e do simples ao complexo, Pachukanis aproveita para a crítica do Direito as objeções que Marx fizera à economia política: não se pode tomar uma totalidade concreta (Estado, sociedade civil) como ponto de partida da investigação, porque tais elementos de análise aparecerão como uma “[...] uma imagem difusa e indistinta do todo concreto”, um “[...] todo caótico e impreciso [...]”. Ao contrário do que intuitivamente se poderia pensar e que caracteriza o procedimento investigativo das ciências modernas, o “[...] historicamente inevitável de forma nenhuma é metodologicamente correto” (PACHUKANIS, 2017, p. 90), ou seja, tomar como *ponto de*

partida uma categoria geral abstrata posta historicamente ao cientista não constitui um caminho válido para a episteme histórico-materialista³.

Do ponto de vista do que-fazer científico, vimos em Pachukanis, a partir de Marx e pontualmente da passagem acima sobre o procedimento de construção do conhecimento, que o labor do jurista crítico é o mesmo do cientista social que, orientado pelo materialismo, constrói intelectualmente um concreto pensado como resultado de um processo de conhecimento que é subordinado ao “processo real” (ALTHUSSER, 1999, p. 43), e que portanto não o *produz* e tampouco o *representa*. Na retaguarda deste modo de desenvolvimento do saber científico legado por Marx como *método*, encontram-se rupturas com a filosofia do conhecimento e um “corte” na sua própria trajetória intelectual, como Althusser observa e propõe, resultando daí uma episteme que não parte da separação entre sujeito e objeto, mas sim da “[...] distinção entre a matéria e o pensamento, entre o real e seu conhecimento [...]” (ALTHUSSER, 1999, p. 43–44).

Em outros termos:

Cabe ao cientista [...] apropriar-se das abstrações socialmente produzidas para reproduzir, a partir da crítica de suas aparências, sua essência correspondente à concreitude social subjacente às respectivas abstrações, isto é, reproduzindo-a na forma de um *concreto pensado*. De posse de tal reprodução mental da realidade concreta, ou seja, das realidades essenciais por trás das aparências ideais forjadas na prática social, o cientista social buscará, então, a exposição daquela realidade concreta idealmente produzida, que é, portanto, apresentada à sociedade na forma de *conhecimento refletido* [...] (BATISTA, 2013, p. 147. Grifos no original).

A cuidadosa assunção destas premissas metodológicas por Pachukanis implicaria necessariamente na mais original e profunda reviravolta no *conhecimento do direito*. Finalmente, os objetos de estudo dos juristas (Estado, conjunto de normas, relação jurídica etc.) passaram a ser examinados não mais como conceitos “evoluídos” de suas penas ou formulações

³ Ainda que seja um autor mais conhecido por outras contribuições, fora do amplo espectro do marxismo, Enrique Dussel promoveu um estudo bastante interessante dos *Grundrisse*, sumariando assim a perspectiva marxiana acerca da ordem das categorias na dialética materialista de apreensão da realidade concreta em oposição ao idealismo e ao empirismo: “Repitamos para descobrir mais claramente a posição metodológica de Marx. Não se trata de que as categorias ou a ordem do pensamento produzam a realidade (Hegel). Não se trata de pensar que a realidade se manifesta já nitidamente na representação plena (empirismo). Nem se trata, tampouco, de confundir a ordem do pensamento (categorias) com a da realidade (nisso Proudhon tem razão, ao distinguir as duas). Porém, tampouco se deve pensar que ambas as ordens estão absolutamente separadas, o que determinaria que a ordem da sucessão ou movimento das categorias seja efeito da pura ordem do pensamento (idealismo, ao fim). Não se pode pensar, ainda, que a ordem das categorias está determinada pela sua aparição na história (primeiro as categorias mais antigas e depois as mais modernas). Não. A ordem das categorias (ordem do pensamento teórico, que surge da realidade, mas não se confunde com ela) deve estar determinada por sua posição sincrônica e essencial na moderna sociedade capitalista. Deste modo, a ordem das categorias (mesmo sendo uma ordem teórica) reconstitui a realidade numa ordem abstrata, surgindo da própria realidade (e não das ideias). Mas a realidade à qual a ordem das categorias se refere é a totalidade concreta, com múltiplas determinações, que é a moderna sociedade burguesa. [...]” (DUSSEL, 2012, p. 56-57).

ideais surgidas de um desenvolvimento racional e consciente rumo a uma sociabilidade conscientemente regrada, refletido uma história conceitual própria, mas sim como *realidades históricas*, abstrações que se desenvolvem correspondendo à “real dialética do processo histórico” (PACHUKANIS, 2017, p. 91-92).

Desse modo, também o direito, tomado em suas definições gerais, o direito como forma não existe apenas nas mentes e nas teorias dos juristas cultos. Ele possui paralelamente uma história real, que se desenvolve não como sistema de pensamento, mas como um sistema específico de relações, no qual os homens ingressam não porque o tenham escolhido conscientemente, mas porque a isso são coagidos pelas condições de produção [...] (PACHUKANIS, 2017, p. 92).

Como se pode vislumbrar, o renitente problema marxista do *lugar* do direito na sociedade burguesa vai recebendo indicações mais promissoras para se desenvolver do que a sua simples e hermética ascensão à camada das instâncias de dominação ideológica, junto da política etc.

Não obstante precisaremos voltar à esta questão futuramente, quando da discussão mais detida sobre o sentido das formas no marxismo, o emprego do materialismo histórico na crítica imanente do direito pela verve pachukaniana permite, enfim, revolver a famigerada metáfora marxiana da base e superestrutura⁴ neste momento para destacar que o sentido da dominação de classe pelo direito não se reduz ao controle do seu conteúdo e operação pela burguesia e seus aparelhos, mas sim se refere a um “[...] processo real de juridicização das relações humanas, que vem na esteira do desenvolvimento da economia mercantil-monetária [...]” e não se trata, portanto, de um reles “[...] instrumento de engano e um produto da hipocrisia da burguesia [...]” mas sim “[...] um princípio de fato atuante, encarnado pela sociedade burguesa quando ela nasce da sociedade feudal-patriarcal e a destrói [...]” (PACHUKANIS, 2017, p. 58):

De acordo com os princípios do materialismo histórico, esses conceitos [“norma jurídica”, “sujeito de direito” etc.] têm suas raízes na infraestrutura, mas ele enfatiza que isso não significa que os conceitos puramente jurídicos possam ser descartados como “fantasmas ideológicos”. Uma abordagem materialista da especificidade da forma jurídica é requerida, uma abordagem que a explique teoricamente em termos de seu real significado histórico como expressão necessária do conteúdo econômico em um nível muito específico da estrutura social. [...] O que está em jogo em uma crítica marxista ao direito não é provar que os conceitos jurídicos são conscientemente manipulados (o que é indiscutível), mas mostrar que neles – nesses conceitos – a

⁴ A passagem em que esta metáfora aparece no *Prefácio à Contribuição à crítica da economia política* é bastante conhecida, mas fica o registro mesmo assim: “[...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é seu ser social que determina sua consciência (MARX, 2008, p. 47).

realidade social assume a forma de uma construção ideológica que expressa certas relações objetivas que derivam das relações sociais de produção e permanecem ou ruem com elas. [...] (ARTHUR, 2017, p. 26).

Na verdade, ao reconhecer a materialidade da juridicização das relações sociais, e a despeito da polissemia com que o termo *ideologia* aparece na sua obra (cf. BATISTA, 2014), Pachukanis estrutura sua teoria da forma jurídica no reconhecimento de que as categorias jurídicas não operam a partir de uma manipulação de consciência das massas, de modo que uma alteração da superestrutura jurídica pudesse devolvê-las à sua verdade, mas sim que estão fundadas em uma relação material (econômica) cuja existência histórica é precisamente caracterizada pela especificidade da forma da sua representação, do modo como é socialmente assimilada para que possa se reproduzir regularmente e ter assegurada sua continuidade como relação-matriz de um dado modo de produção.

Ou seja, a “superestrutura jurídica” é uma decorrência do “desenvolvimento da forma jurídica como tal” em um dado estágio, caracterizado “pelo surgimento de um sistema de conceitos gerais que refletem teoricamente o sistema jurídico como um todo completo” (PACHUKANIS, 2017, p. 96), sendo que este desenvolvimento encontra seu antecedente *histórico-material* no sujeito de direito, seu “átomo”, que também por sua vez tem sua materialidade histórica determinada pelo desenvolvimento de relações econômicas caracterizadas pela troca de produtos que assumem a forma de mercadorias em uma operação regulada pelo princípio da equivalência, uma lei econômica do sistema capitalista.

O sentido da dominação jurídica não está na intencionalidade da sua “criação” enquanto sistema de normas, portanto:

[...] Agora, questionar a forma do direito como uma ‘disciplina teórica independente’ e não como produto ideológico, significa afirmar que o direito é uma abstração que, todavia, não altera a verdade concreta, de modo que não deve em absoluto ser confundido com um simples mecanismo com o qual o dominante engana os dominados, mas com ‘*um princípio de fato atuante, encarnado pela sociedade burguesa [...] um processo real de juridicização das relações humanas*, que vem na esteira do desenvolvimento da economia mercantil-monetária (e, na história europeia, capitalista) (DI MASCIO, 2019, p. 155. Grifos no original).

As últimas linhas da citação acima trazem um excerto de *A teoria geral do direito e o marxismo* que já aparecera aqui em outro momento, mas que repetimos agora porque traz implicações metodológicas importantes. Reconhecer no desenvolvimento da forma jurídica um “processo real de juridicização das relações humanas” (PACHUKANIS, 2017, p. 58) é uma constatação que autoriza o reconhecimento da especificidade histórica do Direito, o que por sua

vez significa negar sua existência pretérita, negar sua existência nos outros modos de produção historicamente conhecidos, portanto.

Ou seja, conceber o Direito como uma “[...] categoria histórica que corresponde a um determinado meio social, construído sobre a oposição de interesses privados” (PACHUKANIS, 2017, p. 96), na teoria pachukaniana, significa dizer que só há direito no capitalismo. Um tal “passado do direito” é, para Pachukanis, um conjunto difuso de seus institutos, indiferenciado de outras instâncias sociais, que se “desenvolve gradualmente”, como “embrião”, até alcançar seu “desenvolvimento máximo”, sua “forma plenamente desenvolvida” (PACHUKANIS, 2017, p. 96), sendo, portanto, *outra coisa*.

Esta é uma proposição copernicana para um campo de conhecimento que sustenta encontrar suas raízes no “Direito Romano” e que não raramente estabelece um liame evolutivo que parte do Código de Hammurabi e chega em institutos jurídicos do século XXI⁵, entendendo seu objeto de estudo como universal e atemporal, como já mencionamos. Talvez por isso este aspecto seja um dos mais controvertidos em Pachukanis no ponto de vista dos seus detratores.

Tal especificidade histórica do direito é radicada nos rudimentos metodológicos marxianos: “Uma questão metodológica essencial formulada por Marx é então recuperada por Pachukanis: a relação entre as categorias do presente e as categorias do passado histórico, sendo aquelas a ‘chave’ para a compreensão destas [...]” (NAVES, 2008, p. 46).

No entanto, a ocorrência de referências literais a um “direito pré-burguês” n’A *teoria geral do direito e o marxismo* ou passagens como as citadas acima, quanto a um aspecto “embrionário” de formas anteriores, se tomada aquela obra máxima em sua tese central, não devem ser consideradas em termos metodológicos: “[...] essa referência tem uma natureza meramente *descritiva*, limitando-se a constatar a existência empírica de um objeto a que a tradição convencionou chamar de ‘direito’, mas nada dizendo de sua natureza e de sua estrutura interna [...]” (NAVES, 2017, p. 17, n.r. 30).

Esta nuance metodológica, qual seja, as indicações de Pachukanis quanto à *passagem* de formas anteriores, mais simples, para uma forma “mais desenvolvida”, a forma jurídica, ressoa controvérsias epistêmicas mais amplas do seio da própria tradição marxista, que merecem ser tratadas rapidamente aqui para enfim chegarmos à determinação essencial da especificidade histórica do direito.

Márcio Bilharinho Naves e Celso Kashiura sustentam que a apresentação metodológica de Pachukanis a respeito do “desenvolvimento dialéticos dos conceitos [que] corresponde ao

⁵ A provocação está no conhecido texto de Luciano Oliveira “Não fale do Código de Hamurábi [...]” (OLIVEIRA, 2004).

desenvolvimento dialético do próprio processo histórico”, que espelha os momentos iniciais de *O capital* sobre o “movimento das formas mais elementares para as mais complexas”, falha ao demonstrar historicamente a constituição da forma sujeito de direito dado que não é possível deduzi-la de formas anteriores, assim como não é possível deduzir o capital do dinheiro, no sentido de uma superação dialética deste (KASHIURA JR.; NAVES, 2022, p. 32).

Os autores propõem que, na verdade, tanto Marx como Pachukanis adotam outro procedimento, qual seja, operam uma quebra da “sequência dialética” e abandonam a “teleologia da negação da negação”, com a introdução de elementos históricos *novos* (força de trabalho como mercadoria e sujeito de direito, respectivamente) somente possíveis no quadro da consolidação do capitalismo com a subsunção real do trabalho ao capital. Ou seja, não há, em Pachukanis, assim como não havia em Marx, “qualquer espécie de teleologismo”, e as menções a um suposto “direito pré-burguês” ou “embrião” da forma jurídica não produzem “qualquer efeito de conhecimento” (KASHIURA JR.; NAVES, 2022, p. 33-34).

De fato, em Pachukanis, não encontraremos teoricamente fundada como *processos evolutivos* a passagem do “direito” grego para o “direito” romano, nem deste ao “direito” feudal, nem muito menos a passagem do “direito” feudal para o direito burguês. A rigor, em todos esses casos, *não há qualquer passagem de uma forma de direito inferior a outra superior*. A razão disso é que *a forma sujeito de direito é uma forma não conhecida nas formações sociais anteriores ao capitalismo, forma esta que só pode existir, como já observamos, como resultado da subsunção real do trabalho ao capital*. Em outras palavras, *só na sociedade burguesa pode haver a relação de equivalência subjetiva* que é o fundamento de toda forma jurídica [...] Assim, do mesmo modo que em Marx, em Pachukanis a ‘superação dialética’ (*aufhebung*) não joga qualquer papel. O método que Pachukanis e Marx *efetivamente* empregam é um procedimento de crítica das representações imaginárias da consciência comum e análise e genealogia das formas (KASHIURA JR.; NAVES, 2022, p. 36-37. Grifos no original).

Diante dos “silêncios” ou “vazios” (KASHIURA JR.; NAVES, 2021) da obra pachukaniana, “[...] para a qual inexistia a gramática que o seu tempo não poderia ter-lhe concedido [...]” (NAVES, 2017, p. 18), esta é uma interpretação possível a partir da inserção da teoria da forma jurídica no quadro da crítica da economia política e da reabilitação do vigor do materialismo histórico.

À luz do método, trata-se de, primeiro, romper com o procedimento de sobrepor “[...] indevidamente as categorias da época burguesa a todas as épocas do passado [...]”, que visam a “[...] demonstrar a eternidade e a harmonia das relações sociais existentes [...]”, e passar a investigar, ao contrário, as “conotações específicas do objeto”, as características que lhe constituem uma “[...] originalidade dada pelas condições de produção, *historicamente construídas* [...]” (DI MASCIO, 2019, p. 171; 158-159. Grifos no original). Que especificidade

histórica pode ser encontrada na formação capitalista e que a diferencia de todas as anteriores? Marx nos responde em *O capital*: pela primeira vez, a produção dos meios de satisfação das necessidades humanas é organizada socialmente em um processo de trabalho no qual a atividade produtiva humana é convertida em mercadoria e, nessa condição, a força de trabalho passa a ser uma “massa amorfa de trabalho indiferenciado”, ou seja, “trabalho abstrato” (MARX, 2013, p. 116), apresentado por seus portadores no mercado para a livre compra e venda.

Esta é a condição material, posta historicamente pelo desenvolvimento do modo de produção capitalista, que traz no seu ensejo a constituição do *sujeito de direito*:

[...] somente no modo de produção *especificamente* capitalista se produz o trabalho abstrato em sentido próprio, como resultado de um processo de produção que transforma o trabalho humano em mero dispêndio de energia, com o trabalho de um operário em nada se distinguindo do trabalho de outro, e todos passando a ser meros “apêndices da máquina”, o que vai possibilitar, assim, que a *abstração se realize praticamente*, de modo que só sob essas condições pode haver a equivalência das mercadorias medida pela quantidade de trabalho abstrato nelas contido. Assim também, a equivalência subjetiva que decorre da equivalência mercantil só pode surgir, em sentido próprio, como igualdade efetiva entre os sujeitos da troca, nessas mesmas condições da subsunção real do trabalho ao capital. O direito, portanto, como essa *forma social da equivalência subjetiva autônoma* só se constitui na sociedade burguesa, diferenciando-se das *formas políticas* que se encontram nas sociedades pré-burguesas e que a tradição denomina de “jurídicas” [...] (NAVES, 2017, p. 18, n.r.30).

Teríamos assim um arremate possível para tais escorregões hegelianos encontrados nas passagens mais diretamente metodológicas de Pachukanis, portanto. O núcleo central de sua prestigiada formulação teórica não se abala, qual seja, o direito é um fenômeno necessariamente capitalista, assumindo-se que suas menções a formas anteriores se referem a formas “políticas”, ou, enfim, formas de sociabilidade indeterminadas, não jurídicas.

A descoberta materialista a que chega Pachukanis, assim, diria respeito à detecção do advento da forma jurídica, da sua constituição enquanto uma das formas sociais do capitalismo, desdobramento de um processo apenas possível nas circunstâncias históricas determinadas pelo processo de “acumulação primitiva”, com o “encontro” entre o capitalista, “homem do dinheiro” e o trabalhador proprietário apenas de sua força de trabalho. É isto, pois, “[...] que precipita o advento da forma sujeito de direito, de tal sorte que podemos dizer que há aqui um primado do encontro sobre a forma, no qual a aleatoriedade do encontro constitui a forma do direito enquanto necessidade surgida da contingência [...]” (KASHIURA JR.; NAVES, 2022, p. 37).

De visível fundamento althusseriano, esta proposição recolhe deste autor a crítica à noção de *gênese* do capitalismo e seu inerente teleologismo (cf. ALTHUSSER, 2002, p. 70, por

ex.), com a repercussão, no limite, de algumas das mais candentes polêmicas da tradição marxista. Entendemos, enfim, também a partir das implicações da noção althusseriana de formação social, que a análise está correta, porque captura a síntese da obra pachukaniana, situando-a na sua condição de ampliação e sofisticação da crítica da economia política, consentânea com o materialismo.

Mas, isto posto, assumindo que o traço metodológico reivindicado como “dialético” por Pachukanis, a rigor, assumo *sem querer* contornos hegelianos (ainda que, reitere-se, isso não deponha contra suas descobertas), o que há de dialético em sua teoria? Vale lembrar que Marx, no posfácio à segunda edição de *O capital*, reivindica *seu* “método dialético”, como sendo inclusive o oposto do hegeliano (MARX, 2013, p. 90-91), e é nele que a crítica da economia política está radicada. E, em última análise, se concebemos a crítica da forma jurídica como um desenvolvimento da crítica da economia política para o fenômeno jurídico, é necessário ponderar *que* dialética está presente em ambas. Para este exercício, recorreremos a um texto de Jorge Grespan que trata pontualmente do sentido e das implicações da alegada “inversão” da dialética hegeliana promovida em *O capital*.

Primeiro, e muito importante, cabe indagar o porquê da adoção, por Marx, do método dialético. A resposta a esta pergunta passa por lembrar que, para Marx, conforme uma conhecida passagem sua, a ciência é necessária porque a aparência dos fenômenos não necessariamente coincide com sua essência, podendo apresentar-se de forma distinta de como são realmente e, não apenas isso, estes níveis de realidade (essência e aparência) interagem por intermédio de um conjunto de complexas mediações. “É a própria essência, contudo, que determina esta sua forma diferente de manifestação, e só o faz por ser contraditória” (GRESPLAN, 2002, p. 27-28). A escolha da dialética por Marx, portanto, não é uma adesão arbitrária, fundamentada no mencionado desagravo a Hegel, então tratado como “cachorro morto” nos círculos filosóficos (MARX, 2013, p. 91), mas sim se justifica porque seu objeto de estudo, o capitalismo, é um objeto que se constitui e se apresenta de modo contraditório e admite, portanto, uma “crítica interna”, “[...] que aceita inicialmente os princípios e conceitos do que quer criticar e os desenvolve, para deles deduzir seu contrário” (GRESPLAN, 2002, p. 27).

Esta filiação, entretanto, não se dá sem ressalvas: Marx alega que precisa “inverter”, “desmistificar” a dialética hegeliana para poder aproveitá-la. Neste ínterim, Grespan se apropria da análise de Fulda sobre o verbo que caracteriza a ação pretendida por Marx (“desvirar do avesso” mais do que “inverter”):

Ou seja, retomando a metáfora da luva desvirada do avesso: em Hegel a diferença estaria no lado de fora e a identidade no de dentro; enquanto em Marx, ao contrário, a identidade é que aparece no lado de fora, determinada por uma diferença no lado de dentro. Se para Hegel a identidade é o “momento” preponderante na determinação da diferença, para Marx, “inversamente”, é a diferença que predomina sobre a identidade e a determina, mais do que é por ela determinada. Em outras palavras, ambas as figuras lógicas se determinam, reciprocamente, conforme a exigência da dialética; mas o idealismo afirma que é a identidade que constitui o todo maior, englobando a diferença e a resolvendo; enquanto o materialismo pensa, senão a preponderância da diferença, pelo menos que é irreduzível a qualquer unidade identitária e conciliadora. Hegel teria o mérito de haver “descoberto” esta mútua determinação de identidade e diferença, que é a própria contradição; mas ‘em seguida mistificou’ esta relação lógica, ao estabelecer que a identidade predomina para compor um mundo uno em sua diversidade e conflito só aparentes (GRESPLAN, 2002, p. 33).

Na dialética idealista, portanto, a contradição pode ser “resolvida” *logicamente*, como em Hegel por exemplo, para quem a diferença externa, aparental, da sociedade civil, encontra superação dialética, e se “resolve” no Estado, identidade que “[...] predomina para compor um mundo uno em sua diversidade e conflitos só aparentes” (GRESPLAN, 2002, p. 33).

Na dialética materialista, percurso realizado por Marx, o caminho é outro: partindo da esfera da circulação, encontramos a figura lógica da “identidade”, visto que a igualdade jurídica apresenta trabalhador e capitalista como iguais, que exercem livremente sua capacidade contratual por intermédio da compra e venda da força de trabalho. Para prescrutar esta identidade superficial, no entanto, Marx precisa manejar uma premissa materialista-histórica, saindo da esfera da circulação e descendo à esfera da produção, em cujas condições encontra uma oposição: os meios de produção estão convertidos em propriedade privada, em *oposição* ao trabalho, portanto. Esta é a “desigualdade decisiva”, a contradição que “[...] determina todas as outras do sistema capitalista” (GRESPLAN, 2002, p. 38).

A diferença social é que predomina sobre a igualdade jurídica, sendo, portanto, irreduzível a ela, no sentido que não pode ser eliminada nem solucionada por seu intermédio. Mais ainda, a desigualdade social determina o próprio ordenamento jurídico civil-burguês, na medida em que ele se baseia na propriedade privada. E, uma vez que essa instituição define as regras do intercâmbio comercial e dos contratos a partir do direito de que os indivíduos se revestem enquanto proprietários privados de mercadorias, é ela que estabelece as condições em que estes aparecem reciprocamente como iguais. Por seu turno, tal igualdade permite a livre movimentação dos recursos materiais e humanos, condição *sine qua non* da acumulação de capital. Enfim, essa acumulação reproduz a situação social de diferenciação entre trabalhadores “livres”, juridicamente iguais a seus empregadores, e estes, proprietários exclusivos e excludentes dos meios de produção. Fecha-se um círculo de mútua determinação entre a identidade externa e a diferença profunda, mas é esse último ‘momento’ que compõe o todo (GRESPLAN, 2002, p. 34).

A exploração do trabalho que é envolvida pelo aspecto formal da igualdade tem um referente “conteúdo” de valor que é para aquela distorcido, já que a "parte do capitalista", em um contrato de compra e venda da força de trabalho, é na verdade trabalho anterior por ele

explorado. "[...] Por isso, a forma [jurídica da igualdade] é 'mera forma', por ser 'estranha ao seu próprio conteúdo'", acabando por obnubilar que "[...] quem produz o valor é apenas a força de trabalho" (GRESPLAN, 2019, p. 85). Em assim sendo, a substância do valor, e, portanto, do capital, é o trabalho abstrato, a única mercadoria que, após ser consumida no processo produtivo e gerar mais-valor, se regenera para retomar o ciclo.

Nesse ponto, Gresplan trata de investigar e estabelecer o significado de "substância" na obra marxiana, dadas as aparições nem sempre coerentes do vocábulo no *Capital*, sustentando que seu sentido principal é referente a valor, ao "trabalho abstrato como substância do valor". Entretanto, este caráter "substancial" do trabalho não "[...] envolve estabelecer a sociabilidade mesma [...]". É que, nesse ínterim, o capital "[...] aparece como a atividade mesma, inteira" [...], "substância processante", "semovente" (GRESPLAN, 2019, p. 86-89). O trabalho, portanto, *desaparece* na totalidade capitalista, porque o capital impede que esta sua substância (o trabalho mesmo) "[...] apareça como o que é de verdade – a totalidade do valor e da riqueza [...]" (GRESPLAN, 2002, p. 42).

Assim, a "[...] assimetria entre capital e trabalho assalariado é a forma assumida pela contradição na dialética materialista [...]" (GRESPLAN, 2002, p. 41). Mas, ao contrário da dialética idealista, aqui a dimensão positiva da contradição, aquela que "põe, que cria realidades novas" e encaminha a passagem dialética, está subsumida à dimensão negativa, que predomina e impede a resolução, tornando impossível uma "[...] solução idealista para os conflitos do mundo do capital [...]" (GRESPLAN, 2002, p. 41). No léxico próprio, a dialética materialista não admite a passagem da contradição material de "em si" a "para si".

[...] Há uma oposição radical e insolúvel no fundamento da realidade capitalista, que sempre se repõe e apenas se oculta por trás de identidades superficiais. A inadequação crônica entre conteúdo e forma do capital repousa, portanto, na inversão de substância e sujeito, que implica a inversão da posição lógica da identidade e da diferença [...]. Ao contrário da dialética hegeliana, em Marx a contradição profunda, apenas "em si", não se resolve porque consiste não numa simples oposição entre substância e sujeito, mas sim numa torção em que a subjetividade é um poder alheio à substância. Desse modo, por um lado, a contradição materialista continua marcada pela diferença, enquanto a idealista passa a se definir como fundamento - contraditório, mas positivo. Por outro lado, a usurpação da subjetividade do trabalho constitui o fetichismo do capital: como todo formal, o trabalho morto, objetivado, adquire uma vida artificial, atividade de empregar e organizar o trabalho vivo. [...] (GRESPLAN, 2002, p. 44).

Com base nesta demarcação da dialética materialista podemos chegar à questão da "passagem das formas". Segundo Gresplan, posto que não se admite a possibilidade de resolução das contradições no materialismo, as formas "mais ricas e complexas" absorvem as "formas mais abstratas e iniciais" sem anulá-las e mantendo-as com um "novo fundamento" (GRESPLAN,

2002, p. 45). O exemplo que o autor utiliza para demonstrar este aspecto é a relação entre a subsunção formal e a subsunção real do trabalho ao capital.

Vejamos: na sociedade capitalista, além da mencionada subsunção *formal* do trabalho ao capital, a partir do ato contratual da compra e venda da força de trabalho, opera-se historicamente também a subsunção *real* do trabalho ao capital, com a subordinação total do labor humano às imposições da produção capitalista, em cujo processo de trabalho predomina a tecnologia das forças produtivas e perante o qual o trabalhador se vê privado das ferramentas e das técnicas:

A propriedade privada dos meios de produção, juridicamente assegurada ao capitalista, exclui o trabalhador e o obriga a vender sua força de trabalho. Quando essa alienação penetra no próprio processo de produção imediata, o trabalhador não tem sequer o controle técnico desse processo, pois a ferramenta escapa de suas mãos e passa à máquina, para quem agora ele trabalha. Esse monopólio do uso e do saber da técnica pelo capital não invalida seu monopólio jurídico também da propriedade sobre o meio de produção; ao contrário, tem neste sua base. Por outro lado, se a subsunção formal se realiza na esfera da circulação da mercadoria força de trabalho, a real se realiza como processo posterior na da produção imediata. Mas aí, recursivamente, ocorre a alienação entre trabalho e propriedade que funda a própria subsunção formal. Desse modo, esta passa a se definir como parte integrante da subsunção real (GRESPLAN, 2002, p. 45).

Outro exemplo a ilustrar esta lógica está na interação entre esfera da circulação e da produção: as determinações da circulação simples são mantidas na circulação e produção capitalistas, ou seja, aquela continua *existindo*, mas de maneira subordinada e convertida em momento de um processo maior, determinado por novos fundamentos. O princípio da troca de equivalentes, por exemplo, característica da circulação simples, permanece na circulação e produção capitalistas.

Dito isso, é o momento de tentar arrematar as questões propostas: nos parece que, por um lado, as observações trazidas até aqui confirmam a problematização de Naves e Kashiura quanto à ausência de qualquer constatação de “superação dialética” na constituição da forma jurídica por parte de Pachukanis. Ao mesmo tempo, a relação entre formas anteriores, mais simples, e formas mais desenvolvidas pode ter um sentido possível e talvez coerente com a dialética materialista *desde que compreendida, no caso da forma jurídica, como uma chave para o entendimento das transformações da própria forma jurídica, ou seja, da sua conformação internamente à historicidade do modo de produção ao qual “pertence”*.

Quanto ao primeiro aspecto, vimos ao longo da exposição dos últimos parágrafos que, de fato, não se encontra em *O capital* a possibilidade da *superação* como momento da dialética materialista. A passagem da contradição “em si” a “para si” não é admitida na sociedade

capitalista porque a contradição que lhe fundamenta, entre capital e trabalho, é posta unilateralmente pelo capital em sua existência totalizante e é insolúvel mediante qualquer operação ideal. Esta é uma constatação cujo fulcro é o reconhecimento da especificidade das determinações históricas de um dado modo de produção da vida material de uma sociedade. Não à toa a atuação teórico-política de Pachukanis é caracterizada, ressalvada aquela de seus últimos anos, compreensível pelo contexto e histórico de perseguições, pela perspectiva da superação da forma jurídica pelo projeto revolucionário, ou seja, pela transformação dos fundamentos materiais desta forma de sociabilidade.

Se bem *A teoria geral do direito e o marxismo* coqueteia com expressões hegelianas, é inquestionável que a raiz da teoria ali exposta se assenta em terreno materialista porque, como sustenta seu autor, o objeto de análise é “[...] um sistema específico de relações, no qual os homens ingressam não porque o tenham escolhido conscientemente, mas porque a isso são coagidos pelas condições de produção” (PACHUKANIS, 2017, p. 92). Ao mesmo tempo, Pachukanis constata que a forma jurídica admite uma crítica interna, imanente, a partir de seus próprios pressupostos, dado que é atravessada por contradições que são determinadas pela dinâmica do capital. Ou seja, tal qual Marx, Pachukanis reconhece que seu objeto é caracterizado por uma complexa mediação entre essência e aparência, razão pela qual o procedimento dialético é uma contingência científica.

Quanto à questão das “passagens” de formas: afora as justificadas queixas pelo repertório hegeliano empregado, já trazidas aqui, e assumindo que em Marx e em Pachukanis não se admite a figura da *superação dialética* na crítica da economia política, mas ao mesmo tempo reconhecendo que alguma relação entre as formas mais simples e as mais complexas deve ser investigada, é possível empregar as ponderações de Jorge Grespan quanto à circunstância de que as “formas mais ricas e complexas” não eliminam formas “mais abstratas e iniciais” e tampouco as “superam” dialeticamente, mas *as redefinem em seu papel* (GRESPLAN, 2002, p. 44). O que, acrescentaríamos, *pode* se dar de modo condicionado às contingências materiais históricas postas em um dado momento.

A forma jurídica não é evolução esperada do desenvolvimento de um embrião lógico encontrado em formas de sociabilidade presentes nos modos de produção anteriores e, para o intuito deste trabalho, não nos interessa investigar as razões para a prática comum das teorias do Direito de remeterem suas figuras a um passado remoto. Interessa-nos, sim, estabelecida a gênese da forma jurídica e demarcada sua especificidade histórica a um dado modo de produção, explicar como se processam os desdobramentos desta forma, como se desenvolve

sua capacidade de assimilar conteúdos novos e reconformar-se, sem que seus fundamentos sejam negados ou “superados”.

Com isso esperamos ter apresentado o estatuto científico da crítica da forma jurídica. Conforme pudemos observar, o conhecimento das figuras do Direito por este referencial não admite nenhum tipo de teleologismo. A consignação desta premissa metodológica neste momento é importante porque, como veremos ao longo do trabalho, a forma jurídica é a *mesma* desde sua gênese histórica, *mas também não é*, e suas transformações não possuem um sentido definido ou mesmo contido nas suas expressões primeiras.

Isto posto, remanesce ainda a necessidade de escrutinar a noção de forma, e como, afinal, o manejo da forma pode ser tornar uma orientação de pesquisa.

1.2 A CENTRALIDADE METODOLÓGICA DAS FORMAS SOCIAIS NO MARXISMO

No curso da seção anterior, vimos que, com as contribuições de Pachukanis, o *lugar* do direito na sociedade burguesa passou a poder ser considerado para além da redução à metáfora marxiana da base e superestrutura, tão comumente manejada em empreitadas jurídico-marxistas:

A excepcional radicalidade da crítica marxista de Pachukanis reside principalmente na tese segundo a qual, quando se procede ao estudo do direito, antes de captar seu conteúdo político, é preciso questionar-se a respeito de sua forma, e isso na medida em que, para o jurista soviético, o direito e seu formalismo representam o fundamento estrutural, e não meramente superestrutural, do domínio do econômico, bem como dele ter se tornado a justificação universal da sociedade moderna. (DI MASCIIO, 2019, p. 155).

Tomar o direito como forma, portanto, implica em situar historicamente este fenômeno no modo de produção que lhe contempla, abrindo “[...] a possibilidade de a teoria ser capaz de *analisar a forma jurídica como forma histórica*, permitindo compreender o direito como fenômeno real [...]” (NAVES, 2008, p.40-41).

Como se sabe, o alcance desta metáfora e seu emprego metodológico, conjugados com outros aspectos, geraram um intenso debate no interior do marxismo e, no entender de Ellen Wood, “mais problemas do que soluções” (2003, p. 51). Em resumo, relata a autora, a metáfora comentada era objetada na tradição marxista ora por conta de seu “reducionismo”, e as propostas para corrigir este problema “[...] assumiram geralmente a forma de um chamado ‘humanismo’ marxista, ou, então, de uma ênfase na ‘autonomia relativa’ dos ‘níveis’ da

sociedade, sua interação mútua, e de um adiamento da determinação pelo ‘econômico’ até ‘o caso último’” (WOOD, 2003, p. 51)⁶. Nesta notória contenda também se apresentaram, de um lado, Louis Althusser e seu grupo e, de outro, o historiador marxista britânico Edward Thompson.

Não pretendemos recensear aqui os termos deste debate. Ellen Wood, ao fazê-lo, toma partido de Thompson e, como vimos na seção anterior e a nosso juízo, as melhores renovações e desenvolvimentos da crítica da forma jurídica no interior do marxismo se dão em bases predominantemente althusserianas, sobretudo com o aproveitamento das categorias *formação social, ideologia e aparelhos ideológicos de estado*.

Trouxemos esta cizânia aqui porque, ao encaminhar sua análise, Ellen Wood trata especificamente do direito, a partir de uma formulação de Thompson. Diz a autora que o historiador britânico, ao examinar o direito, reconhece sua “imbricação” na “própria base das relações produtivas” e, sem negar o caráter “superestrutural” de alguns de seus institutos, propõe um entendimento mais arrojado do que o simples reconhecimento de que “bases precisam de superestrutura” (WOOD, 2003, p. 71).

Ora, ao que nos parece, a teoria pachukaniana da forma jurídica, com os arremates que lhe vêm sendo promovidos, oferece subsídios mais coerentes para este tema, que é de fato central para o marxismo. E advogamos isso porque, desse ponto de vista, a consagração da crítica da forma jurídica no manancial marxista eleva o debate.

A partir da contribuição pachukaniana, portanto, a constituição da forma jurídica não é uma mera invenção “superestrutural” que se volta para incidir na “base” apenas por uma necessidade desta. Esta forma específica surge a partir de circunstâncias históricas materiais, concretas, é determinada por estas e se conforma enquanto “[...] forma de organização da subjetividade humana que transforma o homem em objeto de circulação mercantil sem que com isso ele perca os atributos de sua personalidade, a liberdade e a igualdade [...]” (KASHIURA JR.; NAVES, 2021, p. 55).

⁶ Ou ainda, apenas a título de registro, com a proposição de novas metáforas, como faz o marxista contemporâneo István Mészáros, discípulo de Lukács, que também se ocupa de reelaborar os termos da original famigerada, reposicionando-os na sua compreensão do capital como *sociometabolismo*: “A questão da “superestrutura legal e política” de que Marx fala só se torna inteligível em termos da espessa materialidade e necessária articulação do Estado moderno como estrutura de comando fundamental e *sui generis*. A base comum de determinação de todas as práticas essenciais no interior da estrutura do sistema do capital, desde a reprodutiva econômica direta até as funções reguladoras mais mediadas do Estado, é o imperativo estrutural orientado para a expansão do sistema a que se devem adaptar os diversos órgãos sociais que atuam sob a regra do capital. De outra maneira, este singular sistema de controle metabólico não sobreviveria, muito menos garantiria a dominação global que obteve em seu desenvolvimento histórico” (MÉSZÁROS, 2011, p. 120).

A matéria fundante da forma jurídica é uma *relação econômica*, de produção, não apenas como *momento* originário, mas como momento *sobredeterminante* do condicionamento desta mesma forma no curso das transformações que experimenta o modo de produção capitalista. Como adverte Márcio Naves (2008, p. 22), “[...] a determinação, em Pachukanis, é uma determinação complexa, uma sobredeterminação, que compreende a determinação do direito pelas relações de produção como um de seus momentos constitutivos”.

[...] Para aproveitar a terminologia althusseriana, a palavra sobredeterminação realmente me parece ser, semanticamente, a mais adequada para o papel de transmitir essa ideia: a contradição fundamental da sociedade [entre forças produtivas e relações de produção] é dialeticamente determinada por si mesma, mediada pela influência da eficácia relativamente autônoma de superestruturas que ela própria determinou, por isso, pode ser chamada *sobredeterminada* (NAVES, 2008, p. 140)

Para arrematar este ponto, precisamos lançar o conceito de *ideologia*, trabalhado a partir de Althusser⁷, que finalmente reconstrói a unidade dialética entre produção e circulação e supera qualquer acusação quanto à possibilidade de separação *real* das instâncias entre si ou perante suas determinações materiais. Propõem Flávio Batista e Marcus Orione:

[...] a ideologia seria um conjunto de práticas necessárias à reprodução de dado modo de produção, interpelando o indivíduo a se sujeitar a elas e a promover o processo constante de reprodução do modo de produção. Desse conceito decorreria a sua trans-historicidade e a noção do “sempre já dado” – e, seria possível acrescentar, enquanto já dado. Os aparelhos ideológicos seriam os promotores por excelência desta reprodução (ORIONE; BATISTA, 2021 [s.p.])

Esta “interpelação”, portanto, não se dá por uma inoculação de conteúdo ideológico na consciência dos indivíduos, mas mediante procedimentos materiais, por intermédio do *sujeito de direito* porque, cada indivíduo, para se “[...] movimentar nas relações sociais de produção [...]” capitalistas, obrigatoriamente assumirá esta condição de sujeito de direito com seus atributos. “[...] a interpelação ideológica do sujeito de direito não interfere apenas na constituição de sua individualidade, mas como própria condição de possibilidade de que cada indivíduo mantenha relações sociais de produção no seio do capitalismo [...]” (BATISTA, 2014, p. 103).

Este acabamento teórico da articulação entre sujeito de direito e ideologia jurídica como elementos da forma jurídica é possível a partir de uma rebuscada retomada das formulações

⁷ Este arremate repercute o desenlace que o próprio Althusser promove à discussão sobre base e superestrutura em *Sobre a reprodução* (ALTHUSSER, 2008, p. 258). Ao reconhecer a pertinência da metáfora, mas caracterizando-a como meramente “descritiva”, o autor propõe tratar as questões pertinentes à existência, funcionamento e natureza da superestrutura “do ponto de vista da reprodução”, ou seja, do reconhecimento de como as formações sociais engendram os mecanismos que tornam possível a reprodução das condições da sua própria existência.

pachukanianas promovidas nos anos 1970 por Edelman. Coube a este jurista francês reelaborar os termos do empreendimento do jurista soviético a partir de novas determinações do capital:

Quando Marx explica que “a metamorfose do homem com dinheiro em capitalista deve passar-se na esfera da circulação e ao mesmo tempo não deve passar-se aí” ele fornece-nos o nosso ponto de partida: a esfera da circulação. E quando ele acrescenta, na mesma passagem, que “a transformação do dinheiro em capital deve ser explicada tomando por base as leis imanentes da circulação das mercadorias, de tal modo que a troca de equivalentes serve de ponto de partida” ele fornece-nos o método científico: o estudo das leis imanentes da circulação oculta e revela a esfera da produção, i.e., o processo global do Capital. (EDELMAN, 1976, p. 125).

O “mistério” do direito está, portanto, na circunstância de que este, ao *fixar* o “[...] conjunto das relações tais como elas surgem da esfera da circulação, torna possível, ao mesmo tempo, a produção” (EDELMAN, 1976, p. 125). A articulação conceitual entre sujeito de direito e ideologia jurídica permite que este autor também invista na crítica dos direitos sociais, um campo até então novo para a crítica da forma jurídica. As premissas são as mesmas:

[...] o direito, que é expressão organizada das ‘aparências’ (do mercado), faz funcionar precisamente todas as categorias da circulação: ele conhece apenas o trabalho - expressão jurídica da força de trabalho; conhece apenas o preço do trabalho - expressão jurídica da extorsão do mais-valor; conhece, enfim, apenas homem - expressão jurídica do trabalhador (EDELMAN, 2016, p. 30).

E as conclusões, respaldadas pelo método, vão ao encontro das constatações a respeito da dominação de classe pela atuação da forma: “[...] o direito cristaliza todas as evoluções sociais, políticas, econômicas, ideológicas [...]” (EDELMAN, 2016, p. 11).

O aporte de Edelman a este momento da exposição permite-nos encaminhar a importante questão (e que demanda avanços a partir da discussão dos parágrafos acima) a respeito da relação base e superestrutura. Façamos isso considerando o *problema* da autonomia das formas sociais.

Se partimos da premissa fundamental de que o direito é uma *forma social*, reconhecemo-na como elemento estruturante de uma *formação social*. As “[...] formações sociais humanas têm uma história específica que, como tal, [...] é regida por [...] leis sociais da produção e da reprodução das condições de produção dos meios de existência dessas formações sociais” (ALTHUSSER, 1999, p. 42). *O capital*, neste sentido, é permeado pela inquietação marxiana quanto à necessidade de saber por que certas relações assumem determinadas formas em determinado momento. Por que, por exemplo, o “[...] desenvolvimento da mercadoria cria a forma em que elas [relações contraditórias e mutuamente excludentes] podem se mover [...]” (MARX, 2013, p. 178).

A noção de *forma social* remete às determinações específicas de cada esfera da vida social, até certo ponto autônomas e independentes, mas conectadas por múltiplos nexos à totalidade das relações sociais. A aparência de independência e soberania de cada forma em particular é complementada pelo caráter fragmentário e cindido da totalidade: especializações, divisões, parcelamento de atividades, etc., que impedem uma visão articulada do todo social (CATINI, 2013, p. 129).

Achamos que podemos ilustrar a relativa autonomia das formas sociais e o modo como estas encapsulam as contradições e processam as transformações de seus conteúdos a partir das suas determinações enquanto *forma* mesmo a partir da experiência histórica da Revolução Russa, pelas reflexões críticas de Eugen Preobrazhenski. Este autor foi um militante revolucionário e teórico russo que participou, com alguma notoriedade, nas revoluções de 1905 e 1917 e apresentou valiosas contribuições ao debate da transição socialista, com destaque para sua inserção nas polêmicas em torno da articulação entre o setor estatal e o setor privado da economia soviética depois da guerra civil (FREITAS, 2019, p. 253). A principal publicação de Preobrazhenski foi *A nova economia*, de 1926, uma obra de perfil teórico que apresenta uma tentativa robusta de elaboração de uma teoria econômica da transição socialista, e da qual pretendemos extrair uma subjacente crítica da autonomia das formas.

N’*A nova economia*, este autor expõe o método, fundamentos e conceitos de uma “[...] teoria da economia da União Soviética durante o período em que opera a lei da acumulação socialista originária [...]” (PREOBRAZHENSKI, 1970). O livro tem como mote principal a construção de um aparato teórico próprio para as particularidades da economia soviética no período de transição, na altura já sob os efeitos da Nova Política Econômica (NEP), e tem como um de seus pontos altos a exposição da *Lei da acumulação socialista originária*.

Para elaborar tal lei, como destaca Donald Filtzer (1976 apud FREITAS, 2019, p. 262), Preobrazhenski assume um pressuposto fundamental, que é o de que “[...] as categorias de análise são transitórias historicamente e representações ideais de tipos específicos de relações sociais”. Tal premissa é desenvolvida a partir de uma sólida postura metodológica, que assume o materialismo histórico-dialético como “[...] método de investigação altamente abstrato, posto que, no complexo indivisível do organismo social, [...] as relações diretas do processo de produção se mesclam muito estreitamente ao que se convencionou chamar, em termos marxistas, de ‘superestrutura’ [...]” (PREOBRAZHENSKI, 1970, p. 66). E, ao mesmo tempo, a partir de uma rigorosa e crítica compreensão das categorias da crítica da economia política, a “[...] ciência dos sistemas mercantil e capitalista-mercantil de economia [...]” (PREOBRAZHENSKI, 1970, p. 64).

Já no Prefácio à segunda edição, onde Preobrazhenski trata de replicar as críticas de Bukharin à sua obra, este núcleo teórico-metodológico é apresentado em suas implicações e seu alcance. Observe-se que, ali, o companheiro de Trotsky trata de rebater uma das polêmicas levantadas por Bukharin que diz respeito precisamente aos pressupostos metodológicos da sua "teoria da economia da URSS durante o período em que opera a lei da acumulação socialista originária". Preobrazhenski (1970, p. 28-29) sugere que a compreensão científica da economia de transição deve poder abstrair aspectos da política econômica praticada e identificar as determinações das formas sociais *puras* que não deixam de existir neste período e tampouco podem ser removidas pelo planejamento "consciente" da economia por obra do governo soviético.

Parece-nos, pois, que um dos momentos recorrentes da aplicação do método por Preobrazhenski é o de observar a tensão entre as mudanças promovidas pelo planejamento econômico soviético e as formas econômicas da sociabilidade capitalista como formas sociais específicas, em cuja autonomia se inseria a própria resistência e vigor da dominação burguesa.

Ainda que esta chave interpretativa subjaza na exposição, há momentos em que nosso autor a expõe nitidamente, como quando, ao tratar do choque entre os dois reguladores fundamentais então vigentes, aponta que "[...] as leis de desenvolvimento das formas antigas se reduzem simplesmente, no momento atual, a leis de resistência à forma nova" (PREOBRAZHENSKI, 1970, p. 108). Outra passagem, em especial, deixa clara sua compreensão da dinâmica da relação forma-conteúdo em perspectiva histórica, quando Preobrazhenski aponta que a história em geral prova que, "[...] em regra, em todas as partes e sempre, [...] os câmbios de conteúdo precedem ao câmbio da forma da relação entre os homens [...]" (1970, p. 105). No contexto do trecho, o autor está precisamente ponderando que as formas econômicas capitalistas parecem predominar na economia soviética, a despeito de haver, de fato, dois reguladores opostos atuando juntos e que, se bem a revolução vinha alterando os *conteúdos* daquelas formas, a perspectiva deveria ser, necessariamente, a consolidação de *formas novas*.

Além disso, e para ilustrar este ponto, encontramos no texto duas categorias que mais diretamente são discutidas a partir das contradições entre suas formas e as transformações de seu conteúdo: mercadoria e salário. Ao falar das rupturas necessárias ao curso da revolução, tratando destas duas categorias, Preobrazhenski aponta que um dos setores mais avançados na substituição das relações de mercado era o da produção de meios de produção, onde a *mercadoria se transformava em produto*; e objeta que a força de trabalho na economia estatal

continuava sendo mercadoria porque “[...] a forma mesma do salário segue sendo capitalista [...]” (PREOBRAZHENSKI, 1970, p. 242; 260).

Enfim, entendemos que este traço das elaborações teóricas de Preobrazhenski alcança não apenas a disputa entre forma e conteúdo na transição soviética se não que se constitui em uma demonstração histórica da crítica imanente da autonomia das formas sociais capitalistas a partir da observação da sua funcionalidade estrutural, histórica e política. *Parece-nos, pois, que as constatações deste autor fornecem uma verificação histórico-factual da validade da crítica das formas sociais para a crítica do capitalismo.*

A conexão com a crítica da forma jurídica é patente: mesmo um conteúdo revolucionário não faz romper a forma social, porque esta encontra suas determinações na contradição estruturante da sociedade burguesa: a relação capital e trabalho. As leis imanentes da reprodução capitalista, sendo a principal delas a lei do valor, em seu alcance totalizante, atuam regulando o processo de acomodação das formas com seus novos conteúdos por intermédio das suas determinações essenciais.

Uma das dificuldades que aparecem ao se proceder o estudo da forma jurídica é que, se bem a historicidade é constitutiva do seu estatuto científico, o que significa dizer, desde Pachukanis, que só há “Direito” na vigência do modo de produção capitalista, a combinação de forças produtivas com relações de produção posta historicamente é movida incessantemente por suas leis imanentes, se expande e se transforma e, neste mister, engendra formas sociais que fazem mover suas próprias contradições no curso deste movimento, transformando-se apenas no limite dos seus próprios fundamentos.

Este movimento não se refere a grandes transições ou a um momento particular de consolidação da forma jurídica como relação social predominante. A manifestação mais evidente das transformações da forma jurídica é a fixação da alteração de seus conteúdos pela via normativa. Tomar o conteúdo pela forma é uma coisa (metodologicamente válida), como por exemplo explicar um maior ou menor nível de proteção da legislação trabalhista. As questões podem ser duas: desvendar como alterações de conteúdo se processam por intermédio dos elementos constitutivos da forma jurídica; ou detectar como os próprios elementos da forma jurídica (sujeito de direito e ideologia jurídica) reorganizam suas categorias de modo a acomodar novas determinações. Por exemplo: o desenvolvimento da categoria dos direitos sociais se trata de uma conformação da forma (recolocação da relação entre igualdade e liberdade do sujeito de direito e ideologia jurídica da solidariedade/proteção etc.).

A expressão “conformação da forma”, que já apareceu aqui algumas vezes, foi cunhada por Júlia Lenzi Silva na sua tese para conceber as transformações da forma jurídica

previdenciária. Seu argumento considera que é inerente à forma jurídica a capacidade de modificar-se acomodando determinações históricas, o que aparece em Pachukanis como processo de “condicionamento da forma jurídica” (SILVA, 2019b, p. 92). O processo de conformação da forma, portanto, quando posto no quadro global do desenvolvimento capitalista em contraste com condições particulares de determinada formação social, demanda a separação entre as leis próprias do seu desenvolvimento e as condições que interferem nos efeitos e manifestações de tais leis.

Vejamos o que dizia Pachukanis:

O direito, como um fenômeno social objetivo, não pode ser exaurido pela norma ou pela regra, seja, elas escritas ou não escritas. A norma como tal, ou seja, seu conteúdo lógico, ou é deduzida diretamente de relações já existentes, ou, se é promulgada como lei do Estado, constitui somente um sintoma, a partir do qual se pode prever, com uma boa probabilidade, o surgimento, num futuro próximo, das relações correspondentes. [...] (PACHUKANIS, 2017, p. 113).

Se na gênese da forma jurídica necessariamente o direito subjetivo precede o direito objetivo, daí a derivação do Estado e da ordem jurídica, Pachukanis alerta com a possibilidade de uma inversão cronológica da aparência, com o surgimento da norma como sintoma de uma relação potencial ou provavelmente existente. Isto é particularmente problemático, de um ponto de vista teórico, sobretudo quando pensamos na crescente produção de políticas públicas novas, o que toca ao nosso objeto de estudo. Mas voltaremos a isso mais adiante, em momento oportuno.

Isto posto, como uma investigação orientada pelos pressupostos metodológicos expostos até aqui se porta diante de seu objeto? Como o *processo de conhecimento* pode conhecer de fato o *processo real*, em termos althusserianos, quando se debruça sobre um objeto pertencente à esfera do Direito?

A reflexão abaixo oferece uma interessante síntese do que tentamos adotar aqui no procedimento de investigação e que pretendemos apresentar em suas minúcias ao longo da exposição:

[...] para que uma produção científica possa sustentar que se desenvolve a partir da aplicação do método materialista histórico-dialético, não é suficiente que ela constate as desigualdades existentes entre as classes, os conflitos sociais, e proponha, como forma de superação, práticas individuais ou coletivas calcadas na efetivação de direitos. Isto porque o desenvolvimento da categoria forma social, como elemento metodológico na maturidade da produção teórica de Marx, exige que se decodifique, no campo jurídico, as razões para que determinadas relações sociais e bens indispensáveis à vida sejam amalgamadas pelo direito (forma jurídica), isto é, responder à pergunta: em que medida a configuração de uma determinada relação como “relação jurídica” apresenta-se como componente do processo de produção e reprodução da sociabilidade burguesa? (SILVA, 2019b, p. 46-47)

Avancemos agora para o tratamento das leis do movimento do capital e a dinâmica das tensões entre as esferas que estruturam a formação social, submetendo os direitos sociais ao rigor do método exposto até então.

2 FORMAS EM MOVIMENTO NA HISTÓRIA: DIREITOS SOCIAIS, PROTEÇÃO SOCIAL E CONDIÇÃO LATINO-AMERICANA

Apresentamos no primeiro capítulo os aportes teórico-metodológicos que orientam este estudo e vimos que a primazia do estudo das formas na teoria social é um dos principais legados marxianos. Entretanto, como nos propusemos aqui a tomar um objeto de estudo ainda não precisamente concebido pela crítica marxista do direito, e com um recorte ensejador de possíveis problemas conceituais, achamos pertinente tentar acomodar algumas coisas, na perspectiva de estudo da forma em movimento. Com este propósito, discutiremos neste capítulo a pertinência de uma das mais interessantes contribuições da tradição marxista a propósito da detecção das leis do movimento do capital (na primeira subseção), que tomaremos como hipótese explicativa para a constituição dos direitos sociais e da forma jurídica no continente latino-americano (segunda subseção), a partir do que poderemos, finalmente, identificar qual é o cenário global e local em que surge nosso objeto de análise (terceira subseção).

2.1 LEIS DO MOVIMENTO DO CAPITAL E O DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E COMBINADO NA AMÉRICA LATINA

As profundas transformações na própria estrutura produtiva capitalista e todo o conjunto de efeitos sociais que delas emanam, postas em um período histórico relativamente curto, de modo a parecer que todas as possibilidades de avanços sequer cabem numa história imediatamente recente, provocam um interessante e necessário debate teórico a respeito do curso deste desenvolvimento, suas leis, suas alegadas teleologias, a predição de suas consequências.

A economia política, tanto a tradicional com seus esquemas positivistas, quanto a crítica com armas metodológicas mais adequadas, debate isso desde a virada do século XX, observando o surgimento de monopólios, a oposição entre nacionalismos e expansões, mecanização, dentre outros fenômenos. Se no pós-segunda guerra, durante os “trinta anos gloriosos”, esse tipo de discussão foi “eclipsada pelo sucesso do keynesianismo”, a crise dos anos 1970 em sua perenidade “[...] estimulou a retomada de reflexões acerca das mudanças qualitativas do capitalismo”. Ou seja, é um debate presente e irresoluto, e os problemas e acertos de algumas das mais conhecidas formulações podem ser resumidos na dificuldade “[...] em

articular as características mais fundamentais do modo de produção, as estruturas multisseculares do capitalismo, com as estruturas específicas a determinados períodos históricos [...]” (MELLO FILHO, 2020, p. 155).

No interior do marxismo, muito já se discutiu a respeito das periodizações ou etapas do modo de produção capitalista, da dinâmica de suas transformações e do perfil do seu predomínio global. Desde logo, a repercussão dos textos de Marx no movimento comunista suscitou diferentes interpretações sobre seu alcance, suas lacunas ou sobre pontos a serem desenvolvidos teoricamente pela necessidade concreta das lutas revolucionárias, sobretudo no seio das *Internacionais*.

A começar pelo entendimento mesmo do objeto da obra máxima marxiana: para Lênin e Rosa Luxemburgo, dentre outros, a abstração do comércio internacional anunciada por Marx no capítulo 22 do Livro I de *O capital* como procedimento necessário para tomar o objeto “em sua pureza” indicaria um isolamento da Inglaterra do mercado mundial e portanto sua investigação repousaria sobre um “‘sistema nacional fechado’ e o desenvolvimento de seu mercado *doméstico*”. Ou seja, o livro I trataria de um capital individual, e tanto Rosa, buscando resolver lacunas que identificava no texto marxiano, como Lênin, tentando atualizar “a análise de Marx para compreender uma nova fase do desenvolvimento capitalista”, repercutiriam um certo “nacionalismo metodológico” atribuído à construção de *O capital* e que seria constitutivo daqueles primeiros esforços de sistematização do marxismo como corpo teórico, argumenta Lucia Pradella (PRADELLA, 2022, 166; 163; 186). De todo modo, e isso sequer seria necessário registrar, as formulações de Lênin e Rosa são baluarticas, e suas respectivas compreensões sobre o conceito de imperialismo permitiram e permitem todo um conjunto de desenvolvimentos posteriores.

Em alguns desenvolvimentos posteriores, prossegue a autora, esta alegada *circunscrição* atribuída às análises de *O capital* também apareceria:

Para David Harvey, *O capital* de Marx não considera as reconfigurações espaciais do sistema internacional; a acumulação processar-se-ia conforme a reprodução expandida dentro de uma economia fechada “em condições de ‘paz, propriedade e igualdade’” (HARVEY, 2005a, p. 144). Marx – sustenta Ellen Meiksins Wood (2006, p. 21) – examinou a dinâmica especificamente capitalista olhando para ela de forma “mais ou menos abstrata como um sistema fechado”. Em seu comentário ao *Novo imperialismo* de Harvey, Sam Ashman e Alex Callinicos (2006, p. 108) mantêm a validade da distinção entre as lógicas territorial e capitalista de poder, assumindo dessa forma, assim como Harvey, que Marx desenvolveu uma análise “interna” das contradições do modo de produção capitalista. Um ponto de vista semelhante informa a importante contribuição mais recente de Callinicos a esse debate, *Imperialism and Global Political Economy*. Esse tipo de abordagem, como Justin Rosenberg destaca, externaliza “o internacional” e termina por “abrir um abismo intransponível entre teoria do desenvolvimento capitalista e sua forma efetiva, enquanto processo

histórico” (ROSENBERG, 2007, pp. 458-459) (PRADELLA, 2022, p. 161. Citações e grifos preservados do original)

Mais recentemente, outros autores buscaram identificar etapas do capitalismo, sobretudo para explicar sua “era de ouro”, sem aderir às teses do imperialismo ou capital monopolismo mas partindo, em alguma medida, de Marx e colocando “[...] ênfase na tecnologia e nas instituições – entendidas de maneira ampla como leis, rotinas, comportamentos tácitos e codificados – enquanto unidades principais de análise para a compreensão dos diferentes tipos de capitalismo” (MELLO FILHO, 2020, p. 159) culminando nas possíveis periodizações. Tais autores integram as fileiras das chamadas escolas *francesa da regulação* e *das estruturas sociais de acumulação*. De um ponto de vista marxista, as elaborações de tais escolas se afastam das abstrações mais gerais do capitalismo, localizando-se numa posição “intermediária” de explicação teórica que estilizaria determinados fatos e perderia capacidade explicativa para além daquele recorte (MELLO FILHO, 2020, p. 166).

O que queremos situar com esta brevíssima ilustração é que desde os mais canônicos textos do marxismo como os mais recentes e ecléticos analistas do capitalismo global (que a rigor vão edulcorando esta filiação teórica), com muitos mais dados e informações disponíveis, se deparam com as dificuldades decorrentes dos movimentos de abstração e síntese e do método em geral utilizados em *O capital* quando tentam promover demarcações internas e etapas do capitalismo. Se isto é assim para as tentativas de periodização ou divisão em fases, também o é para aqueles e aquelas que prescrutam, desde a fundação marxiana da crítica da economia política, questões como colonialismo e a especificidade das formações sociais da periferia, como a América Latina.

No final do século XIX, a dispersão da luta política e das formulações teóricas da classe trabalhadora impulsiona um princípio de debate sobre algo como uma *questão latino-americana*, que ganhará tração e desenvolvimento maiores com a Revolução Russa e a fundação da Terceira Internacional, que logo do seu início “estabeleceu vínculos orgânicos com a região”. Entretanto, a crescente organicidade destas elaborações, pela necessidade concreta da luta revolucionária, foi despertando uma inquietação quanto “as variáveis da realidade americana serem definidas pela burocracia soviética”, colocando em pauta “a necessidade de atender as particularidades da estrutura social latino-americana, sua história e características distintas, para conformar uma estratégia revolucionária” (SCHLEZ, 2020, p. 44. Livre tradução nossa). A principal expressão desta questão foi o debate em torno do modo de produção na América Latina: a colonização ibérica teria tido um caráter feudal ou capitalista?

Enfim, vários pensadores e militantes se debruçaram nestes problemas. Já ao longo do século XX a questão latino-americana foi objeto das destacadas teorias da dependência, de diversos matizes, e atravessou a constituição do grande campo de estudos neocoloniais e decoloniais.

Ainda que tenhamos descrito formulações de carizes e preocupações plurais, apresentadas em contextos próprios e com objetivos diferentes, é bem possível afirmar – ainda que isto seja uma absoluta redução e sem prejuízo dos reconhecidos méritos de cada uma –, que várias delas têm em comum uma certa perplexidade e desconcerto com as ausências ou mesmo com o alcance da obra marxiana. Ora pelo inexplicável silêncio teórico-político em relação à América Latina, ora pela virulência do texto marxiano sobre Simón Bolívar, e também por contingências filológicas (publicação posterior ou muito posterior de alguns textos de Marx, com explorações da MEGA2 ainda por fazer), o estudo da América Latina em termos marxistas precisaria romper com seu suposto “eurocentrismo”, pra dizer o mínimo, e superar aquela alegada circunscrição já comentada antes quanto ao objeto e alcance de *O capital*.

José Aricó, já no começo dos anos 1980, discutia e contrapunha várias destas inquietações⁸ e, mais recentemente, têm ganhado volume e repercussão novas investigações em torno das notas e documentos de Marx e Engels não totalmente conhecidos e que revelam nuances no trato da questão colonial (cf. ANDERSON, 2019), dentre as quais aquelas em que esta exploração é cotejada e subordinada às formulações orgânicas e estruturadas que se encontram em *O Capital* (PRADELLA, 2022a, 2022b). E é por aqui, atendo-se aos rudimentos da detecção das tendências universalizantes do capitalismo presentes na crítica da economia política marxiana, que pretendemos fazer nosso caminho.

Ao que nos parece, afastar a possibilidade de assimilação da obra marxiana a partir de um suposto “nacionalismo metodológico” ou autocentrismo, reconhecendo que, em *O capital*, colonialismo e imperialismo aparecem como elementos constitutivos do desenvolvimento capitalista, converge para o estudo das dinâmicas e movimentos das formas sociais que estruturam uma formação social específica.

Portanto, o conhecimento da realidade do movimento de uma forma social, localizada em uma formação social específica, deve ser buscado na sua relação determinada com as leis

⁸ “Em síntese, o que nos preocupa é indagar as razões que puderam levar Marx a não prestar atenção ou a manter uma certa atitude de indiferença diante da natureza específica, própria das sociedades latino-americanas no *mesmo momento* em que empreendia a complexa tarefa de determinar a especificidade do mundo asiático ou, mais exatamente, as formações não capitalistas típicas. Em nossa opinião, esclarecer o porquê das dificuldades manifestas ou ocultas da reflexão marxiana em incorporar nosso continente à análise das sociedades não européias, pode arrolar elementos muito importantes para uma análise global do problema do marxismo na América Latina. Como demonstraremos ao longo deste trabalho, a dificuldade inicial foi-se convertendo em um campo problemático, controvertido e ainda não suficientemente explorado [...]” (ARICÓ, 1982, p. 34-35).

tendências *do* modo de produção dominante e o condicionamento de seus efeitos, o que nos afasta da possibilidade de articular a crítica de uma forma social a um *tipo*, por assim dizer, de modo de produção capitalista, ou a um capitalismo “adjetivado” pela sua posição global⁹.

[...] A crítica da economia política de Marx em *O Capital* inclui o colonialismo e o imperialismo como constitutivos do desenvolvimento capitalista desigual e combinado e, simultaneamente, identifica as leis gerais desse desenvolvimento. O capital emerge como um sistema globalizante que abrange diferentes formas de exploração e opressão e que depende de uma classe trabalhadora que é diversificada, mas ainda é, para sua constituição, uma classe trabalhadora global unitária [...] (PRADELLA, 2022a, p. 101).

Esta busca por retomar a orientação teórica daquelas que consistem nas leis mais gerais do modo de produção capitalista e suas tendências universalizantes foi uma imposição do próprio objeto de pesquisa e seu recorte proposto. Se as políticas de ativação se apresentavam em meio a um processo global de transformação da questão social e seu estudo passava pelas categorias da forma jurídica (como justificaremos mais adiante), uma forma universal da sociabilidade capitalista, a possibilidade de um recorte “latino-americano” do problema de pesquisa precisava começar pelo esclarecimento do panorama global das determinantes destas transformações, o que significa dizer pelas transformações do modo de produção. Tomar por objeto uma determinada política social na América Latina como um todo é uma operação que, a nosso juízo, deve se dar a partir de um recorte em que suas determinações entrelaçam um novo momento do capitalismo global com condicionantes comuns entre as várias formações sociais concretas que compõem esta unidade. É claro que isto não se dá sem reduções, como esclarece William Robinson ao, precisamente, justificar sua abordagem *latino-americanista*, por assim dizer:

⁹ Não desconhecemos as elaborações teóricas que, reivindicando a crítica da forma jurídica e aplicando-a à realidade latino-americana, propõem e se valem da noção de “forma jurídica dependente” (DA SILVA, 2020; PAZELLO, 2014; TELES, 2021). Como se pode antever, o conceito de forma jurídica ali é temperado pela Teoria Marxista da Dependência, com a assunção dos seus pressupostos, dentre os quais as categorias centrais da superexploração do trabalho e da troca desigual. Parece-nos, portanto, que recensear tais formulações implicaria em assumir os mesmos pressupostos ou, pelo menos, recenseá-los também, o que demandaria um parêntese argumentativo no trabalho que comprometeria a sequência da exposição tal como pretendida, se não vejamos o aceso debate existente em torno da validade das categorias fundantes da TMD (IÑIGO CARRERA, 2018; LASTRA, 2018) ou mesmo o alcance dos esforços para sua reabilitação crítica (OSÓRIO, 2016). Ao nosso juízo, posto que nos orientamos aqui pela perspectiva do caráter universal do capital como elemento fundante da sua compreensão teórica (como estamos justificando neste momento do trabalho), o que coloca a “questão latino-americana” como um problema de pesquisa relacionado às condicionantes particulares do desenvolvimento do capital e suas formas sociais, regido por suas próprias leis, o sentido das indagações e problemas dos quais partiam as teorias da dependência e sua interlocução com as anteriores teorias do desenvolvimento nos parece indicar um percurso diverso e que leva a conclusões equivocadas, que não pretendemos percorrer aqui não porque não seja pertinente, mas porque implicaria promover um conjunto de incursões que esticaria demasiadamente a demarcação das premissas teórico-metodológicas, descaracterizando a objetividade pretendida para o trabalho. Trata-se de tentar, neste trabalho, garantir a unidade teórico-metodológica que nos levará a conclusões diversas daquelas.

Meu enfoque – considerar a América Latina como um todo – inevitavelmente subestima a complexidade e a divergência e superestima o grau em que se pode fazer afirmações gerais. Não existe uma Latinoamérica única, homogênea. Não obstante, o exercício segue sendo válidos – de fato, útil e vital – considerando que há transformações estruturais subjacentes que têm produzido claros padrões de mudança de dimensão regional. Existe um padrão geral da transição da América Latina ao capitalismo global, ainda que cada país e região tenha experimentado esta transição sobre a base de sua própria constelação particular de forças sociais, circunstâncias históricas e variáveis contingentes. Interessam-se neste estudo identificar esta unidade subjacente entre os distintos padrões de mudança através da extrapolação de experiências divergentes para descobrir estes padrões e categorias gerais de eventos [...] Estes padrões gerais apontam para processos causas subjacentes da globalização capitalista (ROBINSON, 2017, [s.p.] Livre tradução nossa).

Antes, contudo, de chegarmos ao objeto e seu recorte latino-americano (o que acontecerá mais para frente), será preciso investigar o pano de fundo no qual ele entra em cena. Ou seja, se descrevemos as políticas de ativação como um tipo de política social do capitalismo global pós-reestruturação produtiva que surge na Europa e é logo assimilado nos países da periferia, será necessário contextualizar as condicionantes desta assimilação, a partir da constituição histórica e padrão de comportamento da superestrutura onde se instalará tal figura. Este procedimento nos obriga, antes, a promovermos uma reconstituição do desenvolvimento dos direitos sociais e da forma jurídica como um todo na América Latina.

Para fazê-lo, outra tarefa se apresenta como pressuposto: situar o desenvolvimento do que é a “base” desde a qual se conforma uma forma social, ou seja, reconhecer o movimento de consolidação das relações de produção e forças produtivas especificamente capitalistas na América Latina, condição a partir da qual se poderá falar em direitos sociais, obviamente. Trata-se aqui de prescrutar as respostas ao paradoxo da coexistência de formas sociais mais desenvolvidas em meio à resquílios coloniais, produção industrial com latifúndio agro-exportador sem trabalho livre etc.

Retornemos à transcrição anterior do trabalho de Lucia Pradella: a crítica da economia política entende o desenvolvimento capitalista como um desenvolvimento desigual e combinado. Para a autora, essa bastante conhecida lei já está contida, ainda que não sistematizada ou claramente enunciada, na própria obra marxiana:

Ao incorporar a acumulação primitiva em sua teoria do capital, Marx considerou o colonialismo e o imperialismo como elementos constitutivos do desenvolvimento do capitalismo. Mas Marx deu outro passo à frente em relação às teorias contemporâneas de desenvolvimento desigual e combinado. Ele identificou as leis gerais da “interação intersocietária” na sociedade capitalista, a começar pela lei absoluta e geral do desenvolvimento capitalista: a lei do empobrecimento da classe trabalhadora. Ao olhar para a Grã-Bretanha como um sistema imperialista, ao conceituar o processo de acumulação de capital em escala global, Marx apreendeu as interrelações entre

trabalho e condições de vida dos trabalhadores em nível internacional [...] (PRADELLA, 2022a, p. 100).

Tal sorte de leis gerais (desenvolvimento desigual e combinado, acumulação de capital, empobrecimento da classe trabalhadora, queda tendencial da taxa de lucro, dentre outras) e suas causas contrarrestantes e contra-tendências, portanto, definem o movimento do capitalismo global e as “interações intersocietárias” dele resultantes, de modo que, em *O capital*, Marx abstrai a circunstância de que a maioria das relações de trabalho ainda não assumisse a forma capitalista, presumindo o alcance universal desta última, dada sua capacidade de subsumir outras formas de exploração. O crescimento da produção industrial e a intervenção dos Estados (ainda que rudimentares em sua existência) põem em marcha um processo contínuo de proletarianização das populações que leva à predominância e consolidação da relação capital-trabalho assalariado (PRADELLA, 2022b, p. 169).

Se a lógica desigual do desenvolvimento capitalista foi observada por Marx, é com Trotsky que ela é formulada como lei com seus dois vetores de ação. Em convergência com outros autores do contexto revolucionário soviético que já vimos aqui (Preobrazhenski e Pachukanis), o líder do Exército Vermelho, então já exilado, sugeria que processos locais não seriam trajetórias independentes e autônomas que percorreriam uma “escada ascendente” de desenvolvimento do capitalismo e posterior transição ao socialismo como propunha a teoria oficial, já marcada pelo etapismo que predominaria em muitas das reflexões latino-americanas posteriores. Trotsky, ao analisar a história russa, reconhece ali a ação das leis gerais do capitalismo, como “[...] único sistema na história que se desenvolvia penetrando e subsumindo formas diversas de produção, constituindo um mercado mundial unificado [...]” (SCHLEZ, 2020, p. 53. Livre tradução nossa), a partir do que os desenvolvimentos particulares se dariam em ritmos próprios, fora de qualquer esquema prévio.

As leis da História nada têm em comum com os sistemas pedantescos. A desigualdade do ritmo, que é a lei mais geral do *processus* histórico, evidencia-se com maior vigor e complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob o chicote das necessidades externas, a vida retardatária vê-se na contingência de avançar aos saltos. Desta lei universal da desigualdade dos ritmos decorre outra lei que, por falta de denominação apropriada, chamaremos de lei do desenvolvimento combinado, que significa aproximação das diversas etapas, combinação das fases diferenciadas, amálgama das formas arcaicas com as mais modernas. Sem esta lei, tomada, bem entendido, em todo o seu conjunto material, é impossível compreender a história da Rússia, como, em geral, a de todos os países chamados à civilização em segunda, terceira ou décima linha (TROTSKY, 2017, p. 34. Itálico no original).

A lei do desenvolvimento desigual e combinado, portanto, no desdobramento proposto por Trotsky, constitui chave de análise para a interpretação e intervenção em formações sociais

nas quais os choques ditam os ritmos de assimilação e o amálgama de temporalidades diversas sob o impulso de um mesmo conjunto de leis gerais que determinam o movimento do modo de produção que se sobrepõe. Esta desigualdade de ritmos e a combinação de resultados não toca apenas forças produtivas e relações de produção, assim entendemos do autor, mas também os elementos que a partir destas se desenvolvem, ou seja, as formas sociais.

Neste sentido, a consolidação dos direitos sociais na América Latina e, conseqüentemente, a sofisticação da forma jurídica, da forma política e do conjunto de aparelhos ideológicos de estado respectivos nos parece ter percorrido uma trajetória desigual e combinada em relação à conformação da forma jurídica que se passava no centro do capitalismo global e a consolidação do modo de produção capitalista em si na América Latina. Escrutinemos, pois, essa hipótese e, para tanto, fiéis ao método, passemos primeiro pelo momento de consolidação do modo de produção capitalista no continente, nas primeiras décadas do Século XX.

Uma boa referência para este exercício vem do pesquisador e militante marxista argentino Milciades Peña¹⁰. Suas publicações, principalmente a que recensearemos aqui, consistem em valiosas interpretações do processo de industrialização argentino e seus fenômenos consentâneos e, por assumirem como premissa a lei do desenvolvimento desigual e combinado, abrem possibilidades de extrapolação válidas para o processo no continente como um todo.

Para bem registrar uma caracterização mais ampla do autor, Peña se localiza no debate sobre o modo de produção na América Latina desde a perspectiva da integração do processo colonial no desenvolvimento global do capitalismo:

Em sentido geral, a colonização ibero-americana foi capitalista, para Peña, em razão da combinação da fase capitalista de acumulação primitiva na Europa com o caráter geral da produção nas colônias, o que impulsionou enormemente todo o ciclo de acumulação primitiva de capital. Esse ciclo histórico do capitalismo é caracterizado como *capitalismo comercial*, fase de transição entre o feudalismo e a época do *capitalismo industrial*. No interior dessa fase do capitalismo comercial que se desenvolveu um *capitalismo colonial* que tinha o predomínio da produção voltada para o mercado exterior, desinteressado pelo mercado interno e também pelo desenvolvimento nacional (Ibidem, p. 82). O processo de colonização foi capitalista, mesmo que as formas predominantes de trabalho ou o ordenamento jurídico não eram capitalistas, mas sim escravistas e, em menor medida, feudais (FERNANDES, 2019, p. 175).

¹⁰ Suas obras são pouco conhecidas e divulgadas no Brasil, ainda que figure na importante e bastante conhecida antologia de Michel Lowy (cf. LÖWY, Michael. *El marxismo en América Latina*. Santiago: LOM Ediciones, 2007. p. 262-264). O autor em comento teve uma vida curta: nascido em 1936 e falecido em 1965, construiu-se intelectual autodidata e dedicou boa parte da sua vida à militância em organizações trotskistas, chegando a militar na mesma corrente e a escrever junto com Nahuel Moreno. Acompanhou momentos de crise e fenômenos peculiares da história do país, como o peronismo e o golpe que o sucedeu.

Como se percebe, esta interpretação da colonização vai de encontro à que perfilamos aqui, a partir da reconstituição do desenvolvimento histórico da forma jurídica em nosso continente. Mas a proposta é que nos debrucemos sobre uma publicação específica sua, uma das *Fichas*¹¹ de *investigación económica y social*, a de n. 1, de abril de 1964, intitulada “La evolución industrial y la clase empresaria argentina” (PEÑA, 1964). Como o título sugere, a edição tem por objetivo principal discutir a evolução industrial argentina nas décadas anteriores culminando em interpretação distinta daquelas que tradicionalmente identificavam um grande crescimento do setor na economia argentina e articulavam-no ao período peronista. A forma teórica de explicação deste desenvolvimento histórico, como se verá, é o conceito de *pseudoindustrialização*, expressão contraditória do desenvolvimento desigual e combinado.

No escopo da evolução industrial argentina, que ocupa a primeira grande parte da revista, a seção de dados traz estatísticas de crescimento e estagnação da produção industrial do país em determinados recortes temporais, além de uma discussão em torno da mecanização e da eficiência do setor; a seção de “teoria” apresenta os conceitos de *pseudoindustrialização*, desenvolvimento desigual e combinado e imperialismo.

A análise dos processos recentes de industrialização promovida por Peña propõe uma nova e diferente compreensão deste desenvolvimento e de sua relação com o peronismo. Trata-se, em resumo, de um contraponto com uma interpretação tradicional que identificava na burguesia nacional uma intenção de soberania nacional e desenvolvimento industrial, muito comum nos demais países latino-americanos. Estas conclusões de Peña são lastreadas ao longo da revista com um conjunto robusto de dados, que não vale a pena expor aqui, que o levam à conclusão de que a evolução industrial argentina foi muito maior durante governos conservadores, numa série progressiva que passa pelos contextos da recuperação pós crise, surgimento de novas indústrias para o consumo interno e travas à importação (PEÑA, 1964).

A constatação a que chega o autor é que, contraditoriamente, o suposto avanço da indústria durante os governos peronistas na verdade é o incremento dos ganhos dos industriais sem um desenvolvimento sustentado do setor, expresso nas baixas taxas de ocupação da força de trabalho e produtividade. A síntese das transformações e movimentos da indústria argentina

¹¹ *Fichas* era, a rigor, uma revista, “[...] interessada no debate programático, histórico, estrutural e estratégico do desenvolvimento argentino, da sua economia e da sua luta de classes” (FERNANDES, 2019, p. 375), com números temáticos diversos, dentro deste espectro de assuntos. Os artigos eram majoritariamente de Peña, ou por ele editados, com algumas ocorrências de trabalhos em co-autoria. Chama atenção também que os autores utilizam pseudônimos para assinar (na *Ficha 1*, por exemplo, que aqui discutiremos, reconhece-se que Peña usa diferentes pseudônimos, um destes “Vitor Testa”). A propósito, ainda que pelas informações catalográficas devesse constar Vitor Testa, preferiu-se utilizar o nome real do autor.

neste período é que esta jamais logrou sequer esboçar um desenvolvimento autossustentável. Além disso, mesmo a indústria básica instalada era caracterizada por baixa produtividade industrial, já que a mão de obra ocupada estava majoritariamente alocada em postos burocráticos das organizações industriais. Finalmente, somam-se a estas características uma maquinaria defasada, má organização dos processos, com técnicas inadequadas (PEÑA, 1964).

Um dos pontos centrais da interpretação de Peña é a identificação do processo de industrialização, considerando o contexto global da divisão internacional do trabalho, na condição de um desenvolvimento industrial autossustentável. Ou seja, o critério para “determinar o nível alcançado pela evolução industrial de um país” é saber quanto cada setor de produção industrial contribui para o desenvolvimento dos outros, entrecruzando-se. À maneira do que é possível constatar historicamente do desenvolvimento econômico dos países industrializados: o primeiro setor que avança é majoritariamente o da indústria têxtil, seguido de outras indústrias de produção para o consumo interno, avançando para a produção metal-mecânica e finalmente conseguindo consolidar uma indústria pesada, a indústria que produz para a indústria (PEÑA, 1964).

Enfim, com argumentos muito consistentes, Peña sustenta que houve na Argentina, entre as décadas de 1930, 40 e 50, um processo de *pseudoindustrialização*, que é um simulacro mas ao mesmo nega, portanto, a industrialização em sua referência à complexidade dos circuitos de acumulação de valor conhecidos.

Industrialização, para Peña, possuiria um conteúdo econômico, que demanda “[...] aumento da composição técnica do capital, ou seja, a utilização, pela força de trabalho, de um número crescente de meios de produção mais e mais eficazes” (PEÑA, 1964, p. 33-34), com o desenvolvimento do chamado *departamento I*. A consequência disso é o aumento da produtividade (maior produção no mesmo tempo com o mesmo esforço pelo operário). Por sua vez, o conteúdo social da *industrialização* reside na necessária transformação das relações de propriedade. Ou seja, na ascensão de uma nova classe ao poder e na liquidação das velhas formas de propriedade (PEÑA, 1964, p. 34). A partir desta caracterização da *industrialização*, Peña tem condições de discutir a categoria que lhe nega na essência, a *pseudoindustrialização*, em contraposição a uma aparência que lhe afirma.

Pseudoindustrialização consiste, pois, em uma paródia ou caricatura da industrialização. Este processo é caracterizado por: ausência de aumento da composição técnica do capital social; indústrias básicas, de “produção para a produção” sem um desenvolvimento sustentado; as fontes de energia e o sistema de transportes tampouco acompanham o crescimento dos setores primários; custos de produção elevados, baixa eficiência, baixo nível

de mecanização e produtividade sem aumentos significativos; produção agrícola estagnada e sem intensificação (PEÑA, 1964, p. 35).

Esta seria, pois, uma categoria aplicável não apenas ao desenvolvimento da indústria na Argentina, senão que esta mesma dinâmica é observável em praticamente todos os países que experimentaram algum nível de crescimento industrial, tanto na América Latina como na Ásia (PEÑA, 1964, p. 35)¹².

A *pseudoindustrialização*, portanto, para Peña, é um produto do desenvolvimento desigual e combinado. O autor se vale desta lei como uma explicação para a circunstância de que a evolução econômica experimentada por países “atrasados” não os remove do “atraso” em si, mas sim o perpetua. Este sentido do movimento do capital global, entende-se aqui, é apresentado por Peña não como uma circunstância da Argentina ou outro país “atrasado”, mas como uma determinação do caráter imperialista do capital que não “se altera com quaisquer inversões imperialistas em setores eventuais da indústria dos países não desenvolvidos” (PEÑA, 1964, p. 42).

O que queremos discutir com o recenseamento dos estudos histórico-econômicos de Milcíades Peña a partir da realidade argentina é a possibilidade de extrapolação de suas contribuições para uma compreensão dos processos de proletarização nos países latino-americanos como um todo e como este processo se ancorou nos direitos sociais e sua ideologia contratual para constituição das cidadanias.

Parece-nos claro que, para além dos etapismos em voga na época (anos 50-60), das discussões sobre a direção política do Estado no desenvolvimento econômico e todos os desdobramentos sobre o peronismo em si, Peña consegue, na melhor tradição do pensamento marxista, identificar o par dialético entre atraso e avanço e, sobretudo, recolher evidências em torno do movimento do capital na periferia. Ou seja, o estudo da (pseudo)industrialização é apenas o pano de fundo para a identificação do movimento das categorias da reprodução do capital em seus impulsos imperialistas e, mais especificamente, das relações de classe daí resultantes.

E assim chegamos a um ponto importante para o entendimento da constituição e consolidação dos direitos sociais e da forma jurídica na América Latina: a interação entre forças produtivas e relações de produção no interior do modo de produção. Ou seja,

[...] por mais que a interpretação de Peña esteja associada com a análise técnica de dados econômicos, como veremos, o fundamento da sua teoria são as relações de

¹² Dando conta do caráter regional deste processo, o modelo geral do período de crescimento da indústria na América Latina é comumente conhecido como “industrialização por substituição de importações” (ROBINSON, 2017).

classe. Há uma primazia teórica na perspectiva de Peña das relações de produção (e no interior dela, das relações de classe) sobre as forças produtivas no processo de desenvolvimento capitalista (FERNANDES, 2019, p. 403-404).

Se o desenvolvimento das forças produtivas nos momentos de crescimento da produção industrial na América Latina foi incipiente, o avançar do predomínio de relações de produção capitalistas nos países da região e os fenômenos mais conhecidos e complexos decorrentes disso (proletarização, o assim chamado “populismo” e corporativismo) constituem uma interessante pista para investigarmos as condicionantes dos direitos sociais no continente para além da dinâmica conquista/concessão.

2.2 DIREITOS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA

Como pudemos observar, a condição latino-americana, ou a possibilidade de se estabelecer como objeto e chave de estudo as particularidades socioeconômicas de um lugar do mundo à luz das categorias da crítica da economia política se deve, essencialmente, ao alcance universalizante e totalizante do modo de produção capitalista. Isto implica dizer que a produção econômica centrada na extração de um excedente de valor do trabalho de uma classe por outra que detém os meios de produção como propriedade privada, com o respectivo conjunto de formas sociais que com ela se engendram, molda o mundo às suas determinações. Entretanto, isso não significa dizer que tal volúpia universalizante do capitalismo imprima os mesmos ritmos de domínio e acomodação a todos os lugares e povos do mundo.

Neste mesmo sentido, nos caminhos da expansão capitalista, o conjunto de formas sociais que lhe são particulares acomodam-se às realidades envolvidas à mercê de um conjunto próprio de determinações, cuja dinâmica é o que se pode chamar de conformação da forma (SILVA, 2019b), como já destacamos. É assim que, em que pese a especificidade histórica da forma jurídica demarque conceitualmente sua existência em todas as partes onde predomina o modo de produção capitalista, o processo de conformação de cada forma social em uma dada sociedade se dá pela constante acomodação das tensões da realidade aos canais de ressonância que estruturam a própria forma em si.

Se bem a forma jurídica é uma mesma, indissolúvel e necessária forma social das relações de produção e distribuição essencialmente capitalistas, sua existência concreta se dá na história ao sabor de uma complexa mediação entre as tendências e contratendências do modo

de produção capitalista e as transformações que este experimenta na busca incessante do capital de valorizar-se a si mesmo, no quadro de cada momento histórico.

É que, assumida a centralidade da lei do valor como lei tendencial fundante da produção e reprodução das condições de existência no capitalismo, e sendo o valor a própria substância processante do capital, é de se presumir metodologicamente que o seu *movimento* engendre transformações não só nas estruturas da sua extração e realização como também nas formas sociais que lhe suportam. Se bem este movimento é imanente ao valor, o que faz da lei que lhe rege uma lei *tendencial*, e, portanto, uma determinação permanente do modo de produção capitalista, isto não se traduz em teleologia dos processos históricos nem tampouco em regularidades indiferentes a condições bastante diversas, dentre as quais uma das mais importantes, que vem a ser a conjuntura da luta de classes em um dado momento.

É na América Latina que um profundo rearranjo da forma jurídica encontrará cenário para uma de suas expressões mais conhecidas e importantes, no conturbado início do século XX. A promulgação da constituição mexicana de 1917, seguida da constituição de Weimar, de 1919, é notoriamente reconhecida como um dos momentos definitivos do salto qualitativo experimentado pela até então juridicamente dispersa noção de proteção social. A dogmática dos direitos sociais, assim, tem nestas duas constituições seu mito fundador, inserindo-as, ademais, em um quadro geral evolutivo-necessário do constitucionalismo, assimilando-as como demarcadoras de uma suposta *segunda geração* ou *dimensão* de direitos fundamentais, a partir da novidade do alçamento ao relevo constitucional de direitos ditos *sociais*.

Como sabemos, desde uma mirada histórico-materialista, este avanço qualitativo na juridicização da “questão social” não tem como causa uma suposta evolução redentora de categorias jurídicas em atenção a um ou outro primado de justiça social, algo como um adensamento “[...] dos valores existenciais, aqueles que unicamente o social proporciona em toda plenitude [...]” (BONAVIDES, 2008, p. 565) como a historiografia jurídica costuma contar. Tampouco nos parece metodológica e politicamente adequada a *redução* deste momento inaugural de garantia constitucional dos direitos sociais a um resultado de processos revolucionários no enfoque da “conquista”, como no caso mexicano com revolução de 1910 (ANTUNES, 2011, p. 21).

Isto porque, em se aplicando as premissas metodológicas que orientam esta investigação – e que foram expostas no primeiro capítulo – ao problema do surgimento histórico e consolidação dos direitos sociais como categoria jurídica, observamos que seu advento é mais bem explicado em se considerando *também* as condições do desenvolvimento e expansão do capitalismo global e a ascensão da organização política da classe trabalhadora na segunda

metade do século XIX e primeiras décadas do século XX, processo em cujo curso a forma jurídica foi fustigada, porém, como forma social estruturante da formação social capitalista que é, logrou reconformar-se, acomodando as determinações da nova etapa ou perfil de acumulação que se avizinhava.

De modo que esta incipiente acomodação do “social” à lógica do direito e do estado, de que se ocuparam de debater juristas como Hauriou e Duguit, cujas formulações, inclusive, chegaram a ser escrutinadas por Pachukanis, é consolidada teoricamente e cristaliza a adaptação da forma jurídica para o modelo de acumulação capitalista predominante até a década de 1970 do século XX com a mediação do elemento *igualdade*, fundante do sujeito de direito. Ao atravessar, portanto, as elaborações dos juristas, mas se apresentando por intermédio delas, a forma jurídica se abre para o “social” reconhecendo que a garantia de um mínimo de dignidade dos trabalhadores justifica uma intervenção positiva do Estado, operando um reequilíbrio entre os elementos *liberdade* e *igualdade* dos sujeitos de direito.

A dogmática dos direitos sociais avançaria depois para a construção de categorias jurídicas mais e mais sofisticadas, como *hipossuficiência*, *justiça social*, *mínimo existencial*, dentre outras, no âmbito de um modelo de estado de bem-estar social, mas seu assentamento, sem dúvida, está neste movimento original de encapsular em seu âmbito os limites da luta de classes, aplacando a fúria revolucionária da classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, refletir uma condição da produção capitalista, com a reprodutibilidade da força de trabalho apta e disponível no mercado para a troca por seus respectivos sujeitos portadores (BIONDI, 2015, p. 212-221).

Esta é uma pertinente e correta síntese das condicionantes para o surgimento e importância dos direitos sociais no quadro de uma possível história geral do direito a partir de premissas materialistas. Mas nuancemos um pouco a evidência da coincidência histórica das constituições mexicana de 1917 e alemã de 1919 para avançar na compreensão do processo histórico de afirmação dos direitos sociais particularmente na América Latina e observar, em retrospectiva, este movimento da forma jurídica em especial. Como se pode entender o alçamento constitucional desta figura jurídica nestes dois momentos e em lugares tão diferentes quanto ao estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista? Por que, afinal, diferentemente do contexto de Weimar e ainda antes, os direitos sociais ganham status constitucional em um país (e, ademais, em um continente) de capitalismo incipiente, onde a exploração do trabalho não acontecia em termos predominantemente capitalistas, e com uma classe operária ainda em formação?

Se observamos pontualmente as condicionantes para a inscrição do incensado artigo 123 da constituição mexicana de 1917, que de maneira inovadora declarou direitos que viriam a ser

reconhecidos como “sociais”, encontramos as preocupações objetivas de um congresso constituinte plural, formado nos estertores de uma revolução, com as condições de vida da população pobre e uma necessidade de apresentar algum tratamento prático para a questão social pelas instituições do Estado que então se reorganizava. Recenseando aqueles debates, pode-se observar que não havia um rechaço aos fundamentos liberais da carta anterior, tampouco um “conjunto único e sistemático” de teorias sociais a formular as novas garantias constitucionais, mas uma preocupação “imediata e concreta” com as causas mesmas do anterior processo revolucionário (CAROZZA, 2006, p. 51-52).

Importante assinalar, contudo, que este encaminhamento da questão social no marco da nova constituição foi “[...] consequência da divulgação do melhoramento das condições laborais presentes em outras legislações do mundo, mesmo quando estas não haviam sido consignadas em nível constitucional [...]” (LÓYZAGA DE LA CUEVA, 1992, p. 58-59. Livre tradução). Neste ínterim, para além das conhecidas legislações sociais europeias, sejam trabalhistas ou previdenciárias, outros países latino-americanos, de modo ainda bastante seminal, já contavam com dispositivos legais ou mesmo elaborações doutrinárias perfiladas ao tema¹³. A referência destas experiências legais anteriores é tida como uma fonte direta do festejado artigo 123 da referida carta, juntamente com a nova doutrina da Igreja Católica que exortava os Estados-nação a intervirem nas condições de reprodução da vida da classe trabalhadora, com expressão mais conhecida na encíclica papal de 1891 e em que pese o destacado anticlericalismo vigente naquele contexto revolucionário (CAROZZA, 2006, p. 52).

Como antecedente determinante deste momento, entretanto, está a acomodação das questões sociais para a correlação de forças entre constitucionalistas e convencionalistas, as duas frações que disputavam os rumos do processo revolucionário mexicano. Para os primeiros, conduzidos por figuras ligadas à uma burguesia em ascensão, era necessário suplantar a força do campesinato, de Pancho Villa e de Zapata, líderes populares dos segundos, apoiando-se para tanto em setores urbanos, assimilando as pautas da questão agrária e abraçando a gramática das reformas sociais então em voga (JARAMILLO et al., 2016, p. 55; MEYER, 1971, p. 35).

Esta conjuntura encaminha a aproximação do grupo constitucionalista ao setor da classe operária organizada (sobretudo no âmbito da Casa del Obrero Mundial), que chega inclusive a participar de conflitos armados contra os grupos villistas e zapatistas, compondo os chamados “Batallones Rojos”, e resulta num acordo que, dentre outros elementos, está fundado na garantia de direitos trabalhistas (JARAMILLO et al., 2016, p.55; MEYER, 1971, p. 35).

¹³ No Brasil, por exemplo, Evaristo de Moraes publica a obra “Apontamentos de Direito Operário” em 1905.

A documentação histórica daquele acordo e seus termos (*cf.* MEYER, 1971, p. 10-12) reforça uma certa análise que enfoca o aspecto negocial deste momento da luta política para o “triunfo da revolução”, para “melhorar por meio de leis apropriadas a condição dos trabalhadores”. Para além do que as tradicionais abordagens laudatórias da lógica da “conquista de direitos sociais” costumam enfatizar, pode-se observar aqui que, do outro lado do espectro do acordo, como já se pode depreender, não houve “uma grande oposição” da pequena e incipiente burguesia local, posto que esta era artífice mesma da pactuação de classes por intermédio do realce desta figura jurídica (LÓYZAGA DE LA CUEVA, 1992, p. 58-59; 78).

Afora as diferenças de interpretações e enfoques dados a este momento da história mexicana em toda sua complexidade, que não nos compete explorar aqui, nosso exame do tratamento feito pela literatura, em particular quanto à importância e sentido dos direitos sociais por ocasião da promulgação da constituição de 1917, permite a constatação de que a possibilidade histórica do surgimento triunfante dessa figura jurídica como elemento constitucional foi aberta pelo impacto das atribuições de um processo revolucionário, que ocorria cheio de mediações próprias e ao mesmo tempo inserido num mesmo quadro global de transformações do modo de produção em expansão.

Esse pequeno esforço de explorar alguns detalhes do momento que é tido como fundacional dos direitos sociais revela alguns aspectos daquela história local que entendemos aqui, nos marcos deste trabalho, autorizam ilustrar a história geral da conformação da forma jurídica. O exercício proposto nos permite observar que a coincidência histórica dos dois lugares e momentos do reconhecimento constitucional dos direitos sociais, quais sejam, México, em 1917, e Alemanha, em 1919, portanto duas formações sociais absolutamente distintas, porém ambas com processo revolucionários em desfecho, evidencia o “[...] caráter globalizado da dinâmica negocial que os direitos sociais assumem [...]” (CORREIA, 2022, p. 339).

Cabe recordar que a legislação social não era algo em si novo, tendo sido analisada já por Marx na sua crítica da economia política (*v.g.* MARX, 2013, p. 551) e reconhecida como elemento mediador da reprodução das condições de produção do capital. A novidade consistiu no entrelaçamento da forma jurídica, a partir da relativa plasticidade de seus elementos sujeito de direito e ideologia jurídica, com a forma política e a conseqüente reorganização dos Estados, que passavam então a assumir atribuições sociais de modo mais sistemático e legitimado. Este mesmo movimento se alastraria para “quase todas as constituições latino-americanas posteriores” e as europeias do ciclo entre e pós-guerras (CAROZZA, 2006, p. 49-50).

Agora voltemos às perguntas feitas logo antes - que entendemos já terem sido respondidas até aqui - , para evitar possíveis anacronismos e desvios metodológicos, e reelaboremo-las para a sequência da exposição: se a forma jurídica é forma social específica de formações sociais capitalistas e os direitos sociais são uma de suas categorias já “evoluídas”, desenvolvidas no curso de transformações do modo de produção capitalista, como os direitos sociais demarcam historicamente o capitalismo na América Latina?

O debate sobre modo de produção neste continente, como mencionamos anteriormente, ocupou, e ainda ocupa, a atenção da ciência, constituindo-se em um dos grandes nós teóricos do marxismo. Não está no escopo desta investigação refazer tais polêmicas, mas precisamos compartilhar aqui um desenlace recente pertinente ao tema, formulado a partir de pressupostos da crítica da forma jurídica, para tentar encaminhar uma resposta à pergunta acima.

Em sua recente tese de titularidade, Marcus Orione demonstrou que o processo de constituição da forma jurídica no Brasil se deu a partir de um processo de “invenção” da classe trabalhadora, antes mesmo de formada uma unidade nacional, intento este levado a cabo pela burguesia utilizando-se estrategicamente do direito do trabalho para tanto (CORREIA, 2022, p. 11). Sua investigação explora detalhadamente processo de transição do escravismo colonial para o capitalismo no Brasil, que inicia em 1888, com a abolição, e se consolida no final da década de 1930 e início da de 1940, momento em que ideologia jurídica e sujeito de direito “[...] ganham as bases definitivas para sua reprodução [...]” (CORREIA, 2022, p. 313-314). Neste intercurso, sua pesquisa identifica o papel dos direitos sociais na mediação com todas as demais “condições necessárias” para a consolidação e generalização deste novo modo de produção (CORREIA, 2022, p. 305).

O autor é muito claro ao delimitar o alcance de suas formulações: apresentando a premissa de que “[...] a constituição da forma jurídica observa as especificidades históricas de cada país [...]” (CORREIA, 2022, p. 556), a tese resumida acima se aplica especificamente à formação social brasileira, principalmente pelas determinações do fim tardio da escravidão.

Mas ousemos ampliar a análise, voltando-nos ao alcance da pergunta exposta logo antes, e observemos o contexto geral da expansão capitalista: entre o final do século XIX e começo do século XX é possível identificar um processo de crescente proletarização da classe trabalhadora nos países coloniais ou semi-coloniais, sobretudo na América Latina. Na medida em que permeava e cada vez mais subsumia modos de produção locais diversos, a circulação e, em seguida, a produção propriamente capitalista vão engendrando um crescente processo de abstração da força de trabalho local e generalização das relações de produção baseadas na extração de mais-valia e no assalariamento (SILVER, 2005, p. 143).

De modo que, como acertadamente pondera Orione, ao constatar possíveis limites da análise de Jacob Gorender, “[...] a relação de dependência direta entre modo de produção local e o modo de produção já consolidado internacionalmente, o capitalismo” (CORREIA, 2022, p. 221. Grifos do original removidos), não pode ser menosprezada para fins do reconhecimento dos processos locais de surgimento e afirmação do modo de produção capitalista e, conseqüentemente, da forma jurídica.

Neste sentido, os levantamentos promovidos por Beverly Silver dão conta desta tendência global daquele período:

[...] os deslocamentos e as transformações associadas às crescentes rivalidades interimperialistas e ao colonialismo em expansão também produziram um aumento na militância trabalhista e nos conflitos sociais [...] por todo mundo colonial e semicolonial. O período que vai da Grande Depressão, no final do século XIX, até a Primeira Guerra Mundial foi marcado por grandes ondas de nova proletarização mundo afora. Com a multiplicação das ferrovias e dos navios a vapor, o acirramento competitivo que marcou a Grande Depressão abalou as relações de classe desde a América do Sul até a Ásia e a África [...] (SILVER, 2005, p. 143).

Interessa-nos aqui o movimento geral, como exposto, mas as diversas concretudes locais do continente latino-americano podem ilustrar diferentes combinações, ritmos e condicionantes da expansão capitalista, como podemos observar a partir de duas referências, que passaremos a recensear em seguida.

Um deles é o conjunto de ensaios, de inspiração marxista, que um dos primeiros autores a assumir a orientação deste método tenta desenvolver para uma determinada formação social, no caso a peruana. Mariátegui, ao reconhecer ali a coexistência, nas primeiras décadas do século XX, de elementos de três economias diferentes (feudal, “comunista indígena” e burguesa), discute como a produção agrícola da região costeira assume gradativamente uma forma capitalista, o que a obriga à concorrência e, conseqüentemente, a admitir o assalariamento e o trabalho livre, superando formas de exploração próprias pré-capitalistas. Mas, em que pese a gradativa assunção deste caráter moderno da produção, o autor destaca a precariedade das condições de saúde dos trabalhadores e a forma “modesta” e por isso mesmo insuficiente com que o Estado exigia medidas de saneamento. Noutra passagem, o intelectual peruano sustenta que a impossibilidade de o país desenvolver pelo menos uma indústria manufatureira é determinada, dentre outras coisas, pela deficiência do seu capital humano e de sua educação técnica, constatação que se articula com as passagens em que a crítica à educação formal no país e a análise das reformas educacionais articulam a formação de força de trabalho com o desenvolvimento industrial (MARIÁTEGUI, 2010, p. 46, 102, 111, 158, 217). Enfim, o Amauta reconhece que a nova configuração da economia peruana, que então se estabelecia, trazia

consigo “[...] A formação de um proletariado industrial com tendência natural e crescente de adotar um ideário classista, o que seca uma das antigas fontes do proselitismo caudilhista e modifica os termos da luta política” (MARIÁTEGUI, 2010, p. 44).

Outra referência pertinente ao momento e que também advém da análise de uma formação social centrada em elementos étnico-raciais evidencia as nuances do processo de proletarização do setor de mineração na Bolívia no começo do século XX. Linera apresenta uma divisão histórica da condição operária naquele país em três momentos. Interessa-nos pontualmente aqui alguns elementos destacados da transição do primeiro para o segundo. No primeiro ciclo, compreendido entre 1850-1900, o proletariado mineiro era composto primordialmente pelo “operário artesão de empresa”, ou seja, “[...] o operário agrupado em centros industriais extratores em grande escala [...]”. Neste período, o autor sustenta que a subsunção formal destes operários ao capital seria “primária”, caracterizada por uma “produtividade autônoma” exercida “[...] no interior de um sistema industrial sustentado por crescentes processos de subsunção real de processos técnicos específicos, como processamento e transporte [...]”, de modo que essa força de trabalho mantinha “[...] fortes vínculos com a estrutura produtiva comunal-camponesa em suas formas de resistência [...]”, organizando-se em caixas de socorro ou associações mútuas (LINERA, 2010, p. 116-117). Já o segundo período, a partir do começo do século XX, marcado pelo “operário de ofício de grande empresa”, se configura a partir de uma reestruturação produtiva do setor, com a transformação do anterior operário artesão em um trabalhador operador de maquinário, que passa a manejar técnicas industriais. Daí que para uma produção assim estruturada em perfil fordista era necessária uma vinculação maior da força de trabalho disponível, o que, no caso em comento, “[...] exigiu um abrandamento do forte vínculo dos operários com o mundo agrário mediante a ampliação dos espaços mercantis para reprodução da força de trabalho [...]”. Para tanto, naquele contexto, a “forma contratual” que permitiu o avanço na subsunção dos trabalhadores ao capital foi a do “contrato por tempo indeterminado”, que garantia a continuidade da prestação de serviços, se convertendo em característica do proletariado boliviano em geral e normatizado em lei nos anos 1950 (LINERA, 2010, p. 118-120). Um último dado do estudo ora trazido é relevante para o que estamos sustentando aqui: conjuntamente com o processo antes descrito, houve também uma transformação das formas organizativas da luta social e política, operando-se uma “passagem para a forma sindical” que não ocorre abruptamente, mas se desenvolve a partir dos anos 1920, se expande e se articula crescentemente, protagonizando a revolução de 1952 (LINERA, 2010, p. 122-123).

Justifica-se a incorporação das duas análises recém expostas, por seus respectivos autores, porque compartilham esforços intelectuais materialistas para entender os caminhos das formações sociais que lhe eram objeto de estudo e, ao fazê-lo, - independentemente da adesão às suas conclusões -, apresentam nuances locais que reforçam a ocorrência de um processo de proletarização da força de trabalho que, em que pese pouco relevante em termos de quantidade de trabalhadores ou mesmo quanto à participação na economia local, ilustram a sua centralidade para o desenvolvimento do capitalismo na região.

Este brevíssimo conjunto de traços do processo de afirmação dos direitos sociais na América Latina, ilustrado com especificidades de alguns países, evidencia a atuação de condicionantes particulares de cada qual, como dito acima, mas ao mesmo tempo aponta para uma circunstância em comum: na medida em que se desenvolviam em torno de formações sociais de capitalismo incipiente, nas quais predominavam outros tipos de relações de produção que não a do capital, os direitos sociais, já como desenvolvimento da forma jurídica, cumprem os desafios de generalização desta forma social e da sociabilidade capitalista como um todo.

A incipiência, pouca sistematicidade e efetividade deste tipo de direitos obliteram seu papel decisivo no crescente assujeitamento da força de trabalho local e na naturalização da ideologia jurídica. Que figuras dos direitos sociais apareçam mais ou menos desenvolvidas, mais ou menos orgânicas, em formações sociais “atrasadas”, reforça a legalidade do movimento desigual e combinado da forma jurídica em um momento de expansão desigual e combinada do capitalismo global. De acordo com esta lei, a assimilação por países “atrasados” de “conquistas materiais e ideológicas de países adiantados” pode ocorrer “aos saltos”, implicando em um “amalgama de formas arcaicas com mais modernas” (TROTSKY, 2017, p. 33-34). Tais saltos, como os recortes históricos selecionados nos permitem observar, puderam ocorrer, dentre outras coisas, *por intermédio* das categorias da forma jurídica, com a generalização da conversão da força de trabalho em mercadoria e a criação gradual de aparelhos ideológicos tendentes a normalizar a sociabilidade em termos juridicizantes.

Conforme revelam os estudos filiados a uma perspectiva de história global do trabalho e que validam a crítica da forma jurídica, a generalização do trabalho livre e assalariado e a suplantação de formas pré-capitalistas de exploração tem a ver com uma certa “tendência inerentemente universalista das normas burguesas”, com o efeito que a ampliação das relações de troca tem na afirmação dos atributos da liberdade e igualdade como mediadores da relação entre proprietários de mercadorias (VAN DER LINDEN, 2013, p. 63-65). Acontece que, na América Latina de fins do século XIX e começo do século XX, este processo precisava ocorrer sem que as etapas anteriores de consolidação da forma jurídica experimentadas na Europa

pudessem se repetir, em um cenário geral no qual contrastavam a incipiência das bases produtivas capitalistas com o “nível geral de agitação trabalhista”, que é frequentemente subestimado (SILVER, 2005, p. 143).

No choque caótico entre a expansão avassaladora de um modo de produção (com suas formas sociais específicas) que, de maneira historicamente inédita, se pretende universal, e diferentes modos de produção em formações sociais diversas, a gradativa subsunção que o primeiro realiza para com os segundos é atravessada pelas materialidades de cada conjuntura, o que envolve, dentre outras coisas, a ação de classes ou frações de classes dominante e explorada locais, de capitalistas individuais estrangeiros e estados-nação imperialistas etc. Se não, à luz dos exemplos trazidos anteriormente, observemos como os direitos sociais são brandidos na luta política não necessariamente apenas pela classe trabalhadora, mas também compõem um certo programa modernizante de frações burguesas incipientes, com maior ou menor densidade e capacidade de desenvolvimento de aparelhos ideológicos de estado correspondentes a este “salto” e, certamente, em *ritmos* específicos para cada país.

Acreditamos, enfim, que tais especificidades podem ser contempladas dentro de uma moldura geral da constituição e consolidação da forma jurídica na América Latina, expandindo o que Marcus Orione (CORREIA, 2022) chamou de “invenção da classe trabalhadora brasileira” por intermédio do direito do trabalho para a constatação de que os direitos sociais, na América Latina, são um “salto”, relativamente combinado entre seus diversos países e os centros mais avançados, no sentido de uma aceleração das condições de consolidação do capitalismo, processo então já iniciado e desigual em relação àqueles.

A gradativa instalação de bases produtivas e relações de produção capitalistas arrasta consigo e direciona toda uma forma social de produção local, e demanda para tanto elementos socio-econômicos que permitam sua reprodução, como força de trabalho em condição de ser explorada e de participar do circuito da circulação simples que viabilize a produção capitalista e a acumulação de valor. Como vimos, a esta altura da história os direitos sociais já se apresentavam como uma sofisticação da forma jurídica que precisamente media a reprodução da força de trabalho e regula a equivalência da sua compra e venda. Há, entretanto, um visível protagonismo da “periferia” na elaboração desta sofisticação, realçado na constituição mexicana de 1917, que diz respeito ao alcance da *dinâmica conciliatória* dos direitos sociais (cf. CORREIA, 2022, p. 338-339) e sua conexão com a forma política, implicando na gradativa conformação de Estados sociais atuantes decisivamente na generalização e consolidação da sociabilidade contratual tipicamente capitalista, em suas variadas dimensões. Que esta tecnologia jurídica seja consentânea ao desenvolvimento do incipiente capitalismo latino-

americano e à ascensão global do modelo de Estado social, como vimos, é uma forma de apresentação da lei do desenvolvimento desigual e combinado.

Entendemos, portanto, que o alegado protagonismo diz respeito à necessidade da promoção de saltos, e o referido alcance da dinâmica conciliatória conferida aos direitos sociais cumpria a tarefa histórica de acelerar a consolidação das condições de reprodução do modo de produção capitalista. Era necessário, portanto, não só que a classe trabalhadora passasse a existir enquanto força de trabalho disponível (abstrata, livre, igual e assujeitada juridicamente) senão que também passasse a existir *desde já* nos termos de uma classe “legalizada” e, com isso, pudesse encaminhar a conformação de *toda* a sociabilidade à forma das relações jurídicas. Resgatamos o léxico edelmaniano neste ponto da exposição pelo seu valor teórico mesmo: o entendimento da dinâmica do processo histórico de legalização da classe operária é o modelo explicativo geral de como o domínio de classe, nas sociedades capitalistas, é exercido enquanto poder jurídico, ou seja, o poder de estabelecer a forma da existência da classe trabalhadora, negando-a a possibilidade de sê-la enquanto “massa” ou “fora da legalidade” (EDELMAN, 2016, p. 32, 111).

Na periferia do capitalismo global, naqueles momentos da consolidação local deste modo de produção como predominante, tendo já a classe trabalhadora demonstrado seus pendores revolucionários, este processo encaminhava a formação da cidadania em si. Não à toa Orione em sua tese destaca o acerto da interpretação de José Murilo de Carvalho quanto à precedência dos direitos sociais na constituição da cidadania no Brasil e, ainda que a partir de premissas bastante diferentes, a compartilha pela sua pertinência em identificar o alcance do trato conciliatório desta figura jurídica e a “intensificação dos fatos históricos” do período, acelerando as mudanças em desenvolvimento (CORREIA, 2022, p. 301-302; 347 - nr 586).

Novamente, em que pese a indicação clara da formação social à qual tais proposições se referem, qual seja, a brasileira, entendemos que esta foi uma tendência verificável na maioria dos países do continente latino-americano como movimento geral da consolidação da forma jurídica. Se a “pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo” (CARVALHO, 2001, p. 219-220) no Brasil, conforme José Murilo em crítica ao conhecido esquema de Marshall, podemos facilmente observar que, afora as peculiaridades das diversas “marchas dos direitos” de cada país, no processo de “[...] consolidação de regimes de cidadania no contexto periférico, como um todo, [...] não apenas o Estado se torna preponderante [...], mas o faz profundamente

vinculado a um padrão tutelado e cooptado de concessão de direitos, associado ao pertencimento ao mercado formal de trabalho [...] (SILVA, 2019a, p. 135¹⁴).

Legalizar a classe operária, portanto, no contexto que ora analisamos, significava não apenas o controle e disciplinamento da força de trabalho e suas organizações políticas, se não que também direcionar todo o conflito social à gramática do conflito jurídico, à lógica dos direitos e à contratualização da clivagem aparente entre estado e sociedade civil. Finalmente, os rudimentos desta conformação, em um ritmo desigual e combinado entre os países da periferia entre si e em relação ao centro do capitalismo global, viriam a se desenvolver em um modelo de regime jurídico-político de industrialização nacional, que sobressaiu no Brasil (getulismo), Argentina (peronismo) e México (cardenismo),¹⁵ e que tem nos direitos sociais o núcleo do seu arranjo.

2.3 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, CAPITALISMO GLOBAL E PROTEÇÃO SOCIAL

Com o que foi exposto até aqui, neste capítulo, pretendemos ter sustentado a possibilidade de, a partir da crítica da forma jurídica, identificar um movimento geral de constituição e consolidação dos direitos sociais e da forma jurídica na América Latina, evidenciando as condições comuns deste processo no espaço e no tempo delimitados. Nossa pretensão não era historiográfica, mas sim de cariz teórico-metodológico: tratava-se de exercitar o modelo geral pachukaniano à peculiaridade das formações sociais latino-americanas tomando o objeto deste campo científico precisamente no momento da sua gênese e afirmação.

Dito isso, assumindo-se como dadas naquela quadra histórica a constituição do modo de produção capitalista e, portanto, da forma jurídica e da forma Estado na formação social latino-americana, temos condições de avançar para a identificação do desenvolvimento do

¹⁴ No sentido da afirmação deste parágrafo, o trabalho ali citado promove um estudo comparativo dos processos de afirmação da cidadania no Brasil, Argentina e Chile, a partir das formulações de J.M. de Carvalho.

¹⁵ Neste sentido: “É nesse contexto de transição do mundo capitalista agrário-exportador para o urbano-industrial que percebemos a intensificação da ação do Estado, que procurava criar organismos sindicais e oficialistas a fim de barrar as lutas sociais autônomas desencadeadas pelas correntes revolucionárias do movimento operário. O nascente Estado burguês latino-americano desejava, assim, abrir seus canais de controle junto aos trabalhadores, tendência que se intensificou a partir dos anos 1930 por meio de uma política que pretendia ‘integrar’ os trabalhadores à ordem burguesa. O peronismo na Argentina, o getulismo no Brasil e o cardenismo no México, dentre outros exemplos marcantes, foram fenômenos políticos inseridos na expansão industrial que começava a se desenvolver na América Latina” (ANTUNES, 2011, p. 21).

conceito de proteção social como transição do modelo de Estado social e apresentar as configurações mais recentes dos seus sistemas.

Só que, antes disso, precisamos promover uma quebra na sequência histórica e verificar a incidência de uma contraposição à lei do desenvolvimento desigual e combinado com a qual explicamos a conformação da forma jurídica na América Latina a partir dos direitos sociais. É que, desde meados dos anos 1980, o modo de produção capitalista passa por uma profunda reestruturação produtiva, e se lança a uma “terceira onda” de globalização que refaz os termos da relação entre centro e periferia do seu sistema. A questão é assim posta por Neil Davidson:

Podemos ainda discernir o processo de desenvolvimento desigual e combinado no capitalismo contemporâneo? Um tema comum da esquerda desde o final dos anos 1980 em particular, mais ou menos em coincidência com a consolidação do neoliberalismo, tem sido a eliminação do não sincrônico ou, nos termos deste capítulo, a redução da desigualdade e a estabilização combinada [...] (DAVIDSON, 2020, p. 163-164).

Seja pelo entendimento comum entre autores pós-modernos de que “as contradições da modernidade capitalista foram superadas”, seja pela constatação de que não haveria mais espaço onde fosse possível uma “articulação de modos de produção” que resultasse em combinações e “amalgamas”, a vigência da referida lei é posta em xeque ou, pelo menos, temperada de alguma forma, como por exemplo localizando seus efeitos no assim chamado “Sul global”. (DAVIDSON, 2020, p. 165; 167). Na visão do autor em tela, entretanto,

[...] o desenvolvimento desigual e combinado não é só um fenômeno universal sob as condições da modernidade capitalista, mas um fenômeno ativamente vigente e que só deixará de valer quando o último camponês tiver sido empurrado ou deixado suas terras pelo trabalho assalariado e a vida na cidade [...] (DAVIDSON, 2020, p. 233)

Já expusemos aqui o entendimento acerca do caráter inerente ao modo de produção capitalista de tal lei e o próprio Davidson apresenta vários outros argumentos sensíveis pela sua vigência. Entretanto, para o que nos interessa aqui e posto nosso recorte, a reestruturação produtiva interpõe uma condição *materialmente histórica* na dinâmica desigual dos ritmos entre desenvolvimento das forças produtivas, relações de produção e formas sociais. Diríamos, para resumir, que o alcance da subordinação do trabalho ao capital não se dilui mais nas peculiaridades das formações sociais, mas antes submete-as de modo mais intenso e, sobretudo, mais rápido.

No caso da América Latina, pois, se havia alguma tarefa pendente por completar a integração à lógica do capital, a nova onda de globalização trata de riscá-la à sua maneira:

América Latina tem sido imersa nestes processos transnacionais. Os novos setores dominantes da acumulação na Latinoamérica estão inextricavelmente integrados aos circuitos globais de acumulação. É através destes circuitos que espaços da sociedade que eram pré-capitalistas, ou que ao menos gozavam de certa autonomia local frente ao capitalismo nacional e mundial há apenas algumas décadas, têm sido subsumidos em grande medida pelas relações capitalistas globais. Agora as relações capitalistas são praticamente universais na região. (ROBINSON, 2017, [s.p.] Livre tradução nossa)

O revolucionamento das comunicações, dos transportes e da ciência e tecnologia aplicadas na produção não apenas impactaram a maquinaria produtiva, se não que também impactaram profundamente na organização da produção, em escala global, tornando possível a constituição de cadeias produtivas nesta mesma escala. Tendo-se por critério o “modo de fundar a produção de mercadorias”, o processo atual constituiria uma “terceira onda” de globalização, em sucessão aos dois momentos que lhe são anteriores: “[...] o da manufatura (que vai do século XVI até o último quartel do século XVIII), [e] o da grande indústria (que vai até a década dos anos 1970) [...]”, tratando-se o atual do momento “da pós-grande indústria (da última década citada em diante)” (PRADO, 2018, [s.p.]).

As cadeias globais de produção e de serviços, ou o que os sociólogos têm denominado alternativamente cadeias globais de mercadorias (Gereffi y Korzeniewicz, 1994), são, então, um conceito chave no estudo da globalização. Estas cadeias enlaçam sequências de atividades econômicas em que cada etapa agrega algum valor ou desempenha algum papel na produção e distribuição de bens e serviços a nível mundial. As propriedades estruturais destas cadeias ou redes são de caráter *global*, já que a acumulação está encravada nos mercados *globais*, implica uma organização *global* da empresa e uma série de relações capital-trabalho *globais*, especialmente trabalho desregulado e reservas de trabalho precário em todo o mundo. O capital transnacional, organizado em gigantescas corporações transnacionais (CTN), coordena estas vasta cadeias, incorporando numerosos agentes e grupos sociais em complexas redes globais. (ROBINSON, 2017, [s.p.] Livre tradução nossa)

Esta contundência de transformações produtivas, por óbvio, impactou nos direitos sociais e suas instituições. Isso é importante de se frisar e colocar em primeiro plano em relação ao que se costuma chamar de neoliberalismo, sendo este uma manifestação daquele processo que vimos descrevendo. Do estado social, a “questão social” passa a ser tratada cada vez mais em termos de “proteção social”.

A noção de “sistema de proteção social” é precisamente uma demarcação concernente ao tratamento contemporâneo da questão social a partir da articulação entre o reconhecimento de direitos sociais e o conjunto de políticas e instituições encarregadas de promovê-los. Ainda que nossa posição teórica exposta até então deixe evidente que os objetos aqui tratados possuem uma historicidade circunscrita ao modo de produção capitalista, convém ressaltar que, ainda que tenha havido “ações assistenciais públicas” com alguma “organicidade legal” no século

XVII na Inglaterra e a instituição de “seguros sociais compulsórios” na Alemanha no século XIX, “[...] só se pode falar em sistemas de proteção social públicos a partir da regulação estatal que passa a se materializar após a crise de 1929 e se expande após a Segunda Guerra Mundial [...]” (BOSCHETTI, 2016, p. 25-26). E, certamente, a mesma demarcação pode ser feita quanto à experiência latino-americana, em que pese a identificação de um primeiro modelo de trato da questão social caracterizado pela caridade, com alguma mediação eventual do poder público, ou as primeiras e incipientes instituições securitárias já no século XX (STEIN, 2017, p. 51).

Assim,

[...] O que configura a existência de um sistema de proteção social é o conjunto organizado, coerente, sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência social, educação, transporte, entre outros bens e serviços públicos. Tem como premissa o reconhecimento legal de direitos e a garantia de condições necessárias ao exercício do dever estatal para garanti-los (BOSCHETTI, 2016, p. 26).

Este arranjo jurídico, político, social e - essencial e necessariamente - econômico, manifesto no modelo de Estado social¹⁶, com a organização de sistemas de proteção social e a instituição de políticas sociais, “[...] passou a ser uma tendência geral das sociedades capitalistas, que instituíram sistemas de proteção social e passaram a assumir um papel fundamental na garantia faz condições de produção [...]” (BOSCHETTI, 2016, p. 25). Neste sentido, portanto, trata-se do aperfeiçoamento e incremento da condição do Estado como sujeito de direito, com sua atuação decisiva na garantia de direitos trabalhistas e de seguridade social por intermédio do endividamento público (BATISTA, 2015, p. 618; 624).

Estamos expondo aqui o modelo globalmente vigente a partir da década de 1930. No entanto, ainda que se trate de uma mesma “morfologia estruturalmente capitalista”, é certamente notável que a conformação deste modelo se deu “[...] com imensas disparidades entre os países do capitalismo central e periférico [...]” (BOSCHETTI, 2016, p. 25), de modo que estas condições decorrentes de uma dada posição na divisão internacional do trabalho

¹⁶ Justificamos o uso da designação “estado social” pela acolhida das razões expostas por Ivanete Boschetti ao examinar criticamente as distinções entre os conhecidos conceitos *Welfare State* (anglo-saxão), *État Providence* (francês) e *Sozialstaat* (alemão), porque “impregnadas de especificidades”. Em resumo: “O que se denomina aqui de Estado social capitalista, portanto, é o estado que, no capitalismo tardio, assume importante papel na regulação das relações econômicas e sociais, tendo por base a constituição de um sistema de proteção social de natureza capitalista, assentado em políticas sociais destinadas a assegurar trabalho, educação, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência social” (BOSCHETTI, 2016, p. 28). Considerando também que este aspecto da discussão não está no nosso escopo, entendemos que a redução àquela expressão (estado social), com o sentido atribuído na referência colacionada, é suficiente e pertinente ao propósito desta seção do trabalho.

podem ser indicadas por intermédio de uma certa periodização estipulada em se considerando os “modelos de desenvolvimento” observados historicamente na América Latina.

Nestes termos, este momento de consolidação do Estado social avança e seu predomínio, pelo menos como modelo, vai até o final dos anos 1970, ancorado em políticas econômicas de substituição de importações que alavancam um processo de industrialização (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 48-49). As políticas sociais são geridas de modo centralizado pelos estados nacionais, com financiamento predominantemente público. Vigora, em geral, um modelo contributivo, com protagonismo dos sindicatos, e algumas políticas não contributivas restritas a grupos mais vulneráveis. A “questão social” é relacionada principalmente à “ordem social” (STEIN, 2017, p. 51), num sentido de disciplinamento do trabalho, unidade nacional e convergência entre capital e trabalho, como já vimos na subseção anterior.

Um novo momento da proteção social na América Latina é identificado a partir do final da década de 1970 e início dos 80. O modelo de substituição de importações vai dando lugar a um crescente encaixe no capitalismo global orientado então pela produção flexível pós-fordista, e pelo avanço do setor de serviços, com os estados nacionais da periferia constrictos pela crise da dívida e déficit fiscal. As diretrizes do Consenso de Washington, expressas em um receituário que contemplava medidas de austeridade fiscal e de estabilização econômica, com ajustes estruturais, passam a ser amplamente observadas, com o deslocamento da atuação do estado para os mercados, impactando também as políticas sociais, dirigidas agora por critérios como a eficiência. “[...] Assim, a proteção social no período assume característica dual, ou seja, proteção contributiva dos assalariados e não contributiva para amenizar a situação de pobreza extrema, por meio do acesso a níveis mínimos de bem-estar [...]” (STEIN, 2017, p. 51-52. Livre tradução nossa).

Desde meados dos anos 1990, esta tendência de corrosão daquele modelo de estado social esboçado no período anterior ganha nuances, a partir da vigência de um modelo de desenvolvimento pautado na “competitividade sistêmica”. Esta sorte de objetivo a ser perseguido pelas economias nacionais periféricas trazia no seu bojo a necessidade de “formação de capital humano” capaz de incorporar “progresso técnico” ao processo produtivo, o que viria a promover um deslocamento significativo no perfil da proteção social, que “[...] passa a conviver com debates e políticas que refletem a referida articulação público-privada favorecedoras do mercado: modelos de capitalização individual com solidariedade; a flexisseguridade laboral e o direito a uma renda básica” (STEIN, 2017, p. 52-53. Livre tradução).

No curso das últimas décadas, os Estados nacionais vão promovendo gradativamente a superação daquele modelo de proteção social por intermédio de ciclos de reformas normativas e institucionais que redesenham a legislação social e os sistemas de proteção à luz de novas diretrizes internacionais (sobretudo do Banco Mundial):

[...] Em suma, resguardadas as particularidades das diferentes experiências nacionais, os sistemas de proteção social, em geral, centralizados, setorializados, com aspiração de universalidade e administrados estatalmente com a predominância do esquema do seguro configurados no marco das *formas particulares* de substituição de importações, são desestruturados e *reformados* por modelos de políticas sociais descentralizados, *integrals*, focalizados e com a ampliação de processos de privatização (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 49-50. Grifado no original)

Trata-se de uma reorganização completa de toda a estrutura e lógica da política social, perpassando as divisões funcionais do campo dos direitos sociais: no que toca à proteção trabalhista, houve uma intensa alteração normativa no sentido da desregulamentação e flexibilização das modalidades de contratação da força de trabalho, com o consequente fomento ao trabalho por conta própria, informal e outros arranjos “atípicos”; quanto aos serviços sociais, observou-se uma tendência de ampla abertura à gestão privada, avançando a mercantilização principalmente dos setores da saúde e educação; e as medidas de privatização da previdência, por sua vez, apresentam a América Latina como “pioneira mundial” neste tipo de iniciativa e modelo para outras regiões (STEIN, 2017, p. 55).

Os impactos iniciais daquele conjunto de transformações nas sociedades periféricas foram bastante severos e apresentados nas lutas da classe trabalhadora em todo continente como resultados do “neoliberalismo”. Entre a década de 1990 e o começo do século XXI, a saída de um modelo de seguridade de perfil contributivo combinada com “fatores macro-econômicos, fiscais, produtivos e trabalhistas” implicaram na perda significativa de cobertura da proteção social e no empobrecimento de grandes contingentes populacionais (MORALES RAMÍREZ, 2019, p. 248).

Neste contexto, um quadro combinado de vitórias eleitorais de governos progressistas nacionais é acompanhado da renovação dos “[...] esforços para recompor a legitimidade da ordem burguesa, inaugurando um novo ciclo de crescimento econômico regional [...]” que amalgama as diferentes experiências nacionais e em cujo balanço se pode observar a queda geral de indicadores sociais como pobreza e pobreza extrema (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 52-53) na primeira década do século XXI. Entretanto, em que pese a centralidade do questionamento das políticas neoliberais para o mencionado avanço, o tamanho da ojeriza expressa na gramática da luta política deste período não foi além de uma abertura conjuntural,

porque os “processos estruturais nodais” que fundamentam e sustentam a fase neoliberal do capitalismo seguiram se desenvolvendo: “[...] Observando essas continuidades e inflexões, é possível advertir os limites estruturais dos modelos propostos e o *teto* que representam para o avanço das conquistas populares, assim como suas possibilidades” (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 52. Grifado no original).

Mencionamos brevemente esta nuance histórica, sem poder avançar muito nas caracterizações dos diferentes arranjos governamentais nacionais que caracterizam aquele momento, para registrá-la como dado e para consignar nosso entendimento, à luz inclusive do que a literatura social compartilhada apresenta, de que este recorte virtuoso da melhora das condições de vida de boa parte da população dos países latino-americanos não deixou de confirmar as tendências que indicavam a reconformação das políticas sociais em curso:

Em síntese, o crescimento sustentado da economia nos primeiros anos da década de 2000 mantém os traços estruturais dominantes da concentração dos rendimentos e riquezas, sob um esquema estrangeirizado da economia e sem lograr reverter a lógica de um padrão distributivo-regressivo. É nesse contexto de transformações estruturais e conflito social que se inscrevem a emergência, expansão e consolidação dos PTRC [Programas de Transferência de Renda Condicionada], que se colocam como estratégias políticas que *atendem* à crescente desproteção imanente às transformações do mundo do trabalho e das redes históricas de seguridade construídas sob o esquema do seguro contributivo, ao mesmo tempo que expressam a ampliação da assistência *não contributiva*, sob tratamento individualizado, estabelecendo mínimos de subsistência ao contingente de trabalhadores informais, precários, desempregados e empobrecidos (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 53-54. Grifado no original).¹⁷

O balanço apresentado na citação acima e a menção que ali é feita a uma figura das políticas sociais em particular (os programas de transferência de renda) nos permitem localizar melhor o léxico característico deste novo modelo de proteção social, que já vem aparecendo

¹⁷ Cabe aqui um comentário, à margem do texto para não atravessarmos o argumento, registrando uma nuance neste balanço. Cecchini, Filgueiras e Robles, em publicação vinculada à CEPAL e datada de 2014, após observarem vários estudos de caso de estados nacionais latino-americanos com delimitação entre 2000 e 2010, sustentam que, neste período e em geral na América Latina, houve uma “importante transformação de sua matriz de proteção social e em geral de suas políticas sociais”, em sentidos diferentes daqueles observados pelas “reformas” dos anos 1980 e 1990. Expansão da atuação do estado em questões sociais, aumento do gasto e da cobertura e crescentes “respaldo normativo-institucional” e coordenação setorial seriam tendências opostas às das décadas anteriores. Seu balanço, portanto, é positivo, argumentando ter havido uma “etapa de construção progressiva de cidadania social” no período, mas arrematam: “Sejamos claros, se avançou nas quatro dimensões [cobertura, prestações, esforço fiscal e institucionalização, se entendemos bem] mas isso se conseguiu em um excepcional contexto econômico e fiscal. O mesmo pode não persistir no futuro” (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 31; 37-38. Livre tradução nossa). A advertência final da publicação reafirma o que trouxemos no texto quanto ao caráter conjuntural das pontuais melhoras das condições de vida da população dos países latino-americanos em geral naquele período e, quanto às transições do modelo de proteção social, importa observar que estes autores partem de uma concepção posta globalmente no contexto da transformação dos sistemas protetivos, com uma abordagem mais normativa, sem chegar a explorar como este paradigma consolida, ainda que com nuances, tendências anteriores derivadas da própria reestruturação produtiva do capital. As interpretações que compartilhamos no corpo do texto, portanto, neste tocante, por seu cariz crítico, nos parecem mais próximas do trato teórico-metodológico que adotamos.

neste texto em citações anteriores. *Focalização, descentralização, integralidade*, dentre outros, são atributos de uma chamada “segunda geração de políticas sociais” (SILVA, 2016, p. 121, nr. 6) que encontram nos programas de transferência de renda a expressão principal da reconfiguração dos sistemas de proteção particularmente na América Latina. Em especial o primeiro deles, a focalização, resume o sentido da transição de modelos: “[...] O foco, então, passa a ser a população que não participa do mercado de trabalho ou participa precariamente, colocando em risco sua própria reprodução, cultural e biológica [...]” (SILVA, 2016, p. 122), de modo que os recursos e as políticas sociais deviam passar a considerar como alvo certos grupos da população que assumiam tal condição de vulnerabilidade. A focalização como princípio e diretriz dos novos modelos de proteção social, ademais, apresenta-se como uma “questão técnica”, ou seja, uma saída eficaz e eficiente (SILVA, 2016, p. 123-124) na mobilização dos fundos públicos para o enfrentamento daquele que passa a ser considerado o problema social fundamental das sociedades periféricas: a pobreza.

A literatura social consultada aponta que o sentido de “pobreza” que informa a diretriz da focalização da proteção social na América Latina tem como referência as elaborações de Amartya Sen (2011) e se articula indelevelmente com a noção de “capital humano”, bastante propagandeada em orientações de organismos internacionais como o Banco Mundial (STEIN, 2017, p. 57). À luz dessas referências, trata-se, agora, de fomentar o “capital humano” dos pobres, diminuindo sua “privação de capacidades básicas”, de modo que, incrementados seus predicados para a competição no mercado, estariam em igualdade de condições para superação individual da sua pobreza (STEIN, 2017, 57-59; SILVA; YAZBEK; COUTO, 2016, p. 112-113).

Os programas de transferência de renda são o principal mecanismo de realização destas políticas, consistindo em um benefício de transferência monetária comumente acompanhado de condições e exigências para sua percepção e manutenção. As primeiras experiências deste tipo de benefício na América Latina datam da segunda metade da década de 1990, consolidando-se e aumentando expressivamente a partir dos anos 2000 (STEIN, 2017, p. 62-64). Afora as diferenças de valores, modos de institucionalização, alcance, dentre outras coisas, as análises críticas deste proeminente benefício de seguridade social observam um mesmo conjunto de características, quanto à intencionalidade, previsão de contrapartidas e articulação com outras políticas sociais:

Em que pese a heterogeneidade dos programas na região, há traços em comum entre eles, como a transferência monetária a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, com um ou mais filhos menores de idade, mediante o cumprimento de condicionalidades, associadas diretamente a dois objetivos: um, de curto prazo, que

consiste em aliviar a situação de pobreza por renda, com o aumento de recursos para satisfazer necessidades básicas; e outro, de longo prazo, objetivando contribuir para o fortalecimento das capacidades de crianças e adolescentes, com o objetivo de evitar a reprodução intergeracional da pobreza. Um aspecto de grande relevância no debate dos PTCs está relacionado ao cumprimento de condicionalidades, assim como o vínculo entre a família e o Programa. Em geral, demandam o compromisso com a frequência letiva de crianças em idade escolar e o controle de saúde daqueles em idade pré-escolar. (STEIN, 2017, p. 62. Livre tradução nossa).

Esta parece ser, portanto, a pedra de toque do perfil dos sistemas de proteção social latino-americanos reconfigurados a partir das novas determinações do capitalismo global, muito embora a centralidade da assistência social seja uma característica geral do modelo, “[...] não mais na condição de política subsidiária nos regimes de proteção social, mas na condição de política central de garantia de um recurso monetário mínimo necessário ao consumo e à reprodução da força de trabalho [...]” (BOSCHETTI, 2016, p. 171).

Tais deslocamentos de relevo no interior da divisão dos direitos sociais, principalmente entre trabalho e as dimensões da seguridade, são expressos no desenvolvimento da noção de “pisos de proteção social” pelos organismos de governança global, sobretudo a Organização Internacional do Trabalho (OIT). A expressão “proteção social”, inclusive, é a cristalização recente das transformações do trato da questão social que vínhamos apresentando. A OIT assim a define:

A proteção social, ou segurança social, é um direito humano, definido como o conjunto de políticas e programas concebidos para reduzir e prevenir a pobreza e a vulnerabilidade ao longo do ciclo de vida. A proteção social inclui nove áreas principais: prestações familiares e por crianças a cargo, proteção da maternidade, apoio aos/às trabalhadores/as desempregados/as, prestações por acidente de trabalho e doença profissional, prestações por doença, proteção da saúde (assistência médica), prestações de velhice, prestações de invalidez/incapacidade e prestações de sobrevivência. Os sistemas de proteção social abrangem todos estes ramos através de uma combinação de regimes contributivos (seguro social) e prestações não contributivas financiadas pelos impostos, onde se inclui a assistência social. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2021, p. 248).

Este conceito ganha seus contornos normativos globais com a Recomendação 202 da OIT – Piso de Proteção Social (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2012), que “complementa” as normas existentes, sobretudo a Convenção n. 102, de 1952, sobre Seguridade Social, mas que se apresenta como nova prescrição geral para que os estados nacionais pudessem tratar principalmente do problema da cobertura. Como a literatura evidencia, a elaboração deste novo instrumento visava estipular um eixo “horizontal” de alcance do piso de proteção social, isto é, colocava em perspectiva a universalização da proteção social, complementando o padrão anterior previsto na Convenção n. 102 de 1952 que dizia respeito a

uma dimensão vertical de proteção, a respeito da qualidade e quantidade das prestações (MORALES RAMÍREZ, 2019, p. 248-249).

Ou seja, a nova “proteção social”, que vem acompanhada necessariamente dos seus respectivos “pisos”, muito embora tenha um conteúdo bastante similar à anterior “seguridade social”, podendo inclusive serem utilizadas como sinônimos (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2021, p. 248), evidencia o processo de reconformação dos direitos sociais expresso no quadro normativo da OIT e de outros organismos internacionais, no sentido exposto anteriormente.

Neste ponto da exposição, é válido que façamos um pequeno parêntese para pontuar que, até então, vínhamos usando o termo “proteção social” ou “sistemas de proteção social” em um sentido amplo, contemplando a ideia clássica de garantia jurídica dos conteúdos protegidos pelos direitos sociais, tanto trabalhistas como de seguridade. A introdução das definições recém apresentadas, entretanto, aparece aqui precisamente no final desta subseção porque, primeiro, estamos tentando identificar as configurações recentes da proteção dos direitos sociais a partir do processo de transformação do seu modelo anterior e, segundo, porque isto nos permite localizar as divisões funcionais dos novos arranjos tecnológicos da questão social e aí entender onde se inserem as políticas de ativação. Avancemos, portanto:

A proteção social é parte central da política social e esta, por sua vez, é parte fundamental dos regimes de bem-estar. A proteção social apresenta características distintivas quanto aos problemas sociais que atende. Portanto, não cobre todas as áreas da política social, senão que é um de seus componentes, junto com as políticas setoriais - tais como a saúde, a educação ou a moradia -, e as políticas de promoção social - tais como a capacitação, a intermediação laboral, a promoção de novos empreendimentos, o financiamento e a assistência técnica para micro e pequenas empresas -. Enquanto as políticas setoriais se encarregam do fornecimento de serviços sociais que buscam fortalecer o desenvolvimento humano, e as políticas de promoção se orientam ao reforço de capacidades que melhoram a geração autônoma de renda por parte da população, a proteção social busca assegurar um nível básico de bem-estar econômico e social a todos os membros da sociedade. Em particular, a proteção social deve garantir um nível de bem-estar suficiente que possibilite manter níveis de qualidade de vida considerados básicos para o desenvolvimento das pessoas, facilitar o acesso aos serviços sociais e fomentar o trabalho decente (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 9. Livre tradução nossa).

Ou seja, proteção social, que contempla os conteúdos clássicos da seguridade, é parte da política social, vizinha a outros tipos de políticas públicas, de acordo com a classificação vigente na literatura e em documentos internacionais. Afora esse registro, o que nos interessa é observar o condicionamento do trato jurídico da questão social como um todo, na medida em que todas as dimensões da política social estão conformadas pelo mesmo conjunto de determinações e, em última instância, constituem uma unidade.

Portanto, o que se detecta como tendência das políticas sociais e da proteção social nas últimas décadas resume o movimento pelo qual os direitos sociais se conformam às determinações da produção e reprodução social capitalistas em dado momento. A atenção à essa “coerência orgânica” é o que nos permite observar que, junto da flexibilização trabalhista, da centralidade da assistência social e dos programas de transferência de renda e da lógica das condicionalidades e exigências na distribuição dos benefícios, vicejou um certo tipo de política social que parece galvanizar todas essas tendências por articular trabalho e seguridade, produção e reprodução sociais capitalistas.

Referimo-nos às chamadas políticas de ativação, introduzindo este que será o objeto da próxima subseção aqui, desde já, para destacar a sua inafastável imbricação com as novas condicionantes das políticas sociais e mesmo para situar que seu tratamento predominante na literatura crítica é geralmente concernido a abordagens sobre as novas configurações da proteção e da política social como um todo, e não como apenas mais uma espécie de política social. Veja-se:

Hoje, as políticas sociais se concentram na administração a baixo custo da superpopulação relativa, voltadas que estão ao “combate à pobreza”, com o crescimento exponencial de programas assistenciais de transferência monetária - nem sempre reconhecido o direito social da assistência social como política pública. Crescem políticas de incentivo a trabalhos precarizados, muitas vezes vinculadas à assistência social, que incentivam o empreendedorismo, e a ampliação das capacidades para a ativação dos trabalhadores (SEN, 2000; BOSCHETTI, 2016). Propostas que, ilusoriamente, se assentam no discurso de “portas de saída”, tendo em vista disputar um lugar ao sol num mercado de trabalho estreito, em contraposição à dependência passiva do indivíduo supostamente promovida pela proteção social welfareana, como sustenta Pierre Rosanvallon (1998). São políticas sociais que encontram seu eixo no empoderamento, no fortalecimento da resiliência, na vigilância social, na inclusão e tantas outras criações e marcas da *novilíngua* e das medidas concretas de uma proteção social à imagem e à semelhança do neoliberalismo (BEHRING, 2021, p. 253. Grifos e citações transcritos do original).

Ou seja, como antecipado, nosso enfoque aqui não é analisar uma política social dentre outras, mas sim entender como esta política social, especificamente, resume as tendências que demarcam a conformação dos direitos sociais nas últimas décadas.

Antes de passar a este mister, algumas linhas de balanço desta subseção são pertinentes. Para localizarmos as políticas de ativação no processo de desenvolvimento dos direitos sociais na América Latina precisávamos, antes, identificar seus movimentos e suas configurações em diferentes momentos da história do século XX e primeiros anos do século XXI. Para tanto, procuramos expô-lo a partir, primeiro, da consolidação e, depois, das transformações do modo de produção capitalista no nosso continente. Este esforço nos permitiu verificar que a conformação dos direitos sociais na América Latina necessariamente observa e repercute um

mesmo movimento do desenvolvimento da tecnologia jurídica que organiza a reprodução da força de trabalho e a pactuação entre trabalho e capital, não à toa os direitos sociais se consolidam já numa perspectiva de governança global, com a criação da Organização Internacional do Trabalho em 1919.

As condicionantes particulares deste processo de conformação local também puderam ser observadas: nos momentos de sua consolidação, os direitos sociais aqui foram decisivos para a generalização e predomínio do modo de produção capitalista, com sua dinâmica negocial sendo amalgamada entre as formas jurídica e política, na figura do Estado social. As transformações históricas do modelo de Estado social e, posteriormente, a constituição da noção mais contemporânea de proteção social puderam ser observadas em sua articulação com os chamados “modelos de desenvolvimento”, que nada mais são do que ajustes de inserção das economias periféricas na divisão internacional do trabalho e na acomodação das reestruturações do capitalismo global.

Colocamos este apanhado nestes termos finais, a título de resumo, porque é frequente que as considerações sobre direitos sociais no sul global e sobretudo na América Latina se deem em torno da sua não eficácia ou não efetividade. Esta circunstância serviria, em síntese, para demarcar sua peculiaridade aqui, o que redundaria na constatação de que, no limite, se trata de aperfeiçoar institutos e categorias jurídicas que permitam atingir um nível ideal de fruição de direitos sociais para a melhoria das condições de vida da população destes países. Se é pacífico que o nível de bem-estar e o alcance dos direitos sociais na América Latina são bastante inferiores à experiência europeia, parece-nos que esta é uma constatação ainda aparential e fenomênica do nosso objeto de análise, tomada a partir de uma compreensão do ordenamento jurídico e das instituições do estado como fundadoras das relações sociais.

Repisando nossas premissas, procuramos nesta seção examinar nosso objeto “[...] no plano dinâmico e histórico [com o que pudemos ver] como a relação econômica em seu movimento real torna-se fonte da relação jurídica [...]” (PACHUKANIS, 2017, p. 120). Portanto, independentemente da validade, para outras abordagens acadêmicas, das perguntas a respeito do problema da eficácia dos direitos sociais, ou da suposta oposição entre normas e atuação do Estado e efetivação real de condições ideais de existência, “[...] esse ponto de vista inicial do jurista prático é igualmente impróprio tanto para a pesquisa e a explicação da ordem jurídica concreta, como, e particularmente, para a análise da forma jurídica em suas definições mais gerais [...]” (PACHUKANIS, 2017, p. 121).

Pretendemos ter tomado um caminho oposto, qual seja, o de reconhecer as transformações do ordenamento jurídico e das políticas sociais na América Latina como

conformação de uma forma social específica, ou seja, o processo histórico de mediatização jurídica das relações sociais, que primeiro se generalizam e se consolidam nessas formações sociais “atrasadas” e, depois, vão refletindo as transformações do modo de produção capitalista que reorganiza a divisão internacional do trabalho e impõe mudanças no modelo de proteção social da governança global que precisam ser acomodadas nas institucionalidades locais. Por isso perfilamos o entendimento de que, na experiência latino-americana, “[...] a deficiente garantia da proteção social pelo ordenamento jurídico é, dialética e simultaneamente, causa e consequência da transformação do Estado de social para neoliberal [...]” (BATISTA, 2015, p. 638).

Com estas premissas e com a retaguarda da materialidade histórica do desenvolvimento capitalista na periferia latino-americana - que entendemos nos autorizava a pensar em termos mais amplos -, pudemos observar então que, em um primeiro momento, os direitos sociais, como expressão da conformação da forma jurídica ao capitalismo industrial já presente no centro do sistema, se desenvolvem aqui como vetor da generalização do assujeitamento jurídico da força de trabalho e como aperfeiçoamento da tecnologia jurídico-política de contratualização da relação capital-trabalho, demarcando, na primeira metade do século XX, a constituição de Estados sociais.

Assim, uma trajetória ainda primária de industrialização (ou pseudoindustrialização, conforme Milcíades Peña), fundada na substituição de importações, já nos anos 1980 dá lugar a um “novo modelo de crescimento econômico” com uma “nova forma de integração internacional” (MARQUETTI; PORSSE, 2017, p. 460) e, conseqüentemente, aquele modelo e estrutura de Estado social compatíveis com o período anterior precisam ceder lugar a normas e instituições de seguridade social compatíveis com a lógica neoliberal que passa gradativamente a predominar, determinada pela reorganização produtiva do capital em nível global. A partir daí são promovidas contínuas e tendenciais reformas que redesenam a proteção social em torno das premissas que ilustramos acima. Também nesse sentido viceja a peculiaridade periférica da questão da “pobreza” como privação de capacidades básicas, um demarcador do funcionamento e perfil dos sistemas de proteção social de boa parte dos países da região.

Como esta peculiaridade se relaciona com a assimilação de um tipo de política social e como isso é explicado pelas categorias da forma jurídica é o que pretendemos explicar no próximo capítulo.

3 POLÍTICAS DE ATIVAÇÃO E FORMA JURÍDICA: A CONFORMAÇÃO DA REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

Tendo já visto, nas seções anteriores, como organizamos o método para o estudo dos direitos sociais (capítulo 1) e como entendemos a possibilidade de tomada, como objeto de estudo, de uma dada formação social, admitindo-se seu recorte (a América Latina) a partir da sua condição diante do capitalismo global (capítulo 2), podemos agora passar para uma seção final deste trabalho, momento em que pretendemos arrematar a crítica da ativação. Faremos aqui, primeiro, uma apresentação da ativação; a sequência da exposição trará um panorama das políticas de ativação na América Latina em geral; em seguida, tais políticas de ativação serão discutidas a partir dos elementos estruturantes da forma jurídica e do processo de condicionamento que experimentaram na América Latina.

3.1 ATIVAÇÃO COMO TENDÊNCIA DA TRANSIÇÃO DO ESTADO SOCIAL E RECONFORMAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Chegamos àquela figura das políticas sociais que, como antecipamos, é nosso objeto imediato de análise neste trabalho. A circunstância de reservarmos uma subseção específica para tratamento conceitual deste objeto neste momento, qual seja, no capítulo final do trabalho, revela, por um lado, uma escolha de método de exposição que reproduz o percurso do método de investigação, preferindo situar uma figura formal em seus contornos após terem sido apresentadas as condicionantes que a determinam. Por outro, reforça o entendimento quanto à necessidade de subordinação deste mesmo objeto à ordem de conceitos na qual foi cientificamente localizado para fins desta pesquisa. Ou seja, feitas as justificações teórico-metodológicas, discutidas as interpretações mais coerentes sobre as transformações do capitalismo global e apresentado o processo de transição de modelos do Estado social para a proteção social neoliberal, pode-se finalmente expor uma certa figura recente das políticas sociais que é onipresente nas discussões de fundo sobre caminhos e tendências para a proteção social: as políticas de ativação.

A circunstância de que os sistemas de proteção social têm passado, cada vez mais, a incentivar ou mesmo exigir “[...] aos beneficiários de prestações sociais – principalmente desempregados e beneficiários de programas de assistência e de transferência de renda – [...]”

(FILGUEIRAS; SOUKI, 2017, p. 89) que garantam contrapartidas pelos benefícios recebidos, especialmente relacionadas à aceitação de oportunidades de trabalho ou formação profissional, é um possível resumo inicial, para fins de localização, do que vamos tratar a partir de agora.

Retomando o léxico do novo modelo de proteção social apresentado na subseção anterior (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 8-9), as políticas de ativação compõem o quadro geral das políticas sociais, ao lado de outras medidas funcionais setoriais (saúde e educação, por exemplo) e do núcleo da proteção social propriamente dita, que em sua versão contemporânea, desenhada a partir dos escombros do Estado social, contempla os conteúdos clássicos da seguridade social com pretensões universalizantes e centralidade da assistência social.

Havíamos antecipado, na introdução deste trabalho, que o tema da ativação “apareceu” renitentemente ao longo da nossa pesquisa sobre as transformações dos direitos sociais, emergindo aqui e ali na produção acadêmica crítica e nas prescrições de organismos internacionais. A onipresença desta figura das novas políticas sociais alcançava tanto algumas análises do que já vinha se consolidando em termos de remodelação dos sistemas de proteção social¹⁸ quanto esforços de detecção de tendências para este campo¹⁹.

Queremos destacar com isso desde já que, mais do que qualquer avanço técnico ou aperfeiçoamento de políticas públicas sociais, as políticas de ativação são fruto do processo de conformação dos direitos sociais às novas determinações da produção e reprodução do capital para as quais, como vimos, os princípios e fundamentos do estado social eram um entrave. É precisamente pela circunstância de que seu advento e dispersão global como receita para os mercados de trabalho ocorrem em um contexto de transição de modelos (ou, melhor dizendo, encaminhamento da conformação dos direitos sociais), que seu tratamento como objeto de estudo abre um campo de observação privilegiado para o entendimento das reconfigurações do poder jurídico do capital sobre o trabalho. É este fio que pretendemos seguir e, para tanto, precisamos começar identificando os registros histórico-formais da ativação.

¹⁸ Aqui, por exemplo, sobre a proliferação de programas de transferência de renda mundo afora, como efeito da reconfiguração das políticas sociais, e uma de suas características principais, dentre outras: “[...] em muitos países os beneficiários devem mostrar disposição para inserção econômica e/ou social em alguma atividade ligada à qualificação profissional ou atividade de trabalho [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2017, p. 183).

¹⁹ Neste sentido: “[...] A projeção para as políticas sociais públicas é que elas sejam cada vez mais focalizadas e residuais, ampliando as condicionalidades e as exigências pela situação de beneficiário, num retorno às práticas inglesas dos séculos passados. Essa realidade, envolta na meritocracia e na distinção dos mais carentes, torna a assistência social um mecanismo de incitação para um mercado de trabalho predador e estagnado. Nesse momento, em que as expressões da “questão social” são maximizadas, as possibilidades de ações de caráter público protetivo, para atenuar as consequências de um sistema econômico empobrecer a maioria da população, ficam radicalmente comprometidas.” (REDON; CAMPOS, 2021, p. 173).

Como expusemos alhures, a origem do termo “ativação”, em contexto de políticas sociais e com um sentido muito próximo ao que lhe é predominantemente atribuído hoje, pode ser localizada na Dinamarca, em 1992, como referência a programas públicos destinados a jovens instituídos pelo governo social-democrata de então. O reconhecido sucesso deste tipo de programa foi alardeado especialmente pela OCDE, que passa a disseminá-lo como uma “boa prática”, com recomendação aos estados nacionais de que considerassem a sua utilização. A partir daí o termo passou a ser usado Europa afora por académicos e políticos. Um sentido comum para o termo e que demarca precisamente a lógica e a funcionalidade desta nova figura das políticas sociais era o entendimento de que “[...] era justo e eficiente impor novas obrigações aos desempregados e aos assistidos” (BARBIER, 2015, p. 364. Livre tradução).

É necessário registrar, entretanto, que há antecedentes mais particulares e locais deste tipo de política social, que inclusive ajudam a explicar como se deu sua retomada e alçamento como figura central de novos modelos de proteção social. A transcrição é longa, mas o apanhado exposto abaixo logra narrar a “história do conceito” e, finalmente – para o que nos interessa aqui – o modo como sua aceção atual só pode ser entendida em se contextualizando o movimento de reformas imprimido nos sistemas de proteção social a partir dos anos 1980²⁰:

Levando-se em conta uma perspectiva histórica no quadro comparativo, é preciso lembrar que a invenção de “políticas ativas do mercado de trabalho” foi um elemento-chave que não apareceu na Noruega nem com os programas de ativação dinamarquesa para os jovens em 1992. Em síntese, três etapas importantes podem ser identificadas a este respeito. A primeira está relacionada ao histórico “modelo sueco”, já na década de 40. O modelo foi implementado gradativamente nos anos 50 e 60 e atingiu seu auge nos anos 70 [...] Lá, a ativação referia-se principalmente à necessidade de enfrentar os problemas de ajuste do mercado de trabalho através de uma variedade de programas de promoção da mobilidade, realocação da força de trabalho, treinamento etc. e ambiente igualitário para os trabalhadores. A ênfase estava na ativação do mercado e da política, que era normativamente preferida à provisão tradicional de seguro-desemprego (Milner e Wadensjö 2001; Van den Berg 2009). Um alto nível de emprego público também foi uma característica distintiva do “modelo” (incluindo amplo emprego público temporário). O “modelo” acabou por se transformar completamente, embora na verdade tenha mantido o seu elemento PAMT [política ativa para o mercado de trabalho], uma tradição sueca posteriormente estendida a outros países nórdicos. Numa segunda fase, em 1964, a OCDE adotou uma recomendação para promover uma “política ativa do mercado de trabalho”, num período em que o keynesianismo ainda era a principal referência de política econômica. Na época, a OCDE avaliou positivamente a combinação de políticas implementadas na Suécia. É somente após a virada neoliberal, em uma terceira etapa durante a década de 1980, no contexto de crescente separação entre políticas macroeconômicas e sociais, que a noção de PAMTs assumiu seu conteúdo atual, ou seja, a aposta nas reformas estruturais e do lado da oferta do mercado de trabalho. Os relatórios da OCDE consolidaram e enfatizaram essa noção, criticando particularmente Estados membros com um alto compromisso com o que chamaram de “políticas passivas” (principalmente programas de compensação de desemprego e

²⁰ O autor se refere aos países europeus, mas, como sabemos, este ciclo é observado também nos países periféricos, em especial latino-americanos.

aposentadoria antecipada). O significado contemporâneo de “ativação” (sem complemento) foi, implicitamente, enxertado no legado das PAMTs, e com a afirmação política de que mecanismos inteiramente novos foram inventados na década de 1990, uma afirmação empiricamente falha (BARBIER, 2015, p. 368-369. Livre tradução).

Ou seja, “ativação” não era algo “repentino e totalmente novo” mas, como política social prescrita por vários organismos internacionais e implementada por tantos Estados nacionais, se trata de uma ideia que precisa ser examinada nos termos da transição da proteção do estado social para um modelo dos tempos neoliberais, “[...] como um uma das muitas reformas que afetam o espectro mais amplo dos programas de proteção social” (BARBIER, 2015, p. 368. Livre tradução).

No berço da sua conformação mais recente (a Dinamarca do começo dos 1990), a ativação era vizinha de outra figura “inovadora” e que também viria a ser modelo geral para a proteção social: a *flexisseguridade*, ou seja, uma combinação entre desregulamentação ou flexibilização da legislação trabalhista com incremento de benefícios típicos da seguridade social. A este reequilíbrio da articulação entre direitos do trabalho e direitos de previdência, caracterizado pela flexibilização da contratação e demissão de força de trabalho compensada com o aumento da proteção em face do desemprego, se somavam as políticas ativas do mercado de trabalho, voltadas a fomentar uma rápida e algo compulsória reinserção dos desempregados a uma ocupação. A flexisseguridade ou flexissegurança (ou seja, a combinação entre mercado de trabalho flexível e forte seguridade social), junto com as políticas de ativação, compunham o que ficou conhecido como “triângulo de ouro”, o festejado modelo da Europa setentrional de trato da questão social que seria recomendado e prescrito a partir de então pela União Europeia e outros organismos (WELLER, 2009, p. 31).

A centralidade e o alcance que os dois eixos mais destacados deste modelo (a flexisseguridade e a ativação) obtiveram a partir dos anos 1990, contudo, diz mais respeito à sua pertinência para mercados de trabalho e orçamentos públicos do capital pós reestruturação produtiva do que propriamente ao sucesso e espelhamento das experiências de onde foram recolhidos. Especificamente quanto à ativação, sua “internacionalização” se deu por dois caminhos paralelos, como conta Jean-Claude Barbier: por intermédio do relatório *Jobs Study* elaborado pela OCDE, em 1994, contendo loas a reformas locais que restringiam o acesso a benefícios de desempregados e destaque à iniciativa dinamarquesa de “ativação” destes trabalhadores, apresentada como modelo virtuoso a ser seguido para as necessárias reformas dos sistemas de proteção social dos países-membros; e por intermédio da preparação e

elaboração, pela Comissão Europeia, do que viria a ser a *European Employment Strategy* (EES), publicada em 1997, que tinha na ativação um de seus pilares (BARBIER, 2015, p. 365-366).

A ativação passa então a ser apresentada como intervenção técnica no mercado de trabalho voltada a combater, principalmente, um dos fenômenos mais sentidos da crise do capital, que é o desemprego de longa duração:

A partir da década de 1990, a importância das PAMT aumentou significativamente na maioria das economias da OCDE. Na ocasião, se observava um dramático aumento do desemprego, sobretudo da União Europeia. Ademais, considerando as altas taxas de desemprego juvenil e de longa duração, se antecipava uma mudança de natureza estrutural do desemprego e um desequilíbrio constante entre oferta e demanda de trabalho. Neste contexto, considerou-se que um enfoque mais centrado nas PAMT poderia elevar a eficiência do mercado de trabalho e diminuir as taxas de desemprego. É por isso que vários países da OCDE transferiram recursos destinados a medidas passivas para medidas ativas, considerado que as medidas passivas em si mesmas não podiam reduzir o desemprego e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade da oferta de mão de obra (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 55. Livre tradução nossa).

As circunstâncias de como prescrições regionais ou internacionais vão ganhando nuances na sua assimilação e aplicação local, ou, ainda antes, de como uma “experiência exitosa” se converte em modelo, ao nosso ver, costumam obliterar que um mesmo movimento as subordina. É dizer: flexissegurança e ativação são recolhidas da experiência escandinava menos pela perspectiva de atingir os mesmos níveis de segurança social e mais porque estão de certa forma subjacentes nas transformações gerais e históricas do modo de produção capitalista e precisam ser organizadas em termos discerníveis e tecnicamente convincentes nas instâncias de governança regional e global. A análise que Barbier (2015) oferece sobre os desencontros e imprecisões do processo de “europeização” dos modelos de flexissegurança e ativação evidencia precisamente como as tendências se impõem sobre a uniformidade normativa e a homogeneidade conceitual acadêmica. Diz o autor que, nesta “passagem” para as recomendações regionais europeias, a “ativação” vai ganhando uma pluralidade de sentidos e contornos, contemplando medidas mais amplas, como a ideia de ativação dos próprios sistemas como um todo, para além dos indivíduos desempregados e beneficiários, tocando inclusive o sistema de arrecadação tributária, de modo que aquele sentido inicial da *aktivering* dinamarquesa vai sendo diluído (BARBIER, 2015, p. 367).

Na observação das diversas experiências e momentos de implementação de políticas ativas pelos países (ainda estamos recompilando aqui estudos que se debruçam sobre a Europa, em um esforço mais genealógico), os autores chegam mesmo a identificar “tipos” diferentes de ativação: um caracterizado pela tentativa de incidir na melhoria do “capital humano” dos

trabalhadores; outro, caracterizado pela abordagem sancionatória e incentivos “negativos” para encaminhar trabalhadores a buscar ocupação; e ainda um terceiro tipo, mais centrado na inclusão social e menos em corrigir distorções do mercado de trabalho (BONOLI, 2010, p. 439).

A própria demarcação fundante da ativação, qual seja, estimular de alguma forma que um beneficiário de alguma política social retorne ao mercado de trabalho, com o tempo foi sendo obnubilada com a estruturação de programas que cada vez mais articulam medidas ativas e passivas em seu bojo (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 54). Neste mesmo sentido, os esforços de catalogação deste tema se deparam com a comum circunstância de que, por vezes, há uma *estratégia ativadora* inserida em outras políticas sociais, como sorte de complemento, sem que a ativação em si seja o escopo central do programa (MOLLHOFF, 2019, p. 159).

Em que pese todas estas dificuldades, Barbier argumenta que, para além dos jargões e lugares-comuns que a literatura e documentos oficiais costumam utilizar ao referir-se ao novo léxico das políticas sociais, e mesmo que “ativação” seja um termo polissêmico neste contexto, isso não impede de reconhecer que o conjunto de reformas dos sistemas de proteção social que pode ser observado na Europa a partir dos anos 1990 (e que, como frisamos, também se observa na América Latina) é claramente marcado pela introdução de uma ideia de ativação que atravessa várias áreas das políticas sociais, como pensões, seguros-desemprego, prestações de assistência social etc. (BARBIER, 2015, p. 370). De modo que seria pertinente, argumenta, incluir este movimento de expansão do alcance da ideia de ativação ao seu próprio conceito, para fins analíticos:

O que é “ativação da proteção social” em termos analíticos?: é uma tendência, uma entre muitas dimensões da reestruturação que afeta todos os sistemas, com incidência variável de acordo com os países, grupos de países ou 'regimes de bem-estar', mas também áreas de proteção social. Um macroconceito de “ativação da proteção social” é capaz de agrupar um conjunto considerável de reformas que têm uma característica clara em comum, ou seja, a introdução (ou a reativação/reforço) de uma ligação explícita entre o acesso à proteção social e a participação no mercado de trabalho [...] Durante a última década, esta dinâmica implicou o redesenho de medidas já conhecidas de transferência de renda, de assistência, mas também a transformação das políticas “fiscais e de prestações”, que as autoridades pretendiam tornar mais “amigável ao emprego” (BARBIER, 2015, p. 370-371. Livre tradução).

Da citação acima, o primeiro termo utilizado para caracterizar a ideia de ativação no contexto das transformações dos sistemas de proteção social parece ser o que melhor captura o movimento por trás das diferentes prescrições, definições e experiências institucionais envolvendo alguma noção de “ativação”: trata-se de uma *tendência*. Partida de uma das principais referências no tema, essa caracterização tem grande repercussão nos estudos do

campo e encontra eco também na literatura brasileira crítica (v.g. BOSCHETTI, 2016, p. 166), de modo que entendemos ser seguro adotá-la para apresentar e dimensionar o objeto.

Reconhecer que um conjunto diverso de novas políticas sociais – que tem como diretriz comum fazer com que seus beneficiários retornem o mais rápido possível para o mercado de trabalho e/ou atendam determinadas condições para o recebimento de uma prestação – consubstancia uma *tendência* significa, *neste momento do trabalho*²¹, dizer que as descrições da forma e conteúdo do objeto em estudo encontradas na literatura pertinente conseguem capturar liames lógicos entre as diversas experiências relacionadas e sua reivindicação e enunciação como modelo a ser crescentemente institucionalizado; detectar os meios pelos quais tal objeto ocupa e tensiona o constructo histórico-social onde se insere (os sistemas de proteção dos direitos sociais); e identificar que se trata de um processo em curso, com condicionantes locais e transformações a serem observadas.

Estes critérios podem ser assim sistematizados para fins ilustrativos no presente ponto da exposição, não correspondendo imediatamente a uma proposta ou abordagem recorrente no respectivo campo acadêmico, ainda que entendamos sejam claramente discerníveis nos estudos de cariz crítico que procuram não perder de vista a necessária relação entre o ascenso das políticas de ativação e as transformações do estado social. Ademais, os aspectos que julgamos que puderam ser evidenciados como indicativos da formação de uma tendência não são obrigatoriamente dissociáveis entre si na realidade, mas sua apresentação em separado empresta alguma vantagem didática para a exposição. Então, vejamos:

Quanto ao primeiro aspecto, já mencionamos nas páginas anteriores que a constatação da polissemia do termo ativação e a pluralidade de experiências dos países que implementaram políticas deste perfil, muito embora constituam uma dificuldade, não impedem o reconhecimento dos seus pontos de contato ou, como bem resume Barbier, as experiências de ativação constituem um dos vetores das transformações dos sistemas de proteção social e possuem, em comum, a característica de inaugurarem ou mesmo reelaborarem vínculos jurídicos entre acesso à proteção social e condições para sua percepção, que em regra envolviam apresentar-se no mercado de trabalho (BARBIER, 2015, p. 371).

O caráter tendencial da ativação no contexto das reestruturações dos estados sociais pode ser observado também pela circunstância de que, mesmo antes da sua conversão em prescrição regional e global, a instituição de políticas com este perfil ocorria a partir de

²¹ Isto porque, como veremos na próxima seção, reconhecer a ativação como tendência assumirá novas e mais complexas determinações, com o cotejo das categorias da crítica da forma jurídica.

iniciativas de governos de diferentes espectros políticos, da social-democracia aos liberais, ainda que essa, juntamente com outras circunstâncias locais, tenham sido condicionantes para as nuances e variações que as políticas de ativação experimentaram ao longo dos anos (BONOLI, 2010, p. 452).

Já mencionamos também, a respeito deste primeiro aspecto, que a difusão deste tipo de política social experimentou um salto a partir da sua sistematização por organismos como União Europeia e OCDE, que passaram a promover um direcionamento das políticas relacionadas ao desemprego “no sentido da ativação” (BONOLI, 2010, p. 439). A partir daí, as prescrições envolvendo alguma diretriz ativadora passaram a ser onipresentes nas publicações sobre mercado de trabalho e proteção social. No âmbito da OIT, por exemplo, a já mencionada Recomendação 202 de 2012, que trata dos pisos de proteção social, estabelece no seu item 14 que os estados-membros devem, “Ao formular e aplicar estratégias nacionais para ampliar as estratégias de seguridade social [...]”, complementá-las com “[...] políticas ativas do mercado de trabalho, inclusive mediante formação profissional ou outras medidas [...]” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2012, [s.p.]). Por sua vez, a Recomendação 204 de 2015, “relativa à transição da economia informal para a economia formal”, menciona “conjunto de medidas ativas de emprego para facilitar a transição dos jovens da escola para o trabalho [...]” (alínea g) e “medidas para promover a transição do desemprego ou inatividade para o trabalho [...]” (alínea h) como exemplos de políticas de emprego (item 15) a serem promovidas (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2015, p. 8).

Ainda neste sentido, a diretriz da ativação figura expressamente nas agendas mais ousadas e ilustradas da governança global, articulando-se em “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (ODS), que dizem respeito à “empregabilidade”:

A estreita inter-relação entre as prestações de desemprego e as medidas de promoção do emprego, incluindo as PAMT [Políticas Ativas do Mercado de Trabalho], contribui para uma melhor correspondência entre as competências e os empregos e incentiva uma maior empregabilidade [...] Tal proporciona um ambiente favorável à promoção de emprego produtivo e digno (Objetivos 8.5 e 4.4 dos ODS) (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2021, p. 169).

Quanto ao segundo aspecto de demonstração do caráter tendencial da ativação no âmbito dos novos sistemas de proteção social, que diz respeito à detecção das tensões da “questão social” em cuja ressonância revelam-se as políticas de ativação, cabe retomar o que já vimos expondo a propósito do ocaso histórico do modelo de estado social diante da reestruturação produtiva capitalista.

Tradicionalmente, os sistemas de garantia e promoção de direitos sociais desenvolveram-se em torno dos modelos bismarckiano, caracterizado por uma “lógica do seguro”, alcançando quase que exclusivamente trabalhadores formais e suas famílias, a partir de contribuições diretas de empregados e empregadores, e beveridgeano, orientado à universalização, com a expansão do alcance dos direitos sociais para além daqueles relacionados imediatamente com o trabalho, fundando uma *seguridade social* promovida por intermédio de um conjunto de políticas sociais financiadas por recursos do orçamento público (BEHRING; BOSCHETTI, 2017, p. 182; 221).

Tais modelos têm suas origens e disseminação demarcados historicamente, ou seja, o modelo de seguros viceja no final do século XIX, enquanto o modelo beveridgeano se consolida após a segunda grande guerra e organiza o que seria o núcleo do Estado de bem-estar social. Esta indicação cronológica, no entanto, não deve sugerir uma sucessão entre ambos, sendo observada em verdade uma “clássica justaposição” entre os dois segmentos de direitos sociais ou, eventualmente, em acomodações diversas, algum nível de desintegração no interior de um mesmo sistema nacional (BEHRING; BOSCHETTI, 2017, p. 221-222)²².

Ainda que o modelo beveridgeano não exclua do seu alcance protetivo setores da população que estejam fora do mercado de trabalho, sua fórmula não chega a “[...] romper completamente com a vinculação entre a situação no mercado de trabalho e o acesso aos benefícios sociais [...]” (FILGUEIRAS; SOUKI, 2017, p. 97) tornando inviável a mesma desenvoltura diante de um cenário de crescente desemprego em larga escala e de longa duração²³. As pretensões universalizantes do *welfare* não suportaram as consequências da crise capitalista que eclode a partir dos anos 1970, que se expressa, além do que já mencionamos nas linhas acima, também e principalmente em severas constrições do orçamento público e na diminuição e flexibilização da proteção laboral que passaram a ser impostas por um receituário novo, de cariz neoliberal.

Assim, entre trabalhadores empregados, em alguma medida protegidos, e beneficiários de prestações contributivas (seguros de desemprego, por exemplo) desocupados e com dificuldade de reinserção e destinatários de benefícios não-contributivos (de assistência social),

²² Há, sem dúvida, experiências muito distintas e diversas calibrações entre os âmbitos de proteção, que levam inclusive a classificações de “tipos” de regimes *welfaristas*. De todo modo, como estamos, neste momento do trabalho, tratando de identificar os deslocamentos dos modelos então vigentes e os sentidos destes deslocamentos, permanecemos num nível maior de abstração.

²³ Muito do que se discutiu na literatura científica quanto aos cenários da proteção social que vão se desenhando depois deste período passa pelo reconhecimento do fenômeno do “enfraquecimento da condição salarial” ou “transformação da problemática do emprego” como manifestação mais evidente das transformações na organização da questão social ocorridas desde a década de 1970 (CASTEL, 2015, p. 495; 513)

todos em condições de *estar* no mercado, as “[...] fronteiras entre trabalho e não trabalho [...]” (BOSCHETTI, 2016, p. 166) pareciam precisar ser ocupadas mediante ajustes da tecnologia da questão social que se acomodassem à estrutura contratual e socio-reprodutiva dos direitos sociais.

Já vimos antes que as políticas de ativação surgem atreladas à flexisseguridade no “triângulo de ouro” da proteção social nórdica, ou seja, sua genealogia não deixa escapar o caráter mediador entre trabalho e não-trabalho, cabendo notar como sua adoção mundo afora é lastreada pelas reformas flexibilizadoras da legislação laboral, o que traz sua afirmação como regulação possível diante de uma reestruturação produtiva que impõe cada vez mais uma produção flexível. Ilustrando este ponto, ao apresentar o que seriam os objetivos “tradicionais”²⁴ das PAMT, o principal estudo da OIT sobre este tema na América Latina evidencia: este tipo de política pretendia, dentre outras coisas, “contra-balançar rigidezes” do mercado de trabalho (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 55-56. Livre tradução nossa).

Ou seja, dotar a seguridade social de mecanismos de “[...] incitação para um mercado de trabalho predador e estagnado [...]” (REDON; CAMPOS, 2021, p. 173) permitia escoar a força de trabalho sobrando para outros setores da proteção social, de modo mais focalizado e residual (sobretudo nos seus primórdios, como veremos adiante), retraçando as fronteiras e, sobretudo, os pesos dos diferentes segmentos da proteção social em geral. Nesse sentido é que são consensuais as análises quanto à reconfiguração e ao papel crescente da assistência social, “[...] na condição de política central de garantia de um recurso monetário necessário ao consumo e à reprodução da força de trabalho [...]” (BOSCHETTI, 2016, p. 171)²⁵. Mas esses deslocamentos, é importante frisar, configuram a *tendência* que sustentamos aqui existir precisamente porque se desenvolvem processualmente, sem que o núcleo central dos direitos tradicionalmente perfilados ao trabalho ou à previdência seja derogado.

A reforçar este entendimento, vale mencionar que o aumento médio da destinação de recursos dos orçamentos públicos para políticas de ativação é constantemente referido como ilustração da sua crescente centralidade, tanto em países da OCDE (BONOLI, 2010, p. 436)

²⁴ “Tradicionais” porque se mantém, mas foram bastante ampliados com o passar do tempo.

²⁵ Ainda: “Em contexto de crise do capital, que provoca a desestruturação do trabalho e dos direitos, ocorre efetivamente uma perda de nitidez na separação clássica entre política de assistência social para os pobres incapacitados para uma atividade produtiva e políticas de trabalho e direitos daí derivados para os aptos ao trabalho. As transformações no Estado social apontam inegavelmente para um amalgamento entre assistência social e trabalho, já que as prestações assistenciais constituem hoje um importante instrumento capitalista de reprodução da superpopulação relativa em todas as formas [...]” (BOSCHETTI, 2016, p. 166). Voltaremos ao ponto a da reprodução da superpopulação relativa mais adiante.

como também na América Latina, sendo que nesta última, inclusive, destaca-se que na maioria de seus países “[...] o gasto público em PAMT supera amplamente o que se destina às prestações por desemprego [...]” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 70). Fazemos este registro apenas *en passant* porque, por mais que seja seguro, à luz da literatura consultada, referenciar este dado em geral, há uma série de dificuldades em precisá-lo, sobretudo em se considerando o amálgama constante de medidas ativadoras no interior de outras políticas e vice-versa.

E, na mesma deixa desta reserva, o caráter tendencial da ativação parece também subsumir a sua categorização como “tipo” de política social, mesmo que como síntese de uma “nova geração de políticas sociais” (MOSER, 2011, p. 69). É que, como temos argumentado, na retaguarda da miríade de experiências registradas como sendo de adoção deste tipo de medida, uma certa diretriz ativadora galvaniza tanto políticas mais punitivas, vide aquelas próprias do *workfare*²⁶, ou seja, exigir dos beneficiários um efetivo trabalho como retribuição, como condicionalidades relativas à formação profissional interpostas aos beneficiários de prestações de transferência de renda, por exemplo.

Que a ativação vem sendo cada vez mais uma orientação e menos uma política social autônoma é uma constatação que ademais se pode recolher de publicações recentes da OIT, vide o relatório *Linking income support measures to active labour market policies* apresentado em reunião recente no âmbito do G20 (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION; INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, [s.d.]). Na literatura, o sentido deste movimento da ativação como diretriz, que deve ser acoplada às demais políticas sociais, também é detectado na forma da proposição da sua complementaridade:

A integração destas políticas [de transferência de renda e de ativação] e as motivações que levaram à sua implementação conjunta evoluíram, no entanto, significativamente desde o seu início. Durante os últimos anos, o principal objetivo da integração destas duas abordagens tem sido alavancar as complementaridades entre ambas, e não substituir uma ou outra (ASENJO; ESCUDERO; LIEPMANN, 2022, p. 22. Livre tradução nossa)

²⁶ Neste ensejo, considerando que “*workfare*” é uma expressão bastante conhecida na literatura sobre direitos sociais e se refere a um tipo de política que é bastante associada à transição do *welfare* norte-americano, nos perfilamos ao entendimento de que a noção de “políticas de ativação” é mais abrangente e melhor identifica esta que entendemos ser uma tendência de conformação dos direitos sociais. Apresentada inclusive como “mais positiva” em relação ao *workfare*, a “ativação” por isso mesmo nos parece um desenvolvimento mais sofisticado e que por isso mesmo contempla inclusive as conhecidas exigências de contraprestação em trabalho efetivo. Ademais, *workfare* costuma designar um fenômeno mais localizado: “[...] Em geral, os estudiosos do tema não adotam o termo “ativação” para referir-se ao caso dos Estados Unidos, em razão da especificidade de seu modelo residual no contexto geral da política de proteção social, preferindo reservar a esse país o termo *workfare*. [...]” (FILGUEIRAS; SOUKI, 2017, p. 99).

A regularidade desde tipo de perspectiva é reveladora do quanto a ativação já se incrustou na lógica dos sistemas de proteção social, e isso se deu menos por causa do crescente convencimento acerca de seus méritos e possibilidades ou mesmo da melhora de sua elaboração técnica enquanto política social, e mais por força da pertinência material deste *conteúdo* para a conformação da *forma* dos direitos sociais em meio às transformações do modo de produção capitalista. Este parêntese é necessário aqui para que não percamos de vista que os elementos que vimos trazendo por serem comprovações de que a ativação é uma tendência para os direitos sociais não *fundam* esta tendência, não a *criam* de um ponto de vista material, mas sim o organizam, categorizam, dotam-no da coerência interna necessária para sua acomodação técnica.

Para finalizar este ponto em que expusemos o caráter tendencial da ativação a partir do critério dos seus impactos na estrutura dos sistemas de proteção social, observemos um último aspecto, que de certa forma resume o argumento: se os regimes contributivos reconheciam as situações de risco dos beneficiários empregados e se os regimes não-contributivos se fundavam na solidariedade e no reconhecimento de vulnerabilidades e hipossuficiência, a lógica da ativação cristaliza nos sistemas de proteção social a noção de que é justo exigir alguma contrapartida dos seus destinatários, que passam a ser responsáveis individualmente por sair da condição em que se encontram e que motivou o direito usufruído na ocasião. A carga individualizante e moralizadora é evidente:

Na economia política dos programas de ativação, a questão moral ocupa lugar central. Os indivíduos que recebem apoio do Estado devem retribuir pelos benefícios recebidos, mostrando-se ativos e comprometidos. Há amplo questionamento se é justo que pessoas recebam apoio do Estado e difunde-se a ideia de que, para merecer os benefícios, elas devem demonstrar responsabilidade e aceitar as condições que lhes são impostas (FILGUEIRAS; SOUKI, 2017, p. 111).

Esta nova lógica tem atravessado a organização de benefícios previdenciários, como os relativos ao desemprego, e assistenciais, como os programas de transferência de renda. Muito embora nosso interesse aqui se refira às contrapartidas relacionadas direta ou indiretamente com estar ou retornar ao mercado de trabalho, a previsão de condicionalidades e punições assume também outras medidas, como a comprovação de frequência escolar e vacinação dos filhos dos beneficiários. Esta circunstância é outra faceta do que estamos expondo aqui, e apenas reforça a ocorrência de um rearranjo nas disposições da dinâmica contratual dos direitos sociais, como trataremos na subseção seguinte.

Observamos assim como a ideia de ativação se desenvolveu e se transformou ao longo das últimas décadas, antecipando nesta exposição o que nos parece ser também um indicador

de que estamos tratando de um processo em curso, bastante à mercê de condicionantes locais e novas nuances, o que sugerimos ser um terceiro elemento de demonstração do seu caráter tendencial²⁷.

De uma origem atrelada a governos sociais-democratas, a ativação foi sendo encapsulada pelos rearranjos neoliberais do estado social, um processo que é confirmado, e não negado, pelas diferenças de cada experiência nacional, explicáveis pelos condicionamentos particulares de cada qual. Também como já trouxemos aqui, ao classificar experiências de “ativação liberal”, “ativação universal”, ativação que prioriza medidas sancionadoras ou ativação focada no “capital humano”, dentre outras clivagens (BONOLI, 2010, p. 439; BARBIER, 2015, p. 370-371), a literatura acadêmica expõe a persistência de um mesmo núcleo comum processante desta tendência, que assim se manifesta subsumindo diferentes perfis de institucionalidade da proteção social, orientações de governos, conjuntura das lutas sociais, dentre outros fatores.

Ou seja, ao longo das últimas três décadas, a ativação se incrustou nos sistemas de proteção social e se aformoseou à tecnologia dos direitos sociais, sem que, contudo, tenha se tornado necessariamente um conteúdo predominante. Neste curso, seu desenvolvimento se revela um desdobramento necessário das determinações da reorganização do modo de produção capitalista mediado pela elaboração contingente do seu arranjo técnico no âmbito dos aparelhos de estado. Que a ativação tenha ali cristalizado um conteúdo, com sua lógica própria, não quer dizer que esta conformação esteja conclusa. O que se quer dizer aqui é que o seu crescente protagonismo no receituário da governança global do trabalho e da proteção social, que segue impulsionando esta figura e reconhecendo sua pertinência cada vez maior para outros objetivos, como viabilizar a transição de trabalhadores para setores em crescimento ou “profissões emergentes” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION; INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, [s.d.], p. 17), apenas reforça que há trajetórias potenciais em curso para um “processo real” que sobre estas exerce primazia, tomando emprestada aqui a expressão althusseriana (ALTHUSSER, 1999, p. 43).

Um dos momentos mais recentes e significativos da trajetória desta tendência, que indica tanto a sedimentação das diretrizes ativadoras como sua relativa plasticidade, é o

²⁷ O período durante e pós-pandemia de COVID-19 causada pelo vírus SARS-COV-2 certamente foi um laboratório para experimentos de combinações entre medidas ativadoras e políticas de apoio à renda, de modo que, também por isso, é possível conjecturar que novas nuances poderão ser mais bem observadas nos momentos que seguem à conclusão desta pesquisa.

reconhecimento, pelo *Pilar europeu dos direitos sociais*²⁸, de 2017, de que medidas ativadoras são um *direito* dos cidadãos dos países da União Europeia. Para fins de ilustração, indiquemos desde já o que o consubstancia ali: são assegurados a todas as pessoas “[...] uma assistência individualizada para melhorar as suas perspectivas de trabalho por conta de outrem ou por conta própria [...]”, aí contempladas as possibilidades de busca por emprego, formação e requalificação; “[...] formação contínua, de aprendizagem, de um estágio ou de uma oferta de emprego de qualidade nos 4 meses seguintes à perda do seu emprego ou à conclusão dos seus estudos”; e “[...] apoios personalizados, contínuos e adequados [...] aos desempregados”. Na seção em que trata dos seguros-desemprego, o *Pilar* ainda prevê um “apoio de ativação” aos desempregados para sua reinserção, de modo que os benefícios não se constituam em “[...] desincentivo para um rápido regresso ao trabalho”, do mesmo modo que as prestações de renda básica devem ser “conjugadas com incentivos para (re)integrar ao mercado de trabalho” (EUROPEAN COMMISSION. SECRETARIAT GENERAL, 2017, p. 12, 19, 20).

Isto acumula uma camada a mais nos desdobramentos da tendência da ativação e constitui, sem dúvida, uma sofisticação no seu processo de acomodação à forma dos direitos sociais. Aquela *lógica* inscrita em certas iniciativas de políticas sociais vai avançando nos sistemas de proteção social, apresentando-se como complementação cada vez mais *necessária* e positiva a outras medidas, e chega à condição de um direito social declarado no âmbito do mais importante bloco regional. Se o reconhecimento da ativação como um direito social passará a ser replicado em outros espaços institucionais não nos cabe elucubrar. Que sua condição de tendência, à luz dos três critérios expostos até aqui, é a realidade da conformação dos direitos sociais nas últimas décadas, entretanto, somos compelidos a sustentar.

3.1.1 Panorama das políticas de ativação na América Latina

Como se pode constatar do exposto, a enunciação do que entendemos ser critérios de demonstração do caráter tendencial da ativação na transição do estado social para novos modelos de proteção social tem uma função essencialmente expositiva, não se podendo entender este processo como resultado de uma soma aleatória de fatores, mas sim o

²⁸ Trata-se de um documento que “[...] define os princípios e os direitos fundamentais para assegurar a equidade e o bom funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social na Europa do século XXI. Reafirma alguns dos direitos já presentes no acervo da União e acrescenta novos princípios para enfrentar os desafios decorrentes da evolução social, tecnológica e económica. [...]” (EUROPEAN COMMISSION. SECRETARIAT GENERAL., 2017, p. 8).

desenvolvimento materialmente determinado de um aspecto importante das tecnologias jurídico-políticas para o trato da “questão social”.

Isto posto, antes de avançarmos para o recorte latino-americano e para não perdermos o sentido de “ativação” trabalhado até aqui, vale recolocar suas características fundamentais, que podem ser assim sumariadas:

- a) contrariar as políticas compensatórias ou passivas, entendidas como incapazes de superar situações de desemprego e de marginalização persistentes, contribuindo para o desincentivo na busca de um emprego;
- b) opor-se à prática e/ou à cultura da dependência por parte dos beneficiários em relação ao Estado, orientando-os para práticas e posturas mais ativas;
- c) creditar em demasia ao emprego a possibilidade de inclusão social;
- d) estabelecer exigências relacionadas à busca de um emprego em contrapartida aos benefícios recebidos;
- e) perpetuar medidas disciplinares e punitivas diante do não cumprimento das exigências estabelecidas;
- f) orientar-se por concepções restritivas e conservadoras em relação às responsabilidades do Estado e dos governos, diminuindo a sua intervenção no social;
- g) valorizar a empregabilidade como atributo individual; e
- h) basear-se em uma relação de contrapartida fundamentada em um contrato entre o beneficiário e o Estado (MOSEER, 2011, p. 75).

Com este conjunto de atributos em vista, que sintetiza as várias formas de concretização de uma mesma tendência, podemos constituir um breve panorama das experiências e discussões em torno da ativação na América Latina.

Já vimos na primeira subseção deste capítulo que o processo de reforma dos sistemas de proteção típicos do estado social pode ser mapeado como um movimento global de reconformação dos direitos sociais às transformações do modo de produção capitalista. Nos países latino-americanos, este processo ocorre na esteira de uma nova acomodação das economias periféricas no capitalismo global, ainda que de modo não síncrono, espelha os ajustes e fórmulas elaborados no centro do capitalismo global, de modo que, também aqui, medidas ativadoras passam a avançar nos sistemas de proteção social a partir dos anos 1990.

Seja porque a experiência é mais recente e menos desenvolvida que a observada na Europa, seja por não contar com a sistematização e disciplinamento do tema por organismos regionais e internacionais, além de outras possíveis razões, não há abundância de dados e investigações a respeito da ativação no continente latino-americano. O documento *Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, de responsabilidade da Organização Internacional do Trabalho, publicado em 2016 e preparado por Verónica Escudero, Elva López Mourelo e Clemente Pignatti, integrantes do *Departamento de Investigaciones* daquela entidade, reivindica ser a “[...] primeira análise sistemática de políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) implementadas na América Latina e Caribe

[...]” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. v. Livre tradução nossa). Tal relatório se vale dos dados de um *compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT* que “[...] inclui informações sobre as PAMT implementadas desde a década de 1990 na Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai [...]” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 71. Livre tradução). Ao tentar acessar o compêndio mencionado e indicado por intermédio de um hiperlink, chegamos a um quadro interativo para consulta que inclui também o México e com dados globais diferentes, mas aparentemente sem atualizações mais recentes. Em geral, de fato, ao longo dos anos desta pesquisa pudemos confirmar o caráter seminal deste documento, que ao mesmo tempo segue sendo o mais relevante e completo estudo a que pudemos ter acesso sobre ativação na América Latina.

Estes mesmos autores assinariam, no ano seguinte, o *working paper* intitulado *Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a meta analysis* (ESCUDERO et al., 2017), um relatório também divulgado pela OIT no qual destacam que, apesar do perceptível aumento de interesse político e acadêmico, ainda não haviam sido produzidas revisões sistemáticas, qualitativas e quantitativas, dos estudos de avaliação de impacto da ativação na América Latina, o que se propõem a fazer no relatório mencionado. Ao justificar a pesquisa e sua metodologia, observam que as análises produzidas até então sobre as experiências dos países da OCDE não poderiam ser generalizáveis ou aplicáveis aos países da América Latina e do Caribe: “[...] Isso se deve tanto a diferenças estruturais no funcionamento dos mercados de trabalho (alta proporção de empregos informais, prevalência de microempresas *e.g.*), quanto a diferenças na natureza e no escopo das PAMTs [Políticas Ativas do Mercado de Trabalho] implementadas na região” (ESCUDERO et al., 2017, p. 1. Livre tradução nossa).

Ambas as referências provêm do departamento de pesquisas da OIT e, como assinalado, possuem um escopo regional que procura capturar os liames entre as diversas experiências com políticas de ativação nos países da América Latina. Portanto, para o mapeamento e panorama do tema, posto o recorte de interesse, constituem fontes essenciais e confiáveis, cujo alcance da coleta de informações reforça a possibilidade do traçado que pretendemos desenvolver aqui.

Já o ensaio *Why should we integrate income and employment support? A conceptual and empirical investigation*, publicado recentemente pelo *Institute of Labour Economics – IZA* (ASENJO; ESCUDERO; LIEPMANN, 2022), ainda que não se esteja cindido à uma delimitação regional, oferece vários apontamentos quanto às peculiaridades da ativação em

países de renda baixa e média (“low and middle-income countries” - LMIC) comparativamente a países ricos, o que concerne à realidade periférica latino-americana.

Tendo também realizado uma extensa pesquisa documental que contemplou 15 países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai) e 53 programas de ativação, a dissertação de mestrado de Guizela Mollhoff, defendida em 2019 no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB), intitulada *América Latina em perspectiva: tendências da ativação para o trabalho no capitalismo periférico*, é outro estudo que se soma às referências cujo conteúdo é mais amplo e circunscreve um recorte regional. À diferença dos anteriores, de cariz mais técnico, que discutem a ativação em termos de eficácia e correção das experiências catalogadas, este trabalho reivindica uma abordagem crítica.

Estas publicações estão aqui destacadas porque constituem o que de mais relevante localizamos nos repositórios científicos e de instituições temáticas, como OIT, CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) etc., a respeito da ativação na América Latina como um todo e, com estas, em que pese serem poucas, conseguimos oferecer um panorama que permita desenvolver a crítica que virá em seguida. A exploração direta deste tema com este recorte também pode ser encontrada eventualmente em periódicos e seções de livros (v.g. BROWN, 2019; TEIXEIRA; NEVES, 2018), além de outras ocorrências contemplando estudos locais-nacionais (SOUSA, 2021; ROBERTI, 2021).

Registramos aqui estas circunstâncias da revisão da literatura também para apontar que, não obstante a incipiente produção de trabalhos cujo tema seja *diretamente* as políticas de ativação, há um repertório acadêmico bastante consistente de tratamento das mudanças da questão social nas últimas décadas que contempla o tema da ativação e o enquadra neste desenvolvimento, em perspectiva crítica. Dizemos indiretamente porque são campos teórico-críticos que tradicionalmente examinam os direitos e a proteção social e reconhecem as clivagens periféricas do objeto, identificando na ativação uma das expressões dos novos modelos sem que, necessariamente, avancem para análises pontuais de políticas ou medidas em concreto. Trata-se da literatura perfilada ao Serviço Social e que já apareceu bastante por aqui, principalmente pelos textos de Ivanete Boschetti (2016), Maria Ozanira da Silva (2016) e Rosa Helena Stein (2017), além de outras autoras e autores, que possuem o importante mérito de capturar as tendências da proteção social em transição e escrutinar as formulações da literatura europeia e estado-unidense a respeito. Enfatizamos a distribuição das referências neste quadro porque o presente momento do trabalho tem uma função essencialmente descritiva, de

ilustração das concretizações da tendência da ativação nos países latino-americanos em geral, sendo, portanto, um conteúdo subordinado à localização histórico-material daquele objeto que já vem sendo exposta à luz das contribuições que indicamos serem de perfil teórico. Com o panorama a ser apresentado aqui, portanto, pretendemos acumular outros elementos, doravante mais específicos, para a análise e interpretação acerca das condicionantes e particularidades da ativação na América Latina que serão desenvolvidas na subseção seguinte.

Começamos por um dimensionamento quantitativo e de localização temporal de políticas que podem ser caracterizadas como de ativação no continente. O documento *Soluciones eficaces* (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 70-71) que, como mencionamos, utiliza dados restritos a seis países da América do Sul, contemplando políticas ativas instituídas entre os anos 90 e 2015, menciona a criação de 6 delas antes dos anos 1990; 24 ao longo dos anos 1990; 111 nos anos 2000; e 45 entre 2010 e 2015. Na outra base de dados disponível, sob responsabilidade da CEPAL, constam ao todo 92 “Programas de inclusão laboral” que, pela definição do critério de classificação²⁹, podem ser considerados medidas ativadoras, contemplando a grande maioria dos países da América Latina e Caribe (22 nações), com registros de programas iniciando nos anos 1990 até 2021, vigentes ou não. Nesta base de dados, que compila programas de proteção social não contributiva, a CEPAL separa em outros campos os “Programas de transferência condicionadas” e as “Prestações não contributivas”. Trata-se de uma base de dados cuja estrutura parece observar o núcleo de cada política enquanto “programa”, não promovendo as mesmas extrações realizadas no compêndio da OIT, que recorta políticas de ativação mesmo que inseridas no âmbito de programas com outros focos e prioridades.

Ou seja, observa-se que o *Compendio de políticas del mercado de trabajo* da OIT é mais restrito quanto aos países e período alcançado, mas apresenta-se como mapa interativo que admite a filtragem específica do que está armazenado como política ativa, permitindo classificar também de tipos de ativação (ou *componente principal*) e grupo de destinatários, portanto é tematicamente mais preciso. Já a *Base de datos de programas de protección social no contributiva* da CEPAL é mais abrangente no seu alcance, por contemplar mais países e maior lapso temporal, porém mais restrita tematicamente na medida em que não pinça medidas ativadoras de outros programas que não aqueles classificados como de inclusão laboral e suas

²⁹ Assim consta no sítio onde está disponível a base de dados: “Esta base de dados reúne informação sobre os programas de inclusão laboral destinados a pessoas que vivem em condição de pobreza ou vulnerabilidade. Estes programas se caracterizam por ações nos âmbitos de capacitação e formação profissional, nivelamento de estudos, geração direta e indireta de emprego, fomento a micro empreendimentos e serviços de intermediação laboral” (CEPAL, [s.d.]. Livre tradução nossa)

chaves de consulta admitem apenas a seleção por país ou uma busca textual a partir das inserções dos títulos dos itens. Isso, além de outras divergências de registros, sugeriu que o cruzamento de ambas as ferramentas fosse evitado como forma de se tentar um levantamento quantitativo mais completo. Ainda quanto a este aspecto, na sua dissertação, Guizela Mollhoff (2019, p. 159) contabiliza 53 políticas de ativação vigentes entre 2017 e 2018 em 15 países do continente, sendo que quase todos os programas selecionados e analisados ali têm na ativação o seu objetivo central.

A observação dos traços genealógicos das políticas de ativação na América Latina ajuda também a entender as dificuldades catalográficas mencionadas: iniciativas com este perfil vão sendo inauguradas nos anos 1990 mas se avolumam ao longo dos anos 2000 na maioria dos países da região, coincidindo com o momento de maior dispersão das políticas de transferência de renda e consolidação da transição do modelo de estado social no continente. E isto não é apenas uma coincidência cronológica, visto que articulação entre estes dois tipos de política é uma característica da experiência latino-americana com medidas de ativação, de modo que segue sendo uma dificuldade definir certas políticas como sendo de ativação combinadas com transferência de renda ou de transferência de renda combinadas ações ativadoras.

Neste sentido, o levantamento da pesquisa de mestrado mencionada acima dá conta de que “[d]os 53 programas de ativação para o trabalho na América Latina 44 realizam o pagamento de alguma prestação monetária. Por sua vez, o repasse dessa prestação está condicionado a um determinado comportamento dos indivíduos [...]” (MOLLHOFF, 2019, p. 203). Já na interessante pesquisa pela qual investiga os suportes teóricos das políticas de ativação na América Latina, Brenda Brown faz um percurso oposto, ou seja, parte da localização do que chama de *Programas de Transferências Monetárias Condicionadas (PTMC)*, tidos em “perspectiva ampliada” como “[...] todos aqueles dispositivos que transfiram renda a pessoas ou famílias em situação de vulnerabilidade social e que exijam contraprestações obrigatórias aos beneficiários [...]”, distinguindo, dentre estes, os programas que preveem contrapartida laboral dos destinatários e aqueles que estipulam como condicionalidade alguma ação em matéria de educação ou saúde (BROWN, 2019, [s.p.] Livre tradução nossa). A quase totalidade dos programas tidos ali como os mais relevantes em termos de cobertura e orçamento, instituídos entre 2001 e 2014 na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Paraguai, Uruguai, México e Peru, apontados como exemplos de programas de transferência condicionada cuja

contrapartida envolve algo relacionado ao mercado de trabalho³⁰ aparecem na base de dados da CEPAL na seção referente aos programas de inclusão laboral, e não na aba referente aos programas de transferência condicionadas.

Isso parece reforçar que a ativação vem se afirmando, cada vez mais, como uma tendência da proteção social que atravessa todos os seus âmbitos,³¹ de modo que as dificuldades recém relatadas são - também - expressão disso.

Em que pese estas circunstâncias e imprecisões e mesmo que um esforço por expressões quantitativas desta tendência não seja essencial para nossa pesquisa, as bases de dados e compilações consultadas deixam evidente que as políticas de ativação estão incrustadas nos sistemas de proteção social de praticamente todos os países da região mesmo em se considerando apenas políticas sociais que as tenham como núcleo e foco, senão veja-se as mencionadas 53 medidas *correntes* entre 2017 e 2018.

Estes dados empíricos, que ilustram o que já havíamos apontado a partir das análises da teoria social, corroboram a crescente participação da ativação na proteção social contemporânea também na América Latina. Isso posto, a inversão do movimento de exposição neste momento do trabalho pode incrementar este panorama, é dizer: passemos ao recenseamento das políticas de ativação em concreto, a partir dos diferentes tipos de medidas que assumem este perfil e que foram recolhidas dos sistemas de proteção social dos diversos países do continente.

Aqui recensearemos a classificação apresentada no relatório *Soluciones eficaces*, da OIT que, recordemos, ainda que contemple seis países com dados até 2015, é o mais completo e abrangente estudo sobre ativação na América Latina. Ao propô-la, os autores pontuam que as ferramentas conceituais utilizadas para analisar as políticas ativas em países da OCDE, já consolidadas e presentes na gramática deste campo de estudos, não seriam inteiramente aplicáveis aos países emergentes e em desenvolvimento, de modo que precisavam ser ampliadas “[...] para incluir as particularidades de enfoque, âmbito e configuração [...]”

³⁰ A saber: “capacitação técnica e profissional, “nivelamento de estudos/terminalidade educativa” e “apoio ao trabalho autônomo/desenvolvimento de micro-empresendimentos” (BROWN, 2019, [s.p.]).

³¹ E vale lembrar que isto se aplica também ao setor contributivo da proteção social. As dificuldades envolvidas com a classificação e separação da ativação em meio a outras políticas sociais é assim testemunhada diante do esforço de sua catalogação empírica: “[...] Um grande desafio dentro da temática da ativação é o fato de que a inserção laboral vem sendo resgatada como uma importante estratégia dentro das políticas sociais, essa tendência a laborização da política social, que já foi explicitada, acaba impondo às distintas áreas de atuação da política social a utilização da estratégia ativadora, com isso, muitas políticas e programas incorporam no seu rol de ações, a ativação para o trabalho. Só que nesses casos pode-se dizer que a ativação não é o objetivo central a que tais programas se propõem. É o caso, por exemplo, dos programas de seguro-desemprego presentes nos mais variados países. Esses programas têm como objetivo central a proteção ao trabalhador desempregado em determinadas situações, a ativação para o trabalho que muitas vezes aparece na oferta de qualificação ou até mesmo na imposição de entrevistas e vagas de emprego, aparece ali como um complemento desse programa [...]” (MOLLHOFF, 2019, p. 159).

(ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 64-65) adequando-se ao respectivo contexto³². Assim, são apresentados cinco tipos de intervenção recolhidas da experiência latino-americana: capacitação, programas de emprego público, subvenções ao emprego, apoio ao trabalho por conta própria e ao micro empreendimento e serviços do mercado de trabalho. Vejamos os principais elementos de cada uma delas.

A mais comum e importante política de ativação da América Latina tem sido a *capacitação*, voltada a melhorar a “empregabilidade” e as “trajetórias profissionais futuras” dos destinatários, que tradicionalmente são grupos específicos da força de trabalho. Aparece bastante como elemento integrante de outras políticas do mercado de trabalho e é comum que seja acompanhada por algum tipo de benefício monetário. Tal medida é majoritariamente de curta duração e envolve níveis básicos de formação profissional (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 65). O léxico deste tipo de política costuma envolver noções como “aquisição de competências” e “melhoria de capital humano” (MOLLHOFF, 2019, p. 192). A revisão dos resultados da implementação deste tipo de política nos países latino-americanos sugere que, nestes contextos, há maior eficácia comparativamente aos resultados de intervenções do mesmo tipo em países da OCDE, possivelmente – sustenta a literatura recenseada – porque, aqui, tais medidas se fazem acompanhar de outras, principalmente voltadas à renda. Outra especificidade deste tipo de ativação na América Latina, quanto ao atingimento de seus objetivos, é que costumam ter mais sucesso quando implicam a formação já no contexto do trabalho. A este respeito, especulam os autores, uma possível explicação é que, quando o setor privado ministra tais capacitações, a “relevância e a qualidade do treinamento” são potencialmente mais aptas a “atender às exigências dos empregadores” (ESCUADERO et al., 2017, p. 13. Livre tradução nossa).

³² Como os autores repetidamente traçam este paralelo com países da OCDE, que reproduzimos aqui tanto por fidelidade ao original como porque entendemos ser uma clivagem pertinente, precisamos reproduzir uma nota a respeito deste critério: “A divisão tradicional de países em países desenvolvidos, emergentes e em desenvolvimento tem uma utilidade limitada no estudo das PAMT, dado que as experiências com PAMT em economias desenvolvidas costumam ser significativamente distintas (como por exemplo entre os estados membros da União Europeia e os países desenvolvidos da América Latina e Caribe). Assim, ao tratar sobre PAMT o relatório fará referência aos países da OCDE (para remeter-se a um subgrupo determinado de economias desenvolvidas que compartilham experiências similares em matéria de PAMT), a países emergentes ou em desenvolvimento (para remeter-se ao resto dos países), ou a América Latina e Caribe (quando se tratar especificamente dos países da região). Obviamente, esta classificação não é totalmente exaustiva e existem duas exceções particulares: Chile e México. Em ambos os casos, em que pese pertencerem à OCDE, as experiências em matéria de PAMT são mais parecidas às observadas nos países da América Latina e do Caribe” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 59. Livre tradução nossa). Além de Chile e México, Colômbia e Costa Rica também integram a OCDE, tendo sido admitidos recentemente, e se lhes é aplicável a mesma observação.

Um segundo tipo de ativação operada em alguns países latino-americanos envolve os *programas de emprego público*. Trata-se de programas de criação direta de postos de trabalho por entidades estatais, em projetos públicos ou “semi-públicos”, com objetivo de compensar as limitações do setor privado na geração de emprego, tendo como grupo-alvo, em regra, trabalhadores em condição de vulnerabilidade. Nos países em desenvolvimento, este tipo de ativação costuma ser organizado como uma prática de *workfare*, ou seja, o trabalho do destinatário como contrapartida ao benefício. (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 14). A avaliação das experiências com este tipo de ativação conclui que seu impacto no incremento da renda dos destinatários é notável, evidenciando seu caráter de medida de combate à pobreza, inclusive porque os salários pagos pelo poder público costumam ser maiores que a remuneração dos empregos anteriores daqueles trabalhadores. Não se observam efeitos positivos, porém, em média, na “trajetória no mercado de trabalho” dos participantes, porque, em que pese saírem da inatividade, ficam atrelados a trabalhos precários (ESCUADERO et al., 2017, p. 14).

As *subvenções ao emprego* constituem também uma espécie comum de medida ativadora encontrada na política social latino-americana. Nesta categoria são inseridas políticas que buscam incentivar a contratação ou a manutenção de vínculos por intermédio da redução dos custos do trabalho, principalmente de tributos relacionados ao financiamento da seguridade social. As análises aqui recenseadas sugerem que este tipo de programa costuma ser focalizado (beneficiando a contratação de trabalhadores jovens, por exemplo). Em países emergentes e em desenvolvimento, ao contrário do que se observa em países da OCDE, onde esta política comumente tem como destinatários trabalhadores com “dificuldades particulares” de inserção, sobretudo em momentos de baixa demanda, tais estímulos buscam incidir na empregabilidade de setores da força de trabalho com “dificuldade crônica de inserção no mercado de trabalho”, como por exemplo pessoas que abandonaram a educação formal. “[...] De fato, nestes países, (sobretudo na América Latina e Caribe) muitas vezes as subvenções ao emprego são outorgadas aos empregadores para que contratem beneficiários dos PTC [Programas de Transferência Condicionada]” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 67).

Nos países latino-americanos também foram implementadas, nas últimas décadas, políticas de ativação classificadas como de *apoio ao trabalho por conta própria e ao microempreendimento*. Este tipo de medida contempla suporte financeiro, técnico e logístico para trabalhadores desempregados que queiram iniciar uma atividade econômica, tanto na forma de trabalhador autônomo como por intermédio da constituição de uma microempresa (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 67). As abordagens

empíricas da experiência latino-americana com este tipo de política social sugerem que dentre seus efeitos está o de fomentar a inserção dos beneficiários no setor informal, dada a correlação há muito reconhecida entre trabalho por conta própria e informalidade (ESCUDERO et al., 2017, p. 17). Também por isso, a ativação em tela, nestes contextos econômico-sociais, alcança um grupo bem maior de destinatários, diferentemente da prática dos países da OCDE, onde o estímulo ao trabalho autônomo e micro-empendedorismo é geralmente voltado a grupos mais específicos, como jovens ou “pessoas altamente qualificadas” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 67).

A última categoria de política ativadora destacada é a de *serviços do mercado de trabalho*. Trata-se de um tipo de serviço prestado por entidade ou instituição pública diretamente ou mediante convênio com entidades privadas para aproximar os trabalhadores pretendentes de uma ocupação a possíveis empregadores interessados, por intermédio de ações como a ajuda na busca por ocupação, orientação profissional, encaminhamento para capacitação, dentre outras. Nos países em desenvolvimento como os latino-americanos, frequentemente, este tipo de intervenção objetiva “melhorar a empregabilidade” e “[...] preparar os beneficiários para o emprego, com vistas a fomentar uma transição ao trabalho formal [...]” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 69).

Tomando em conta o *compendio* que foi sua base de dados, o relatório da OIT que vimos recenseando enumera a recorrência de cada um dos tipos de política de ativação mencionados: capacitação (44%); apoio ao trabalho por conta própria e micro-empredimento (28%); serviços do mercado de trabalho (12%); programas de emprego público (11%); subvenções ao emprego (5%), compondo uma distribuição média que se apresentou como “tendência em todos os países analisados” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 72). Mesmo que esse dado deva ser considerado a partir de uma amostragem, outro levantamento mais recente chega à mesma conclusão:

Na análise realizada pela OIT (2016) sobre as políticas de ativação na América Latina, o tipo de intervenção considerado mais recorrente na região foi a Capacitação. Olhando a partir da pesquisa aqui realizada e do seu compilamento no Quadro-resumo 3 (Apêndice B), poderia-se afirmar que realmente a Capacitação é o tipo de ativação mais comum na América Latina uma vez que entre os cinco tipos de ativação ela é a que aparece mais vezes, embora a diferença entre ela e as outras seja mínima. Agora, quando se consideram os programas de múltiplas intervenções em que a capacitação aparece como uma das intervenções dentro de um universo maior, ela realmente passa a ser a intervenção que aparece mais vezes do que as outras (MOLLHOFF, 2019, p. 194).

Voltaremos depois aos sentidos desta constatação empírica de que a capacitação é o tipo de ativação mais comum e frequente nos países latino-americanos, que ademais é referendada

também por Brenda Brown (2019). Aqui, por enquanto, queremos enfatizar as variáveis apontadas pelos autores quanto à nitidez quantitativa de tais classificações, dado o notório entrecruzamento de diferentes perfis de medidas em um mesmo programa: na pesquisa de Mollhoff (2019, p. 194) são enumerados cerca de 20 programas, de diferentes países, que não chegaram a ser enquadrados em nenhuma das categorias aplicáveis porque continham em si ações atinentes a mais de um tipo de ativação conjugadas.

Para fins de conhecimento, este aspecto dificulta também o levantamento quantitativo dos destinatários das políticas de ativação, posto que, dada a frequente combinação de ações referida acima, o conjunto dos objetivos pretendidos com a respectiva intervenção é mais amplo (ESCUADERO et al., 2017, p. 2). Ainda assim, vale reproduzir aqui a sistematização apresentada pela OIT na sua seminal análise de 2016, que constata que os destinatários mais frequentes das políticas de ativação são os jovens (24% das intervenções consideradas); em seguida aparecem os desempregados ou desocupados (19%); seguidos de pessoas em situação de vulnerabilidade (15%); população ativa em geral (14%); empregadores e pequenas e médias empresas (12%), com o restante distribuído entre outros perfis de beneficiários (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 72). Como advertem os autores do documento ora citado, os valores apresentados consideram a “[...] proporção de intervenções que possuem (pelo menos) um grupo específico como público-alvo, ainda que em alguns casos as intervenções possam ter mais de um grupo de destinatários” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 72. Livre tradução nossa). Considerando também o dado de que a definição de vulnerabilidade admite diferentes critérios para cada ordenamento jurídico, comumente relacionados ao alcance das definições de pobreza e extrema pobreza, há eventuais sobreposições das categorias de destinatários³³. Afora esta frequente justaposição de critérios de acesso nos diferentes grupos de destinatários, a constatação de que os jovens são o grupo de destinatários *exclusivos* mais frequentes de políticas de ativação dialoga com o dado da capacitação como tipo de intervenção ativadora mais frequente, como vimos logo antes, e sobre o que discutiremos mais adiante.

Apresentado o quadro geral da experiência dos países latino-americanos com a institucionalização de políticas de ativação nas últimas décadas, pode-se agora tentar sumariar

³³ Neste sentido, veja-se esta constatação, por exemplo: “Como fica claro ao analisar os diferentes programas, a tendência que se apresenta é de que a ativação na América Latina está direcionada a população pobre e/ou vulnerável, porém é importante acrescentar que a condicionalidade que aparece mais vezes dentro desse público-alvo é a de estar desempregado, desocupado (como denominam alguns países) ou exercer alguma atividade por conta própria [...]” (MOLLHOFF, 2019, p. 179).

as especificidades deste processo, ou seja, as principais manifestações das condicionantes da acomodação deste novo conteúdo aos direitos sociais na região.

Quantos às circunstâncias de formalização de políticas de ativação, as constatações feitas por Guizela Mollhoff a partir da análise de 53 programas vigentes entre 2017 e 2018 dão conta de que poucos programas então vigentes eram longevos, ou seja, em sua maioria, estas políticas sociais são um tanto instáveis, sendo revogadas ou instituídas ao sabor das trocas dos governos nacionais. Outro aspecto dessa característica é que as normativas instituidoras de tais ações frequentemente se situam no plano infralegal do ordenamento jurídico dos países em tela, o que de certa forma também explica o mencionado caráter fluído e polivalente de tais políticas, além do pequeno impacto orçamentário que são autorizadas a ter. Da mesma forma, o pendor para um ou outro objetivo de cada programa instituído condiciona a alocação da sua gestão ao respectivo órgão do estado, que costuma se dar entre pastas cuja competência envolve trabalho e/ou assistência social (MOLLHOFF, 2019, p. 171; 175; 173).

Para a OIT, há três aspectos que resumem a particularidade da concepção e aplicação das políticas ativas nos países emergentes e em desenvolvimento, tomando-se por referência os antecedentes deste tipo de política social observados nos países da OCDE: aqui, as PAMT costumam assumir múltiplos objetivos que inclusive transcendem seu propósito tradicional de intervenção no mercado de trabalho³⁴, envolvendo metas como a redução de pobreza, por exemplo, de modo que, não raramente, costumam estar acompanhadas de algum tipo de benefício de renda. Tal característica repercute em uma segunda, já mencionada antes, que diz da dificuldade de categorizar de modo claro os diferentes tipos de medida existentes. Por último, o relatório da entidade pontua que, no contexto das nações observadas, certas políticas ativas não possuem “o mesmo papel independente” verificado nas PAMT dos países da OCDE, visto que não raro seus objetivos envolvem suprir lacunas da atuação estatal na prestação de serviços públicos, como por exemplo a adoção de medidas de capacitação como compensação dos déficits da educação formal (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 62-63).

A estes aspectos distintivos podemos somar outro, também trazido no documento antes citado, que leva em conta a participação de cada tipo de ativação no total dos gastos públicos com tal política nos países considerados no relatório da OIT:

³⁴ Esta é uma constatação bastante referendada ao se tratar das políticas de ativação na América Latina. *E.g.*: “As PAMT na ALC [América Latina e Caribe] geralmente têm uma gama mais ampla de objetivos (incluindo a redução da pobreza, o desenvolvimento local e a promoção da equidade) em comparação com os países da OCDE, onde as PAMT têm sido vistas principalmente como ferramentas para resolver ineficiências nos mercados de trabalho [...]” (OECD et al., 2022, p. 155. Livre tradução nossa).

Estes perfis de gasto [majoritariamente em capacitação e fragmentados em vários programas de pequena escala] são distintos aos das economias avançadas, onde os serviços do mercado de trabalho e as subvenções ao emprego têm um papel relativamente mais importante que a capacitação e os programas de emprego público. Essas diferenças refletem sobretudo as distintas etapas de desenvolvimento econômico, cujas conjunturas específicas requerem intervenções diferentes no mercado de trabalho por parte do governo. (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 42).

Que as etapas de desenvolvimento econômico se fazem refletir em diferenças na realização de políticas sociais não resta dúvida, e esta seria uma boa deixa para avançarmos para a próxima subseção. Entretanto, é oportuno reproduzir alguns resultados recolhidos da execução de políticas de ativação na América Latina e que foram apresentados em uma das publicações consultadas. Como era de se esperar, os trabalhos vinculados mais diretamente a organismos internacionais analisam o objeto em tela na perspectiva de aperfeiçoar tecnicamente as políticas sociais, tratando-a nos termos de sua eficácia. É claro que este tipo de conclusão não nos interessa diretamente aqui, mas apenas indiretamente na medida em que contribui para revelar as condicionantes da assimilação do conteúdo ativador à forma dos direitos sociais na região:

Os resultados revelam vários insights interessantes sobre a eficácia das PAMT na ALC – e sua diferença em comparação com outras regiões. Em primeiro lugar, o emprego formal é a categoria de resultado com maior probabilidade de ser positivamente afetada pelas PAMTs na região, em relação a outros resultados de emprego, rendimentos e horas trabalhadas. Um segundo padrão quantitativo importante que encontramos é que os programas de treinamento são (ligeiramente) mais eficazes do que outros tipos de intervenções ativas para aumentar as perspectivas de emprego dos participantes – especialmente quando comparados a esquemas de obras públicas. Em terceiro lugar, e diferentemente dos resultados de estudos anteriores realizados nos países da OCDE, a meta-análise conclui que os impactos de médio prazo não são estatisticamente significativos em relação aos impactos de curto prazo na ALC. Além disso, programas de curta duração (quatro meses ou menos) são significativamente menos propensos a mostrar efeitos positivos do tratamento. Finalmente, e em termos de grupos-alvo, as PAMT são estatisticamente mais eficazes para as mulheres do que para os homens e para os jovens do que para os trabalhadores mais experientes (ESCUADERO et al., 2017, p. 27. Livre tradução nossa).

Em resumo, portanto, vimos que as políticas de ativação na América Latina costumam ser acompanhadas de prestações monetárias condicionadas; que comumente são focalizadas no que se considera em cada país como setores vulneráveis da população, muito embora o principal grupo destinatário de medidas ativadoras no continente sejam os jovens, para quem costumam funcionar quanto a resultados esperados; que assumem objetivos amplos, para além da mera intervenção no mercado de trabalho; que têm na capacitação, treinamento ou formação

profissional seu tipo e ação predominante; que conseguem incidir sobretudo na formalização de vínculos de trabalho, ou seja, no que se considera “empregabilidade”.

3.2 POLÍTICAS DE ATIVAÇÃO, FRONTEIRAS DOS DIREITOS SOCIAIS E FORMA JURÍDICA

Vimos nas últimas subseções a constituição e as condicionantes das políticas de ativação como tendência da transição de modelo dos sistemas de proteção social e as peculiaridades da instituição desta política nos países do nosso continente. Naquele primeiro momento do presente capítulo, tentamos reconstituir, em linhas gerais, o desenvolvimento desigual e combinado do processo de conformação dos direitos sociais no continente e, ao expor as suas transformações mais recentes, destacamos daí uma tendência global que sobressai da transição do modelo de Estado social, que é a ativação para o trabalho, ou ativação da proteção social. Em seguida, apresentamos as linhas gerais da experiência latino-americana com medidas ativadoras, sublinhando as peculiaridades da assimilação da referida tendência.

Como se pode perceber, nas últimas páginas há uma pequena inflexão gramatical na exposição, com o léxico das produções técnicas sobre políticas de intervenção no mercado de trabalho sobressaindo no texto sem um deslocamento teórico-metodológico para nosso campo de investigação. Esta foi uma opção consciente de redação, a fim de expor este objeto de estudo na forma com que se apresenta enquanto espécie de *política social*, enquanto possível solução para disfuncionalidades dos mercados de trabalho ou alternativa de governos para a promoção de certos parâmetros de proteção social. Antecipáramos já na introdução que essas aparências não esgotam nosso interesse aqui e tampouco pretendemos avaliar a eficácia de tais ações ou elucubrar mecanismos para incrementá-las, mas era importante para nossa proposta que o objeto fosse apresentado em seus termos, com a sua lógica própria em evidência. Agora é chegado o momento de, finalmente, remeter o que chamamos de tendência de ativação, que se materializa em diferentes tipos de políticas sociais, aos termos da crítica da forma jurídica, ou seja, de tentar entender como as categorias da forma jurídica explicam o surgimento e a consolidação de medidas de ativação em meio à conformação dos direitos sociais nas últimas décadas.

Para tanto, organizaremos nossa exposição em dois momentos: no primeiro, examinaremos o encaixe da diretriz da ativação no modelo teórico da crítica marxista dos direitos sociais; no segundo, acumularemos às explicações do primeiro o exame crítico da

concretude desta figura na América Latina, a partir do reconhecimento das condicionantes específicas do processo de conformação dos direitos sociais no continente nas últimas décadas.

3.2.1 Uma explicação teórica da ativação pela crítica da forma jurídica

Como podemos então conceber as políticas de ativação ou, de modo um pouco mais abstrato, a tendência da ativação que impregnou os direitos sociais nas últimas décadas, sem que o façamos pelas lentes da sua própria lógica, pelo crivo da tecnologia que lhe abriga? Felizmente, somos legatários de ferramentas já manuseadas e veredas já percorridas que nos permitem tentar responder essa pergunta de um modo cientificamente construído.

Antes disso, contudo, uma observação terminológica se faz necessária: as expressões “políticas sociais”, que vimos usando, “políticas públicas” e “políticas públicas sociais”, todas bastante presentes na literatura social e jurídica, aparecem ao longo deste trabalho, tanto em transcrições como no nosso texto, portando um mesmo sentido. A rigor, pelo que observamos nas referências consultadas, não parece haver diferenças conceituais significativas entre as três, exceto que, em publicações que tratam mais diretamente da proteção social, a expressão “políticas sociais” parece receber a preferência dos autores e das autoras. Na literatura jurídica, de fato, a expressão “políticas públicas” predomina, de modo a subsumir “políticas sociais”: “[...] Em suma, as *políticas públicas* parecem ter passado por um alargamento semântico, passando a abarcar o sentido que originalmente era atribuído às *políticas sociais*” (BUCCI, 2019, p. 815. Grifos no original). O sentido a que a autora se refere na citação diz respeito a uma diferença de enfoque entre uma e outra expressão, que de alguma maneira repercutiria também uma tensão de fundo, advinda dos esforços de demarcação que têm sido feitos para a constituição de um possível campo de estudos *a partir* do direito:

Os críticos à abordagem DPP [Direito e Políticas Públicas] têm ainda uma segunda objeção, relativa à substituição de referências às *políticas sociais*, típicas do Estado de bem-estar social, pelas *políticas públicas*, que consideram novidade do gerencialismo. Essa dualidade, mais uma vez, estaria a sugerir as últimas como versões menos politizadas das primeiras. Mas esse entendimento não é corroborado pelos estudiosos do Estado de bem-estar, como Célia Lessa Kerstenetzky, que adota a expressão conjugada *políticas públicas sociais*, em capítulo com esse título, sem maior dificuldade: “[...]” (BUCCI, 2019, p. 814-815. Livre tradução nossa)

Como não temos aqui a pretensão de edulcorar as políticas sociais nem tampouco agarrar-se às suas promessas, e visto que, de fato, não há grandes diferenças conceituais entre as expressões, “políticas sociais”, “políticas públicas” e “políticas públicas sociais”, neste trabalho, devem ser lidas como sinônimos.

Voltemos às questões teórico-metodológicas.

Começemos pelo seguinte: nas passagens anteriores em que adiantamos que estudaríamos as políticas de ativação *pela* crítica da forma jurídica, pode ser que a alguém pareça que isso quer dizer oferecer um olhar alternativo, mudar de ponto de vista o objeto, ou algo neste sentido. Não se trata disso. Precisamos começar afirmando aqui que entendemos que as políticas de ativação, como políticas sociais, são um fenômeno derivado da forma jurídica. Ou seja, enquanto política social, sua existência constitui um desenvolvimento concreto da conformação da forma jurídica às determinações do modo de produção capitalista, portanto sua constituição se dá *pelas* categorias fundantes desta forma social, a saber, o sujeito de direito e a ideologia jurídica. Portanto, explicar as políticas de ativação, na presente investigação, significa capturar um dado movimento da forma jurídica.

Esse estatuto material-dialético das políticas sociais, como mencionamos, já é reconhecido na crítica marxista do direito e, em especial, dos direitos sociais. Marcus Orione, com a pretensão de afastar anacronismos na interpretação da formação social brasileira, em diversas passagens promove esta localização histórico-conceitual, argumentando no sentido de que políticas públicas constituem uma forma social derivada, e portanto são desenvolvimento e sofisticação de formas sociais que lhe são anteriores e pressupostas, quais sejam, a forma jurídica e a forma política (Estado): “Concluimos: enquanto manifestação do privado, da privatização diária da nossa vida, a forma jurídica faz derivar outras formas, a mais imediata é a forma-estado que, por sua vez, faz derivar a forma política pública. [...]” (CORREIA, 2022, p. 598).

Quando tomamos qualquer política social para análise, reconhecemos um exemplar em meio a uma estrutura articulada e complexa de atribuições, instituições e agentes que põem em marcha, quotidianamente, um conjunto de serviços e prestações responsáveis pela reprodução das condições de existência de uma dada população. Isto se faz acompanhar de uma numerosa e intensa produção intelectual técnica que aperfeiçoa, sistematiza e organiza a lógica interna e as demarcações deste setor das formações sociais contemporâneas. A detecção de que as políticas públicas assumem uma forma própria, assim, se sustenta não *apenas* pela sua aparência de algo distinto, particular e objetivamente fundado em uma convenção social consciente, mas *também* por isso. Como vimos no capítulo primeiro, o processo de relativa autonomização das formas sociais se desenvolve a partir de um movimento dialético de diferenciação e identidade, pelo qual uma forma social se desgarra e se singulariza, subsumindo certas relações e funções, ao mesmo tempo em que mantém certa identidade com suas formas

precedentes, sempre perseverando as abstrações reais próprias da sociedade burguesa, radicadas em última instância na forma fundante, a forma mercadoria (CATINI, 2013, p. 177).

Vale lembrar, neste momento, a observação marxiana a respeito da particular “solidez”, como “forma natural da vida social”, que as formas sociais sob o capitalismo detêm, de modo que

[a] reflexão sobre as formas da vida humana, e, assim, também sua análise científica, percorre um caminho contrário ao do desenvolvimento real. Ela começa *post festum* [muito tarde, após a festa] e, por conseguinte, com os resultados prontos do processo de desenvolvimento [...] (MARX, 2013, p. 150. Segundo trecho entre colchetes preservado do original).

Ou seja, se tomamos o “resultado pronto” do quadro de políticas sociais instituído em um dado ordenamento jurídico, provavelmente seremos tragados à discussão não “sobre o caráter histórico” desta forma particular de mediação das relações sociais, mas sim sobre seu conteúdo (MARX, 2013, p. 150), se aumentá-lo ou diminuí-lo, como se poderia melhorá-lo à partir de “evidências” e assim por diante³⁵. O “resultado pronto” das políticas públicas como uma mediação necessária, insuperável e racionalmente evoluída da sociabilidade contemporânea, portanto uma *forma* relativamente autônoma, demarca o reconhecimento da sua “vida própria”, da sua especialidade como tecnologia, expressa, ademais, em tentativas de constituição de departamentos do saber oficial que organizam e sistematizam seus conceitos e regras.

Mas, junto com esta singularização e autonomização, a forma política pública preserva identidades e reflexos das suas formas precedentes, forma jurídica e forma-estado que, como vimos, são as formas sociais das quais deriva. Não à toa, esta gênese da forma políticas públicas é uma constatação precisamente dos estudos críticos dos direitos sociais. Recordemos, conforme exposto na primeira subseção deste capítulo, que a categoria dos direitos sociais é um desenvolvimento material e dialeticamente determinado da forma jurídica, reverberando as condicionantes das transformações históricas do capitalismo industrial em sua fase imperialista. Este desenvolvimento encontra seu ápice de sofisticação na figura dos chamados “direitos sociais públicos”), ou seja, aqueles que demandam uma intervenção direta e positiva do estado, por intermédio da prestação dos seus conteúdos³⁶. Em outros termos, ocorre aí uma

³⁵ Trata-se da mesma advertência metodológica cuidadosamente observada por Pachukanis (2017, p. 90) e que o permitiu detectar o direito como forma, na medida em que seu ponto de partida não foi a totalidade concreta (Estado, normas, sociedade civil) ou o conteúdo de um conjunto de normas em um dado momento, mas sim o átomo das relações sociais que as dotava de uma determinada forma historicamente específica.

³⁶ A distinção entre direitos sociais “públicos” e “privados” aparece no trabalho de Flávio Roberto Batista (2013, p. 228 e ss.) como parte do esforço de demonstração da inafastável acomodação das suas diferentes espécies à lógica da equivalência e reprodução do valor.

conformação da própria forma-estado, acomodando os conteúdos daqueles direitos sociais prestados na forma de políticas sociais, ou políticas públicas³⁷. Este processo, como vimos, reflete necessidades imanentes ao capital: regular a equivalência subjetiva da força de trabalho e assegurar sua reprodução.

Os seguintes excertos da tese de Júlia Lenzi Silva resumem o desenvolvimento dos direitos sociais desde as incipientes legislações fabris até chegar ao requinte das políticas públicas, *postas historicamente*, e os aspectos funcionais de sua existência concreta:

[...] Assim, se a preservação da igualdade entre os possuidores de mercadoria será garantida pelas “normas protetivas” do direito do trabalho (“direito social privado”) – que funcionam como régua para a medida do consumo da força de trabalho, impedindo o afastamento muito drástico entre seu valor e o preço (salário) pago por ela – a entrada em cena das prestações estatais concebidas na forma de “direitos sociais públicos” darão um salto de sofisticação nessa funcionalidade. O Estado, por meio dos direitos à saúde, à educação, à previdência e à assistência social, dentre outros, passa a assumir parte importante da tarefa de reprodução da força de trabalho e sustento daqueles e daquelas que se encontram inaptas para o trabalho, fazendo-o por meio da forma jurídica, isto é, do acesso individual, calcado no conceito de cidadania, aos bens e serviços públicos.

[...]

[O] fornecimento de escolas, medicamentos, e benefícios previdenciários *na forma* de política públicas constitui, em verdade, um alívio do fardo salarial para os capitalistas. Nesse sentido, a oferta de bens e serviços públicos estatais representa a assunção, por parte do Estado, de parcela importante da função de produção e reprodução da mercadoria *força de trabalho*, garantindo, assim, a continuidade de sua oferta [...] (SILVA, 2019b, p. 81-83. Grifos no original).

Há ainda outros pontos por explorar, como a transcrição indica, mas o faremos oportunamente. Por enquanto, sigamos na tentativa de firmar nosso terreno, explorando esta relação de atração e afastamento entre as formas sociais ora discutidas: é que os nexos genealógicos da forma políticas públicas com a forma jurídica e a forma-estado se fazem perceptíveis, também, nas próprias dificuldades operativas da sua autonomia e no retorno dessas mesmas dificuldades às formas que lhe precedem. Se acrescentamos condicionantes das transformações históricas mais recentes do capitalismo global que, como sabemos, desmontam o que se tinha por “estado social”, isso fica ainda mais evidente: sobejam esforços acadêmicos para resolver tais dificuldades, que envolvem novas tentativas de demarcação de campos especializados (“Análise de Políticas Públicas”, “Gestão de Políticas Públicas”, “Administração Pública”) ou ainda, na dogmática jurídica, uma acomodação reabilitadora das categorias mais

³⁷ A própria forma política pública se desenvolve em sua relativa autonomia e, como sabemos, passa a conformar outros tipos de atuação estatal. Para o que nos importa neste momento da exposição, contudo, basta destacar esta sua gênese.

avançadas do paradigma jurídico próprio do Estado social, tal como a “força normativa da Constituição” (BUCCI, 2019, p. 809-810).

Deixemos isso ainda mais evidente: forçada pelos ajustes neoliberais que diminuíram severamente a qualidade e a quantidade de políticas sociais, doutrina e jurisprudência passam a utilizar (não à toa, a partir dos anos 1970), o princípio da “reserva do possível”, no sentido de que “[...] a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado [...]” (SARLET, 2015, p. 470). Ou seja, a racionalidade tecnocrática da gestão pública busca – e encontra –, sua legitimação no direito como fiador da vontade coletiva, não porque seus respectivos agentes tenham combinado previamente ou dissimulem entre si um grande acordo pela devastação das condições de vida da classe trabalhadora, se não que, por entre os confinamentos de cada uma destas formas, há uma mesma correia de transmissão das reverberações do movimento do capital (e aqui recordamos o diálogo com Preobrazhenski, no capítulo primeiro, sobre a autonomia das formas sociais). Entre os referidos confinamentos, inclusive, as eventuais tensões chegam aos mesmos lugares. Se não, veja-se o contra-veneno que comumente se apresenta à construção da “reserva do possível”, qual seja, a noção de “proibição do retrocesso”³⁸ na garantia de direitos fundamentais sociais, outro expediente típico da dogmática³⁹ pós-positivista calcada num exercício de adequação proporcional que, em última análise e dentre outros aspectos, repercute precisamente esta fluidez do movimento de afirmação e negação entre forma jurídica e forma políticas públicas. Vejamos um desenlace possível para este imbróglio e onde ele nos levará:

Com efeito, o reconhecimento de que os direitos sociais constituem direitos exigíveis não transforma o Poder Judiciário no agente privilegiado do processo, pois não poderá substituir uma ampla e coerente política dos direitos fundamentais (e não apenas dos direitos sociais) a qual, por mais que seja correta e deva ser endossada, não pode, por seu turno, conduzir ao afastamento dos direitos sociais do crivo dos Tribunais. O que há de ser discutido e melhor equacionado é a forma pela qual há de atuar o Poder Judiciário, visto que este – bem como seus órgãos e agentes – também se acha vinculado diretamente pelos deveres de proteção dos direitos fundamentais. Da mesma forma, como foi objeto de várias contribuições citadas neste trabalho, há que

³⁸ Este princípio é bastante discutido e conhecido, e, em resumo, advoga a impossibilidade jurídica de medidas que impliquem supressão ou restrição de direitos fundamentais. Mas vejamos uma interessante premissa para a construção desta categoria, que repercute diretamente o que estamos ilustrando aqui: “Sem que se possa, aqui, desenvolver a fundamentação jurídica (internacional e constitucional) do princípio da proibição de retrocesso em matéria de direitos sociais, é possível partir da premissa de que por força da proibição de retrocesso, não é possível engessar a ação legislativa e administrativa, portanto, não é possível impedir ajustes e mesmo restrições. Do contrário – e quanto ao ponto se dispensam maiores considerações – a proibição de retrocesso poderia até mesmo assegurar aos direitos sociais uma proteção mais reforçada do que a habitualmente empregada para os direitos civis e políticos, em que, em princípio, se parte do pressuposto de que não existem direitos absolutamente imunes a qualquer tipo de restrição, mormente para salvaguarda eficiente (do contrário, incidiria a proibição de proteção insuficiente) de outros direitos fundamentais e bens de valor constitucional” (SARLET, 2015, p. 480).

³⁹ Para um exame da dogmática a partir de premissas da crítica da forma jurídica, conferir Correia (2016).

apostar mais no estudo do papel do Poder Legislativo e do Poder Executivo, assim como nos mecanismos de aperfeiçoamento do controle social em relação às políticas públicas (SARLET, 2015, p. 484).

O excerto chama ao cenário aqui a provocativa pergunta “por que juízes não fazem políticas públicas?” (BATISTA, 2013, p. 212). Após recensar a doutrina pertinente ao tema, seu proponente chega à esperada conclusão de que os limites de realização de qualquer política pública social são dados pelo funcionamento e lógica da forma jurídica e, quando objeto de demandas judiciais, redundam no pagamento, ao indivíduo sujeito de direito, de alguma quantia monetária equivalente. Nosso foco aqui é outro, quanto ao objeto direto de análise, mas o caminho é o mesmo: além do nexos genealógico entre a forma política pública e a forma jurídica, que permite reconhecer que o surgimento histórico da primeira foi uma derivação da segunda, os acúmulos trazidos nas últimas páginas validam a constatação de que a transformação dos conteúdos das políticas públicas deve ser investigada na sua ressonância às conformações do sujeito de direito e ideologia jurídica. Tais conformações, por sua vez, como sabemos desde o primeiro capítulo, são acomodações das transformações do modo de produção capitalista.

Este percurso que nos parece necessário à elaboração de uma proposta de crítica a uma política social afasta da nossa investigação outro âmbito de análise que, à primeira vista, poderia parecer pertinente ao objeto: o das intencionalidades dos agentes de formulação de políticas públicas, sobretudo uma certa postura de reduzir alterações de conteúdos a determinadas “vontades políticas”. É claro que esta é uma condição importante e decisiva para a elaboração e efetivação de prestações sociais, refletindo uma dada conjuntura de correlação de forças, no que se perfaz também como local de luta organizada da classe trabalhadora. Entretanto, podemos perceber que o alcance concreto das grandes decisões nesta matéria é apenas contingente, sem que interfira, de um ponto de vista histórico ampliado, no desenvolvimento dos processos reais que são regidos por leis próprias.

Tomamos emprestado a seguinte passagem, que trata da atuação da lei do valor por sobre intervenções de políticas econômicas nos preços, que nos parece totalmente aplicável:

E esta é uma lição que os funcionários solícitos, teóricos e práticos, da regulação do capitalismo deveriam aprender, mas não conseguem fazê-lo de modo algum. Pois, ela mostra ao seu modo que o capitalismo tem leis próprias, as quais não podem ser contrariadas pela vontade política dos administradores zelosos do sistema. Eles apenas conseguem mudar as condições institucionais em que essas leis atuam - não só para produzir fases de bonança, mas também para gerar fases em que grandes desastres acontecem. (PRADO, 2017, p. 11).

Analogamente, os reguladores de políticas públicas, locais e globais, nos limites de certos recortes históricos e conjunturais, apenas conseguem mudar as *contingências*⁴⁰ institucionais em que as leis do movimento real atuam, interferindo, de fato, no alcance dos seus efeitos, mas sem lograr revogá-las⁴¹. Revendo a exposição das subseções anteriores, podemos constatar inequivocamente esta interação no histórico da ativação como tendência das políticas sociais, posto que seu desenvolvimento e dispersão atravessou diferentes perfis de governo e de institucionalidade social, ainda que com nuances importantes (BONOLI, 2010). Todo o esforço de formulação de organismos internacionais, como também vimos, passa por decisões e disputas de interesses e é sem dúvida relevante, sobretudo para uniformizar e orientar as políticas de ativação nos países, mas, em *última instância*, apenas reflete uma tendência que estava na sua retaguarda.

Pretendemos ter deixado claro, até aqui, ancorados nas premissas que expusemos, que entender as políticas de ativação passa por estudá-las como conteúdo da forma jurídica. Mas ainda há arestas por aparar: alguém poderia objetar que não há elementos *jurídicos* suficientes para uma abordagem assim, dado que se trata de uma política pública com conteúdo difuso, institucionalizada majoritariamente no plano infra-legal e comumente combinada com outros tipos de prestação, que recém foi declarada como um *direito* e ainda em um âmbito regional (o *Pilar europeu dos direitos sociais*, de 2017), que não foi trazido aqui um exame jurisprudencial do tema etc.

Bem, voltemos à Pachukanis e vejamos que “[...] para confirmar a existência objetiva do direito, não nos basta conhecer seu conteúdo normativo, é preciso saber se esse conteúdo normativo se realiza na vida, ou seja, nas relações sociais [...]” (PACHUKANIS, 2017, p. 113). Ora, a ativação dos beneficiários de prestações sociais é um conteúdo que passa a ser assimilado pela relação jurídica entre Estado, como sujeito de direito, e indivíduos, organizada na forma de políticas públicas instituídas em normas jurídicas. Esta relação se passa na esfera da circulação, com o revestimento contratual característico de uma figura da troca, interesses ou pretensões contrapostas ou pactuadas e a lógica da equivalência – ainda que uma das partes tenha sua participação mediada pela condição de “[...] poder social, público, um poder que

⁴⁰ Adaptando a transcrição, usamos *contingência* aqui no sentido de uma intervenção limitada e conjuntural, na medida em que *condição*, *condicionamento* e *condicionantes* são expressões que temos usado, neste trabalho e à luz da crítica marxista do Direito, para designar o efeito dialético das determinações do modo de produção capitalista na *conformação das formas sociais*, como expusemos no capítulo primeiro.

⁴¹ Marx sugere algo parecido ao discorrer sobre a relação entre a legislação fabril e o desenvolvimento da grande indústria: “Essa revolução industrial, que transcorre de modo natural-espontâneo, é artificialmente acelerada pela expansão das leis fabris a todos os ramos da indústria em que trabalhem mulheres, adolescentes e crianças [...]” (MARX, 2013, p. 545).

persegue o interesse impessoal da ordem” (PACHUKANIS, 2017, p. 168). A coisa se passa aqui, portanto, de modo inteiramente subordinado à forma sujeito de direito e à forma contratual reproduzida *na e pela* ideologia jurídica.

Para que possamos expor *como* se opera essa subordinação, que é o que interessa aqui, precisamos promover uma tentativa de abstração do fenômeno da ativação. Essa tentativa é necessária para podermos esboçar uma explicação sua que supere análises pontuais de um ou outro perfil de política pública que a inclua. Nas subseções anteriores, expusemos a caracterização de que a ativação (mais do que as *políticas* de ativação em específico, porque nos referíamos a um certo sentido ou diretriz) era uma *tendência* de conformação dos sistemas de proteção social nas últimas décadas, e com isso fazíamos referência a um *movimento*, ou seja, um sentido ou direção observado internamente a uma transformação mais ampla que, à nossa constatação, é bastante bem documentado e reconhecido. Agora, nossa tentativa de abstração visa identificar a substância desta tendência, ou seja, um mesmo conteúdo comum que perpassa os diferentes tipos de ativação e políticas públicas que a mobilizam. Neste esforço, vale recuperar um excerto já trazido aqui antes e que resume a “lógica da ativação” capturada das experiências das últimas décadas, com uma síntese de seus objetivos:

- a) contrariar as políticas compensatórias ou passivas, entendidas como incapazes de superar situações de desemprego e de marginalização persistentes, contribuindo para o desincentivo na busca de um emprego;
- b) opor-se à prática e/ou à cultura da dependência por parte dos beneficiários em relação ao Estado, orientando-os para práticas e posturas mais ativas;
- c) creditar em demasia ao emprego a possibilidade de inclusão social;
- d) estabelecer exigências relacionadas à busca de um emprego em contrapartida aos benefícios recebidos;
- e) perpetuar medidas disciplinares e punitivas diante do não cumprimento das exigências estabelecidas;
- f) orientar-se por concepções restritivas e conservadoras em relação às responsabilidades do Estado e dos governos, diminuindo a sua intervenção no social;
- g) valorizar a empregabilidade como atributo individual; e
- h) basear-se em uma relação de contrapartida fundamentada em um contrato entre o beneficiário e o Estado (MOSER, 2011, p. 75).

Novamente, precisamos reivindicar a posição metodológica de entender as mudanças de conteúdo das políticas públicas não como determinações de vontades políticas, mas sim como sintomas, por isso devemos resistir à tentação, aqui, de encontrar as respostas pretendidas nas auto-motivações imediatas de tais políticas. Reposto isso, resumamos esses sintomas a partir da citação anterior: a ativação vem para romper com o “apassivamento” da superpopulação relativa que se beneficia de prestações sociais sem se mobilizar para voltar ao trabalho; os indivíduos precisam trabalhar para sobreviver, e o Estado até pode auxiliar para que isso aconteça, mas passará a cobrar contrapartidas, quaisquer que sejam.

Para adicionar dados à pretendida abstração, lembremos os principais e mais recorrentes tipos de medidas de ativação: *workfare*, ou a cobrança de um trabalho efetivo em troca de um benefício social; capacitação de trabalhadores pelo incremento de seu “capital humano”, com a melhora da sua “empregabilidade”; criação e oferta de vagas de trabalho pelo Estado, em empreendimentos pontuais seus; promoção de subsídios a empresas para contratação de trabalhadores; fomento ao trabalho por conta própria e ao micro-emprego; facilitação de contratações, por intermédio de serviços de intermediação ou orientação (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016).

Pois bem: tendo estes dados em mente e assumida a premissa teórica de que os direitos sociais – e, portanto, as políticas sociais – são a forma jurídica da reprodução da força de trabalho e garantia da equivalência subjetiva, podemos reduzir abstratamente a ativação como sendo *a manifestação do encurtamento dos ciclos de transição entre a superpopulação relativa e a população ativa, determinado por novas dinâmicas da produção capitalista*. Em outros termos, a diretriz ativadora desenvolvida e amplamente observada nos sistemas de proteção social nas últimas décadas significa, em resumo, uma medida de aceleração do trânsito dos trabalhadores da condição de integrantes do exército industrial de reserva para a de trabalhadores ativos, considerando as necessidades de reprodução incessante deste circuito e de circulação da força de trabalho com mobilidade e fluidez. Em termos mais coloquiais: as medidas de ativação servem para empurrar trabalhadores desempregados para alguma ocupação o mais rápido possível, garantindo sua reprodução, de modo que um indivíduo, ao ser demitido ou ao entrar no mercado laboral, mantenha sua força de trabalho mobilizada, circulante e apta ao trabalho.

Desdobremos esta abstração, a começar pela exposição de uma determinação prévia: a categoria marxiana *superpopulação relativa*, que tem na expressão *exército industrial de reserva* um sinônimo, designa uma massa de trabalhadores disponível para ser alocada em algum setor da produção em algum momento (MARX, 2013, p. 708). Ao mesmo tempo que sua existência se dá como oposição ao “exército ativo” de trabalhadores ocupados, a superpopulação não é um “desajuste” pontual de um mercado de trabalho específico, mas sim produto da “contínua alteração qualitativa do capital” total, ou seja, o acréscimo permanente de seu elemento constante (os meios de produção) em relação ao componente variável (a força de trabalho), no que configura o aumento da *composição orgânica* do capital como reflexo da acumulação capitalista (MARX, 2013, p. 689; 704). A existência e os movimentos da superpopulação relativa, portanto, mais do que um retrato da divisão da força de trabalho de

um local em um dado momento, é uma categoria constitutiva do modo de produção capitalista, posto que é a *alavanca* da acumulação de capital:

Mas se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta. Ela fornece a suas necessidades variáveis de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento populacional [...] (MARX, 2013, p. 707).

Temos, pois, que a superpopulação relativa é uma “necessidade da acumulação capitalista” e independe da “barreira natural” do crescimento demográfico; que “[t]oda forma de movimento da indústria moderna deriva, portanto, da transformação constante de uma parte da população trabalhadora em mão de obra desempregada ou semiempregada”; e que os deslocamentos de parte da força de trabalho ocupada para esta condição são *produzidos*⁴², seja pela “repulsão de trabalhadores já ocupados anteriormente”, seja por uma “absorção mais dificultosa” dos supranumerários (MARX, 2013, p. 710; 708; 705-706). Seu caráter inerente à acumulação reaparecerá, depois, no seu tratamento como causa contrarrestante disposta pelo capital em face da lei da queda tendencial da taxa de lucro (MARX, 2017, p. 275).

A centralidade da superpopulação relativa para a acumulação capitalista ocorre porque seus movimentos de expansão e contração regulam os movimentos gerais dos salários. Tais movimentos

[n]ão se determinam, portanto, pelo movimento do número absoluto da população trabalhadora, mas pela proporção variável em que a classe trabalhadora se divide em exército ativo e exército de reserva, pelo aumento ou redução do tamanho relativo da superpopulação, pelo grau em que ela é ora absorvida, ora liberada (MARX, 2013, p. 712-713).

Esta regulação é relativa também aos impulsos do desenvolvimento dos meios de produção, no sentido de que uma evolução dos processos produtivos, em volume e eficiência, aumenta consequentemente a força produtiva do trabalho, de modo que a demanda por indivíduos trabalhadores não necessariamente acompanha a demanda por força de trabalho, eis que esta pode ser atendida pelo incremento da extração do trabalho excedente da força de trabalho empregada, por intermédio da mais-valia relativa. E assim chegamos ao elemento

⁴² Queremos enfatizar com isso que a superpopulação é um dado da acumulação capitalista, muito embora assumamos facilmente a forma de “lei natural independente dos produtores”, capacidade que, como sabemos, é precisamente um dos segredos da reprodução capitalista como um todo (MARX, 2017, p. 284).

dinamizador desta regulação, aquele que devolve à esfera da circulação estas determinações da produção: a concorrência.

[...] O sobretrabalho da parte ocupada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de sua reserva, ao mesmo tempo que, inversamente, esta última exerce, mediante sua concorrência, uma pressão aumentada sobre a primeira, forçando-a ao sobretrabalho e à submissão aos ditames do capital. A condenação de uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada em razão do sobretrabalho da outra parte, e vice-versa, torna-se um meio de enriquecimento do capitalista individual, ao mesmo tempo que acelera a produção do exército industrial de reserva num grau correspondente ao progresso da acumulação social [...] (MARX, 2013, p. 712).

Nesta breve revisão dos aspectos fundamentais da categoria em tela no quadro geral da crítica da economia política de *O capital*, cabe ainda uma menção às formas de manifestação da superpopulação relativa: flutuante, latente e estagnada. A primeira delas contempla uma massa de trabalhadores muito jovens “ora repelidos, ora atraídos” para os centros da indústria moderna, mas “regularmente” dispensados em sua maioria quando atingem determinada idade ou um desgaste tal que não permita sua ocupação no mesmo ramo da divisão do trabalho, necessitando uma rápida renovação geracional para sua reposição. A forma latente de manifestação da superpopulação relativa, por sua vez, indica aquela parcela da força de trabalho agrícola que espera uma oportunidade de se transferir para o proletariado urbano, mantendo um fluxo constante de mão de obra nesta direção (MARX, 2013, p. 716-718).

E, finalmente, a que mais diretamente nos interessa aqui: a superpopulação relativa *estagnada*. Este contingente

[...] forma parte do exército ativo de trabalhadores, mas com ocupação totalmente irregular. Desse modo, ela proporciona ao capital um depósito inesgotável de força de trabalho disponível. Sua condição de vida cai abaixo do nível médio normal da classe trabalhadora, e é precisamente isso que a torna uma base ampla para certos ramos de exploração do capital [...] (MARX, 2013, p. 718)

Há ainda uma clivagem por dentro da superpopulação relativa estagnada, localizando-se aí um nível ainda mais degradado de vida chamado *pauperismo*, contemplando os trabalhadores ditos lumpens, condição que engloba os aptos ao trabalho, os órfãos e filhos de indigentes e finalmente os maltrapilhos e incapacitados para o trabalho⁴³.

⁴³ Marx não chega a desenvolver esta passagem, mas parece ter antecipado o desenvolvimento de um sistema complexo de gestão pública da reprodução da força de trabalho às expensas da própria massa salarial, ou o que viriam a ser os direitos sociais e as políticas públicas: “[...] O pauperismo pertence aos *faux frais* [custos mortos] da produção capitalista, gastos cuja maior parte, no entanto, o capital sabe transferir de si mesmo para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média (MARX, 2013, p. 719).

Como pudemos observar desta pequena exposição, há certas passagens cujo tom é mais analítico e descritivo de um cenário do que exatamente de ordenação dos conceitos e outras que podem ser consideradas obsoletas por uma série de razões, dentre as quais o desenvolvimento histórico de técnicas e instituições para a reprodução da força de trabalho. Afora isso, o conceito de superpopulação relativa segue sendo indispensável para expressar uma forma de existência da força de trabalho que impulsiona a acumulação capitalista precisamente porque consegue capturar o movimento do seu objeto como determinação parcial da gênese do real como concreto pensado (MARX, 2008, p. 259).

Além da vigência da validade conceitual da superpopulação relativa, precisamos justificar aqui que seu emprego, por nós, para sintetizar a abstração das políticas de ativação, decorre do reconhecimento de uma reflexão, em sentido dialético, entre a noção de *ativar* os trabalhadores e a existência dinâmica de um contingente destes indivíduos assimilados pelo capital como reserva da mercadoria força de trabalho. Se a superpopulação relativa se manifesta na esfera da circulação como reserva da mercadoria trabalho abstrato e a ativação formaliza uma relação entre estado e indivíduo cujo conteúdo é a disposição individual desta mercadoria nesta mesma esfera, só podemos deduzir que a ativação reclama o conceito de superpopulação relativa para seu entendimento.

Agora, dito isso, tal síntese proposta para o fenômeno ativação – que, lembrando, poderá nos conduzir à demonstração de *como* a ativação opera *pelos* categorias da forma jurídica –, precisa se confirmar submetendo-se à “verdade” da produção. E isto não é um critério arbitrário ou uma vulgata marxista, mas antes uma imposição do modo de ser do capital, sua existência como sujeito auto-processante que engendra um modo de produção à sua maneira e que “[...] só pode ser compreendido como movimento [...]”, em um processo cíclico que percorre diferentes formas e estágios alocados em dois principais momentos, a produção e a circulação, que se mediam reciprocamente e cuja unidade constitui o processo em seu todo (MARX, 2014, p. 179-184).

Neste mister, Edelman é quem melhor organiza a referência para tomarmos uma figura jurídica desde a esfera onde se apresenta, a circulação, e identificarmos seus vínculos com a esfera da produção. Aprendemos com este autor, depois de Marx, que a esfera da circulação é o *ponto de partida* porque é ali que as condições de reprodução do modo de produção capitalista se processam, com suas leis e formas próprias (EDELMAN, 1976, p. 125), ocultando e revelando a esfera da produção que, afinal, é a esfera que sobredetermina as formações sociais que se erigem deste modo de produção. Se assumimos que a forma política pública é uma forma derivada da forma jurídica e que a ativação, enquanto figura daquela, sofre as determinações

desta última, é uma obviedade que a relação jurídica entre indivíduos e Estado cujo conteúdo é a ativação seja uma figura da circulação. Disto isso, a pergunta que fica é: o que essa figura revela sobre esfera da produção e, por outro lado, como a esfera da produção explica a sua existência?

Já apresentamos, em momentos anteriores, as discussões no interior do marxismo sobre as transformações do modo de produção capitalista das últimas décadas e pudemos constatar que, a despeito das divergências existentes, é certo que ocorreram profundas mudanças na organização da produção em escala global que repõem a subordinação do trabalho ao capital com novas camadas de obliteração da extração de mais-valia. Tanto a renovação de meios para a produção da mais-valia absoluta, nas diversas formas de precarização, passando pela abertura de novas formas de extração de valor do trabalho improdutivo, vide a terceirização, e chegando no ápice tecnológico da complexidade organizacional das grandes empresas, reclamam, para o atendimento dos imperativos da acumulação, a mobilidade e a adaptabilidade da força de trabalho.

A produção dita *flexível* sucede, a partir dos anos 1970, o padrão fordista-taylorista sobre o qual se erigiu a carta keynesiana do pacto social entre capital e trabalho. Tratava-se, então, de enxugar os custos de produção, dentre os quais, principalmente, o custo da força de trabalho, e aumentar a produtividade. O grande capital se torna transnacional e, ao mesmo tempo em que centraliza sua direção e monta cadeias globais de produção, descentraliza e expande seus movimentos sem os limites e amarras das fases anteriores (ROBINSON, 2017, [s.p.]). “[...] A gerência científica, o controle dos tempos e dos movimentos (taylorismo), a produção em série e a massificação do produto (fordismo) [...]”, características da grande indústria do século XX, dão espaço a processos produtivos altamente “nucleados pelos sistemas de máquinas”, em que desde o chão de fábrica até os escritórios ficam subsumidos a um capital que se apresenta ainda mais produtivo e capaz de realizações, para as quais o trabalho vivo⁴⁴ *aparece* cada vez menos (PRADO, 2005, p. 16-17).

Produção flexível, dispersão das cadeias produtivas e mobilidade de capitais exigiam, precisamente, maiores flexibilidade, circulação e mobilidade da mercadoria força de trabalho. É esta circunstância, pois, que tensiona a conformação da forma jurídica à imagem e semelhança das suas determinações e se manifesta nas famigeradas “reformas”, que criam ou reforçam figuras bastante conhecidas do Direito e da Sociologia do Trabalho englobadas na

⁴⁴ Partindo de outras apropriações do referencial marxista para tratar do fenômeno da velocidade da substituição do trabalho vivo por trabalho morto no capitalismo contemporâneo, Ricardo Antunes nomeia este processo com a conhecida expressão “liofilização organizacional” (ANTUNES, 2018).

lógica geral da flexibilização: trabalhadores *just in time*, contratos de tempo parcial, zero hora, intermitentes e outras figuras menos protegidas, estranhos à tipicidade dos contratos de trabalho anteriores, facilitação de dispensas, enfraquecimento dos sindicatos e corrosão da proteção dos salários.

Isto tudo que mencionamos nos parágrafos anteriores compõe um mesmo quadro: a transformação do modo de produção capitalista que ocorreu – e segue ocorrendo – a partir dos anos 1970. Na medida em que enunciamos este conjunto de manifestações desta transformação, é possível que sejamos atravessados por um impulso normativista característico do pensamento jurídico, ou mesmo por um certo politicismo estatalista, mesmo que crítico, de entender que as expressões jurídico-políticas deste momento da história, catalogadas sob o signo geral do neoliberalismo, foram a mola propulsora das transformações econômicas, posto que liberaram o capitalismo dos estorvos institucionais do estado social permitindo que aquele descobrisse novos caminhos. Por outro lado, a explicação de que todas as expressões recém mencionadas são fruto de uma concertação do grande capital poderia encontrar contrapontos no interior destas mesmas esferas, além de introduzir o raciocínio nos labirintos de um certo economicismo positivista, em busca de relações de causa e efeito. Se adicionamos cronologias locais a tais discussões, a coisa se põe ainda mais complicada.

Em que pese tudo isto e assumida toda nossa limitação diante destes nós, se lembrarmos que o desafio, neste momento da exposição, é confirmar a hipótese de que as transformações desta etapa do capitalismo alteram, em um certo sentido, a relação entre capital e superpopulação relativa (*dando-se por justificada aqui a conexão entre esta última e as políticas de ativação*), cremos ser possível expor as determinações daquela relação a partir do que se sabe a respeito do caráter imanentemente contraditório da produção capitalista e como este caráter se expressa, algo advertido cuidadosamente por Marx: “[...] É preciso que as tendências gerais e necessárias do capital sejam diferenciadas de suas formas de manifestação” (MARX, 2013, p. 391).

Pois bem, no contexto do exame das formas de extração de mais-valia (absoluta, fundada no prolongamento da jornada de trabalho, e relativa, fundada na diminuição do tempo de trabalho necessário para sua reprodução e aumento do tempo de trabalho excedente decorrente da melhoria das “condições técnicas e sociais do processo de trabalho”), Marx observou “[...] o impulso imanente e a tendência constante do capital a aumentar a força produtiva do trabalho para baratear a mercadoria e, com ela, o próprio trabalhador” (MARX, 2013, p. 390; 394). Este movimento assim descrito, no esquema da reprodução capitalista, conforma a tendência ao aumento da *composição orgânica do capital*, ou seja, a busca por

incrementar a força produtiva do trabalho, que se traduz na inversão de mais capital para os meios de produção, em mais e melhores máquinas e processos, proporcionalmente à força de trabalho empregada, de modo que, na composição do capital total, aquela porção de onde sai o valor excedente (trabalho vivo, capital variável) seja menor do que a participação dos meios de produção (capital constante). Esta tendência é, ao mesmo tempo, pressuposto e resultado da acumulação capitalista: “A acumulação de capital, que originalmente aparecia tão somente como sua ampliação quantitativa, realiza-se, como vimos, numa contínua alteração qualitativa de sua composição, num acréscimo constante de seu componente constante à custa de seu componente variável” (MARX, 2013, p. 704).

Impulso imanente e tendência constante, como os conhecemos do léxico marxiano, indicam um movimento que se repõe, um comportamento decorrente do caráter da substância do capital, o valor, que busca sempre valorizar-se a si mesmo e, neste mister, dá passos que aparentam ser contraditórios em seus respectivos momentos, mas que possuem aquele mesmo fundamento. É nesta dinâmica que a tendência ao aumento da composição orgânica do capital se transmuta em outra lei tendencial, a da queda da taxa de lucro. O argumento de Marx é que, na medida em que a composição orgânica do capital (ou seja, uma proporção menor do capital variável, aquele que produz o excedente) aumenta mais rapidamente que a taxa de mais-valia, ou do grau de exploração do trabalho, o *quantum* de excedente no capital total tenderá a cair. Dado que a taxa de lucro é a razão entre o valor excedente e o capital total, a tendência é que haja uma queda daquela.

A queda da taxa de lucro e a acumulação acelerada só são diferentes expressões do mesmo processo na medida em que ambas expressam o desenvolvimento da força produtiva. A acumulação, por sua vez, acelera a queda da taxa de lucro na medida em que com ela está dada a concentração dos trabalhos em grande escala e, com isso, uma composição mais alta do capital. Por outro lado, a queda da taxa de lucro acelera a concentração do capital e sua centralização por meio da expropriação dos capitalistas menores, da expropriação dos últimos produtores diretos que ainda disponham de algo a ser expropriado. Desse modo, a acumulação se acelera na proporção de sua massa, ainda que a taxa de acumulação diminua juntamente com a taxa de lucro (MARX, 2017, p. 273).

Por outro lado, é da anatomia do capital engendrar as suas próprias contra-tendências ou, na gramática marxiana, suas causas contrarrestantes à lei da queda tendencial da taxa de lucro, que não necessariamente lhe invalidam, mas nela interferem, retardando-a ou diminuindo-a em seus efeitos, circunstância que, inclusive, faz com que Marx adjective a referida

lei como *tendencial*⁴⁵. São elas: aumento do grau de exploração do trabalho, compressão do salário abaixo do seu valor, barateamento dos elementos do capital constante, superpopulação relativa e comércio exterior (MARX, 2017, p. 271-278).

Devemos ter em mente a advertência marxiana trazida logo antes, quanto ao cuidado em não confundir uma tendência geral e necessária do capital com uma de suas causas contrarrestantes e sua forma de manifestação, o que se põe ainda mais complicado quando tomamos um dado período histórico para observação, profuso de medidas econômicas contrastantes e condicionamentos diversos.

Podemos observar como as mesmas causas que produzem a queda na taxa de lucro também determinam os fatores que a contrariam. De facto, o desenvolvimento tecnológico que leva à substituição da força de trabalho por máquinas, ou seja, a substituição do capital variável por capital constante, se, por um lado, leva a um aumento da composição orgânica, por outro, gera um aumento da exploração do trabalhador individual e a criação do exército industrial de reserva (MORO, 2023, [s.p.]

Ainda assim, há um manancial de esforços marxistas que seguem buscando afiançar sua interpretação deste conjunto difuso de fenômenos naquelas que são as emanções mais essenciais e típicas da peculiaridade histórica do modo de produção capitalista. A título de registro, quanto à lei tendencial da queda da taxa de lucro, mesmo que se opusesse algo a respeito da sua “validade” como *lei tendencial*⁴⁶, esforços de demonstração “empírica” da sua atuação têm ganhado estofa, como se vê por exemplo no recente artigo de Michael Roberts em que o autor reúne evidências empíricas de outros pesquisadores e bases de dados às suas já publicadas naquele sentido (ROBERTS, 2022, [s.p.]). A mesma tendência resume, em bases marxianas, a origem sempiterna das crises do capitalismo global, de modo a poder se falar em uma “estagnação secular”, cujas expressões mais recentes são círculos viciosos de recessão

⁴⁵ Concordamos com o seguinte entendimento a respeito do sentido de *lei tendencial* em *O capital*: “A tendência ao aumento da composição orgânica e à queda da taxa de lucro é concebida por Marx, assim, como ‘(...) esta lei, quero dizer, esta conexão interna e necessária entre dois [termos] aparentemente contraditórios’. De modo geral, esta é a forma das leis enunciadas por Marx em seu estudo do capitalismo, forma na qual a necessidade lógica característica da lei advém da própria contradição em que são postos seus termos. Em vez de um nexa não contraditório entre fenômenos ou entre estes e sua causa, a relação é lei exatamente quando seus termos se apresentam como os aspectos contraditórios de um fundamento comum, definidos como o contrário um do outro. Sua contradição é ‘aparente’ se tomada como um movimento casualmente inverso de fatores ‘justapostos’, indiferentes, exteriores um ao outro. Esta ‘aparência’ revela algo real, porém, se vista enquanto expressão da contradição intrínseca ao fundamento destes fatores. Daí que eles se definam como ‘momentos’ determinados por uma relação contraditória, como resultado da atividade desta última por contraposição à ‘calma’ da ‘justaposição’ passiva, morta e improdutiva – incapaz de criar” (GRESPLAN, 2012, p. 174-175).

⁴⁶ Isso aparece não só aqui, mas também em discussões de outros campos que relutam em entender o sentido de *lei e tendência* de um ponto de vista materialista histórico-dialético, tal como desenvolvido por Marx em *O Capital* e outros autores marxistas. Neste sentido, conferir o exame de Marcel Van der Linden (2007) a respeito do caráter de *lei tendencial* do desenvolvimento desigual e combinado, por exemplo.

(MORO, 2023, [s.p.]). Trazemos estes dois exemplos pontuais porque são análises que, ao mesmo tempo em que captam o, digamos, específico, conjuntural, das grandes e principais medidas pós crise dos anos 1970 e seus efeitos, também o fazem sem sobrepor partes ao todo e sem tergiversar na centralidade da produção como momento da formação do valor⁴⁷.

Posto isso, o que queremos dizer é que, do ponto de vista metodológico reivindicado, se assumimos a primazia da explicação dos *movimentos* do capital por suas leis imanentes e se podemos deduzir que estas leis mais gerais não são contrariadas pelas transformações recentes mais profundas do capital – que, pelo contrário, as reafirmam –, precisamos tomar nossa categoria de estudo (a superpopulação relativa) em meio às determinações mais simples da lei da acumulação capitalista e então submetê-la às especificidades históricas das transformações produtivas, ou seja, às mudanças na sua determinação complexa, que é o desenvolvimento dos meios de produção.

Retomemos então àquela lei tendencial que, como já vimos, tem na superpopulação relativa um dos seus termos. Diz Marx:

[...] Por outro lado, essa diminuição relativa de seu componente variável, acelerada pelo crescimento do capital total, e numa proporção maior que o próprio crescimento deste último, aparece, inversamente, como um aumento absoluto da população trabalhadora, aumento que é sempre mais rápido do que o do capital variável ou dos meios que este possui para ocupar aquela. A acumulação capitalista produz constantemente, e na proporção de sua energia e seu volume, uma população trabalhadora adicional relativamente excedente, isto é, excessiva para as necessidades médias de valorização do capital e, portanto, supérflua (MARX, 2013, p. 705).

Se bem já víamos a relação entre o aumento da composição orgânica do capital e o aumento da população trabalhadora em reserva, há neste trecho uma assertiva menção ao ritmo do aumento da superpopulação, *sempre mais rápido do que o do capital variável para ocupá-la*. Mais adiante, este aspecto do ritmo ou das velocidades de formação e absorção dos

⁴⁷ Não cabendo avançar neste ponto aqui, estamos fazendo referência a formulações muito importantes e avançadas, como as que discutem o papel das finanças, mas que podem ser criticadas por, eventualmente, contraporem capital produtivo e capital financeiro, chegando ao ponto de “vilanizar” o segundo (NORFIELD, 2014), o que certamente seria um problema do ponto de vista teórico-marxista; ou ainda outras que sugerem a novidade histórica de um padrão diferente de acumulação, como a que é recenseada criticamente neste trecho: “Nesse sentido, a ‘flexibilidade’ do atual regime de acumulação, tal como definida por Harvey, tem como um de seus principais eixos as práticas de organização e gestão dos processos industriais, de comercialização e de trabalho (forma de produção), desviando-se – pelo menos inicialmente – da questão do padrão de acumulação. Por isso, há certa incoerência por parte de Harvey ao falar em ‘acumulação flexível’. Embora o processo não se resume a transformações no interior da produção, este parece ser o núcleo da mudança. Além disso, trata-se antes de um modo flexível de realizar a reprodução ampliada do capital do que propriamente de uma acumulação flexível (que, a rigor, seria difícil de conceber, já que as leis da acumulação são bastante rígidas). A ambiguidade se revela na própria oscilação de Harvey entre as expressões ‘acumulação flexível’ – inúmeras vezes empregada e que ficou consagrada – e ‘modos mais flexíveis de acumulação do capital’ ou ‘regime ‘flexível’ de acumulação’ [‘flexible’ regime of accumulation] – mais raras no texto.” (LAPYDA, 2011, p. 106).

supranumerários aparece novamente em referência aos ciclos de um certo “curso vital da indústria moderna”, cujas intercalações entre pujança, crise e estagnação repousam sobre a *formação constante*, uma *maior ou menor absorção* e a *reconstituição* do exército industrial de reserva (MARX, 2013, p. 708). Já no Livro III, ao se referir à superpopulação relativa como causa contrarrestante, Marx menciona sua disponibilidade como fator de produção para novos ramos, sobretudo aqueles em que predomina o trabalho vivo, muito embora acrescente aqui as determinações da concorrência, que interferem nos efeitos daquela contratendência por conta da equalização das taxas de lucro (MARX, 2017, p. 275-276).

Temos então que a lei geral da acumulação capitalista acarreta a produção e a *reprodução* da superpopulação relativa como, ao mesmo tempo, pressuposto e resultado da sua atuação; que, no curso das oscilações da produção, a taxa de absorção destes supranumerários pode ser maior ou menor; e que, nas fases de tais ciclos, a reserva da força de trabalho *pode* ser deslocada entre setores produtivos. Vê-se, pois, que o caráter de lei tendencial das afirmações marxianas a respeito do exército industrial de reserva permite sua compreensão intuitiva, dada a familiaridade com uma de suas notórias manifestações, o desemprego, mas ainda cabe entendê-la em um período histórico demarcado. Para tanto, voltemos em definitivo à produção.

Se o argumento é que precisamos interpretar a ação de uma lei tendencial no desenvolvimento de uma categoria em um dado momento histórico a partir das determinações mais essenciais do modo de produção, precisamos fixar, enfim, quais as especificidades, os traços distintivos qualitativos das transformações das forças produtivas naquele momento. Neste sentido, resumíramos antes estas transformações que se dão a partir da década de 1980 à lógica da produção flexível. O “revolucionamento” tecnológico dos meios de produção, que se expressam na refuncionalização da comunicação e das informações, na automação e robótica, na otimização da gestão e dos processos internos às empresas, dentre outros aspectos, tornaram possível ao capital “ser global” (ROBINSON, 2017, [s.p.]) ou, o que nos parece mais adequado, tornar global sua organização da produção.

Nessa *terceira onda* de globalização, se considerada uma periodização que atenta para as transformações históricas da produção de mercadorias (com o que concordamos), o capital, ao mesmo tempo em que aplica ciência e tecnologia avançadas nos processos produtivos de modo a alterar o processo de trabalho, tornando o trabalhador um mero “supervisor” e “regulador” do processo produtivo⁴⁸, também transfere parte da produção de mercadorias

⁴⁸ Eleutério Prado (2005a; 2005b), a partir de Ruy Fausto, chega mesmo a caracterizar essas transformações como configuradoras de um novo desenvolvimento da subsunção do trabalho ao capital, subsunção esta que passaria a ser também “material”, circunscrita historicamente a etapa capitalista da “pós-grande indústria”: “O

intensivas em trabalho para a periferia do sistema, em busca do excedente na forma de mais-valia absoluta (PRADO, 2005a, 2005b, 2018).

Consolidam-se as chamadas cadeias produtivas globais, “[...] cujos elos se espalham pelo mundo na dependência do custo relativo de produção [...]”, alocando atribuições produtivas conforme conveniências de formação e realização de valor, em interações permanentes entre matrizes e subsidiárias, algo só tornado possível pelos desenvolvimentos tecnológicos de comunicação e computação ocorridos no período (PRADO, 2018, [s.p.]). A acumulação, portanto, passa a operar em níveis *globais*, a partir de uma organização *global* da empresa e de relações capital-trabalho também *globais*, “[...] especialmente trabalho desregulado e reservas de trabalho precário em todo o mundo [...]” (ROBINSON, 2017, [s.p.]. Livre tradução nossa).

trabalhador da pós-grande indústria – cujo período histórico se inicia, aproximadamente, no último quartel do século XX – torna-se, pois, guardião e regulador do processo de produção. Ora, isto é crucial, pois vem marcar, segundo Fausto, uma segunda negação do processo de trabalho. Nos limites do capitalismo, o trabalhador continua não determinando os fins de sua atividade, não se torna sujeito de sua própria atividade produtiva, mas deixa de estar inserido como peça no processo de produção. Nessa condição, entretanto, é ainda mantido subordinado de forma real ao capital. Ele é agora chamado a exercer um papel ativo e co-responsável no processo produtivo; em conseqüência, a sua compreensão maior ou menor do processo tem de estar a serviço desse processo. Assim, se ele deixa de estar intercalado, mesmo se é liberto materialmente do processo de produção, o sistema de produção, no qual se encontram objetivados conhecimentos científicos e tecnológicos extremamente avançados, passa a exigir dele um comprometimento subjetivo, de atenção permanente, um envolvimento intelectual com o seu adequado funcionamento. A pós-grande indústria é caracterizada, por isso, pela subsunção formal, intelectual e societária do trabalho ao capital” (PRADO, 2005b, p. 18). Marcus Orione também expressa a necessidade de se repensar os termos da subsunção, e propõe o conceito de subsunção “hiper-real”: “A tecnologia possui papel fundamental neste processo, tanto na potencialização da extração do mais-valor por parte da burguesia, quanto na intensificação da cumplicidade da classe trabalhadora. No entanto, ela não assume mais um papel específico para a subsunção com o domínio das técnicas e dos saberes do trabalho por parte do capital em relação ao trabalho, como na subsunção real. Agora, na subsunção hiper-real, essa nova tecnologia deixa de ocupar essencialmente o processo de produção das mercadorias em si, passando, também, a ser importante elemento para o domínio de todos os poros da vida diária da classe trabalhadora na reprodução da forma jurídica. a dominação é total: e daí a importância para o capital de sua concretização derradeira com a integração definitiva entre a inteligência artificial, a robótica e a internet das coisas” (ORIONE, 2021, p. 526). Com perspectivas mais ecléticas, registramos também uma interessante literatura social que tem se ocupado de investigar este conjunto de problemas sem perder de vista a centralidade do trabalho. Por exemplo: Benanav (2020) questiona o argumento de que a automação tem produzido desemprego cada vez maior, ponderando que a crescente não ocupação da força de trabalho decorreria na verdade da estagnação econômica, com a desindustrialização como vetor principal, projetando uma tendência de aumento e intensificação de subempregos. Ekbia, por sua vez, enxerga nas transformações recentes do capitalismo uma nova forma de extração de mais-valia, que denomina “heteromação” e que, ao contrário da automação, faz com que os humanos “[...] realizem grande parte do trabalho, mas as máquinas levam o mérito [...]” (EKBIA; NARDI, 2019, p. 709. Livre tradução), substituindo a baixo custo o que até poderia ser feito por uma difícil e caríssima programação de software. Convicto de que a substituição dos trabalhadores por máquinas tantas vezes e há tanto tempo prevista nunca se consumou efetivamente, Casilli sustenta que “[...] Mais do que um desaparecimento programático do trabalho, estamos testemunhando seu deslocamento ou sua dissimulação para fora do campo visual dos cidadãos [...]” por intermédio da “[...] sobreposição, através da automação, entre processos de deslocalização e processos de ocultação do trabalho [...] cujo arranjo em plataformas reorganiza os processos de extração de valor e implica, inclusive, na produção de valores de diferentes “tipos” (CASILLI, 2020, [s.p.]. Livre tradução).

Como se pode ver, a apresentação de “uma nova relação capital-trabalho global” chama à cena, necessariamente, um coadjuvante indesejado e querido, supérfluo e necessário, produzido e descartado, alavanca e freio:

[...] Temos também o surgimento de uma nova “classe marginal” global de supranumerários ou “superabundantes”, marginalizados e não absorvidos pela economia capitalista global e estruturalmente sub e desempregados. Centenas de milhões de supranumerários engrossam as filas de um exército global de reserva laboral, ao mesmo tempo que mantém a pressão sobre o salário e garantem a competição entre os assimilados à economia global (ROBINSON, 2017, [s.p.] Livre tradução nossa).

Introduzimos a transcrição acima com aquelas oposições porque o caráter inerente à acumulação da superpopulação relativa parece se perder na exposição de William Robinson, ainda que ela seja útil para reforçar as dificuldades da nova dimensão do exército de reserva. Ora, a superpopulação relativa aparece tal como descrito por ele nesta nova etapa do capitalismo porque seus movimentos seguem sendo orientados pela acumulação e isso, nada mais nada menos, influencia o “destino da classe trabalhadora”, como diz Marx ao abrir o capítulo sobre a lei geral da acumulação capitalista, como que antecipando o enredo. É que a reorganização da produção, em sua escala global, impõe novas dinâmicas e novos ritmos à expulsão e absorção dos supranumerários, mas os impulsos destas novas determinações precisam ser assegurados pela reprodução da força de trabalho em geral que, em última instância, constitui a unidade entre ativos e sobrantes. Não à toa o tema da reprodução ampliada aparece nitidamente aqui, no final do Livro I de *O capital* e articulada com a acumulação, revelando-se que o impulso desta última não só reproduz a força de trabalho como reproduz, também, a subordinação do trabalho ao capital:

[...] Assim como a reprodução simples reproduz continuamente a própria relação capitalista – capitalistas de um lado, assalariados de outro –, a reprodução em escala ampliada, ou seja, a acumulação, reproduz a relação capitalista em escala ampliada – de um lado, mais capitalistas, ou capitalistas maiores; de outro, mais assalariados. A reprodução da força de trabalho, que tem incessantemente de se incorporar ao capital como meio de valorização, que não pode desligar-se dele e cuja submissão ao capital só é velada pela mudança dos capitalistas individuais aos quais se vende, constitui na realidade, um momento da reprodução do próprio capital. Acumulação do capital é, portanto, multiplicação do proletariado (MARX, 2013, p. 690).

Então, estas novas determinações da produção que se refletem na superpopulação relativa se apresentam ao mercado da força de trabalho (na esfera da circulação, portanto) mas a encontram, aí, regulada por uma forma histórica específica que precisamente assegura sua reprodução como mercadoria: os direitos sociais. À esta altura (meados da década de 1970), os direitos sociais reluziam sua funcionalidade reprodutiva da força de trabalho e sua cristalização

da ideologia jurídica, com uma forte contratualização entre capital e trabalho. Tendo se dispersado por todo o mundo no contexto do imperialismo do começo do século XX e experimentado seu apogeu como fiador dos chamados “Trinta anos gloriosos”, sua característica combinação entre proteção trabalhista rígida e seguridade social garantida em políticas sociais fortes eram “entulhos” de Estado social que não combinavam com o revolucionamento das forças produtivas e seus consequentes impulsos de acumulação que se apresentavam.

O roteiro é bem conhecido, mas recordemos o que importa mais diretamente a este momento da exposição: no centro do sistema, para lidar com o desemprego em larga escala e de longa duração subsequentes aos impactos da elevação da composição orgânica do capital na superpopulação relativa, a flexibilização laboral foi acompanhada de um reposicionamento da seguridade, combinação expressa na noção de flexisseguridade. Se na experiência precursora da Europa setentrional a flexissegurança encontrava nas políticas de ativação uma espécie de compensação, no sentido de um compromisso do estado social de reintegrar o trabalhador ainda em um modelo de proteção *welfareano*, mas podendo, com isso, “corrigir distorções” do mercado de trabalho, a apropriação e dispersão posterior destas políticas, já em um cenário de flexibilidade laboral e ajuste fiscal nos gastos sociais, resumia uma nova alternativa para o Estado lidar com os supranumerários *por dentro* do processo de conformação dos direitos sociais.

A conhecida abordagem de Robert Castel da transição para o que ele chamou de “nova questão social” ilustra a aparência do desenvolvimento das categorias que analisamos aqui. O autor reconhece a irreversibilidade da flexibilização laboral e precarização como “consequências necessárias dos novos modos de estruturação do emprego”, e pondera os efeitos do fim do “cidadão em um sistema de direitos sociais”, beneficiário de prestações sociais e consumidor, além da explosão dos supranumerários: “[...] Esse modo de domesticação do capitalismo tinha, assim, reestruturado as formas modernas da solidariedade e da troca em torno do trabalho, sob a garantia do Estado. Como fica essa montagem, se o trabalho perde sua centralidade?” (CASTEL, 2015, p. 517; 513). Sabemos aqui que não há uma perda da centralidade do trabalho (no sentido de ação humana que produz valor) no modo de produção capitalista, mas, de fato, o autor intuiu bem que o alcance dos efeitos da reestruturação produtiva tal como aparecia já em seus momentos iniciais chegaria a dimensões preocupantes, “desastrosos do ponto de vista da coesão social” (CASTEL, 2015, p. 523).

Ao nosso ver, já com outra perspectiva, tratava-se de organizar e sistematizar os termos da conformação do contrato social com a classe trabalhadora para que tanto os imperativos dos

novos padrões de produção pudessem ser acomodados na circulação da força de trabalho, é dizer, com a existência necessária da superpopulação relativa em dimensões e fluidez historicamente novas, como os mecanismos de reprodução da força de trabalho e sua circulação pudessem ser garantidos por intermédio de uma forma social que lograsse acomodar essas contradições, qual seja, a forma políticas públicas, *por dentro*, portanto, dos direitos sociais, o que quer dizer por intermédio da forma da equivalência subjetiva dos trabalhadores e da lógica contratual que perpassa as relações Estado-sociedade-indivíduos (capital-trabalho, em última instância), ainda que o Estado precise manter a contratualidade *ativa* nos interstícios entre a submissão dos sujeitos trabalhadores aos diferentes capitalistas individuais.

Ou, em termos edelmanianos (1976, p. 129-150): as políticas públicas de ativação, como conteúdo de políticas sociais, refletem a aceleração dos ciclos de expulsão-absorção da superpopulação relativa, fixando e assegurando (na condição de figura jurídica), como dado natural, a reprodução daquela, como força de trabalho, na esfera da circulação. O que torna possível, finalmente, a produção capitalista tal como reorganizada globalmente ao longo das últimas décadas.

Temos, assim, uma interessante ferramenta de extensão da subsunção formal e real ao capital que, como sabemos, são categorias cujo momento de gênese histórico-material foi identificado por Marx, mas que são constantemente reproduzidas e reiteradas no modo de produção capitalista. Por mais que a existência do exército de reserva seja pressuposto e consequência da acumulação capitalista, seu descontrole pode vir a afetar a regularidade da reprodução do capital, de modo que o religamento constante do assujeitamento e da contratualização, por intermédio de uma política social que envolve o trabalho, cumpre este papel de garantir a subordinação também dos supranumerários constantes.

Enfim, expusemos nas últimas páginas argumentos que tentavam demonstrar a correção teórico-metodológica do nosso procedimento de reconhecer a ativação como regulação, pela forma jurídica, da superpopulação relativa. Vale registrar que, por outros meios e desde outra posição no interior do marxismo, a literatura crítica do serviço social já havia constatado a conexão entre políticas sociais, políticas de ativação e superpopulação relativa⁴⁹, mas nosso enfoque aqui é a crítica da forma jurídica.

⁴⁹ Por exemplo: “A inevitável evidência de impossibilidade de estabelecimento de pleno emprego no capitalismo coloca a assistência social como âncora na extremidade da fronteira entre trabalho e não trabalho e se associa à tendência geral das políticas sociais de 'ativar' os trabalhadores [...]” (BOSCHETTI, 2016, p. 166). E, novamente, esta pertinente síntese: “Hoje, as políticas sociais se concentram na administração a baixo custo da superpopulação relativa, voltadas que estão ao 'combate à pobreza', com o crescimento exponencial de programas assistenciais de transferência monetária - nem sempre reconhecido o direito social da assistência social como política pública. Crescem políticas de incentivo a trabalhos precarizados, muitas vezes vinculadas

Façamos então uma passagem pelo sujeito de direito e pela ideologia jurídica, categorias a partir das quais cremos ser possível demonstrar suas determinações específicas.

O sujeito de direito, recordando o capítulo primeiro, é uma abstração real (uma categoria intelectualmente elaborada *realmente existente*) cuja gênese decorre do advento histórico da subsunção real do trabalho ao capital, é dizer, com o predomínio da produção industrial em relação à manufatureira, esta última característica de um período anterior de consolidação do capitalismo no qual a subsunção assumia feições formais, eis que a produção ainda era organizada a partir do domínio técnico dos trabalhadores, subordinados ao capital apenas pela relação contratual. Como também já vimos, no modo de produção capitalista as formas mais complexas absorvem e submetem as mais simples, de modo que a subsunção formal segue existindo, mas então como momento da subsunção real e subordinada a esta. A subsunção real permite que o sujeito *de direito* se revele historicamente como um indivíduo despido de qualquer determinação particular, uma forma preenchida com os atributos liberdade, igualdade e propriedade, como já expunha Marx (2013, p. 250), de modo que “[...] a liberdade e a igualdade, agora interiorizadas [no contrato], fazem com que o indivíduo as vivencie como prática negocial de sua capacidade de trabalho [...]” (KASHIURA JR.; NAVES, 2022, p. 41).

O conjunto destes sujeitos de direito perfaz a “cadeia infinita de relações jurídicas” constantes e repetidas regularmente e que conforma a sociedade como uma “esfera de dominação jurídica que se estende ao seu redor”, na qual as pretensões individuais dos sujeitos (os direitos subjetivos) são protegidas “pelo poderio da organização social” expresso no Estado, que por sua vez realiza a “vontade geral impessoal” (PACHUKANIS, 2017, p. 111; 147; 174). Estamos aqui na esfera da circulação, do mercado, auto-designada “sociedade civil” que, como sabemos, totaliza a formação social capitalista ocultando a esfera da produção e, por isso mesmo, é a “superfície da relação do Capital” (EDELMAN, 1976, p. 141). Ali, onde prevalece a equivalência subjetiva, a única função de coerção admitida precisa ser abstrata e impessoal e, portanto, se apresentar na forma do Sujeito especial detentor da “vontade geral”, ou seja, o Estado, que a expressa por intermédio de normas objetivas. Como bem detectou Thiago Arcanjo, os “acontecimentos” da produção industrial em larga escala e da submissão dos trabalhadores às máquinas, combinados com o crescente alcance da atuação reguladora do

à assistência social, que incentivam o empreendedorismo, e a ampliação das capacidades para a ativação dos trabalhadores (SEN, 2000; BOSCHETTI, 2016). Propostas que, ilusoriamente, se assentam no discurso de 'portas de saída', tendo em vista disputar um lugar ao sol num mercado de trabalho estreito, em contraposição à dependência passiva do indivíduo supostamente promovida pela proteção social welfareana, [...]” (BEHRING, 2021, p. 253).

Estado (com o Direito do Trabalho, por exemplo), renovaram a ideologia do sujeito, culminando nas subsunções formal e real dos indivíduos também em relação ao Estado:

[...] o Estado se move da representação de “vontade coletiva” a, na prática ideológica, sujeito, o que, porém, só lhe é possibilitado através da figura do sujeito de direito, vez que a forma jurídica é a mediação elementar dos sujeitos da sociedade burguesa.

[...]

Assim, vimos que o processo de subsunção formal e subsunção real a que foi submetido o indivíduo ao capital, acontece também como subsunção formal ao Estado (este ainda tomado como “vontade geral” decorrente dos sujeitos) e, depois, como subsunção real (em sua existência autônoma, a vida do sujeito já não aparece como possível se não estiver submetida ao Estado, o qual, portanto, “assegura-lhes” a existência). A profunda dependência e relativa autonomia dos indivíduos para com o sujeito capital aparecem também como submissão e relativa autonomia do indivíduo perante o Estado, o qual age para lhes dar, forçadamente, unidade enquanto lhes preserva alguma autonomia (MELO, 2018, p. 126-127).

Levemos adiante a formulação acima: a subsunção real do trabalho ao capital costuma ser reduzida a uma subordinação dos trabalhadores às máquinas no processo de trabalho, como culminação da Revolução Industrial. Portanto, uma subsunção “localizada” na *produção*, ao contrário de seu par formal, “localizada” na circulação. Isto é certo, mas não é tudo: já nos *Grundrisse*, Marx expõe a categoria da subsunção real em meio às transições do processo de produção para o processo de formação de valor e, neste sentido, sugere o mecanismo da subsunção real não como mera perda de domínio do trabalho para as máquinas, mas como assimilação geral da massa de trabalhos vivos ao “organismo poderoso” da produção fabril que é voltado à produção de valores de troca, um processo em meio ao qual o sujeito trabalhador se vê consumido na sua força de trabalho abstrata como mero momento daquele objetivo alheio (MARX, 2011). Em *O Capital*, ao tratar da cooperação, portanto apresentando a etapa em que o capital reúne um grande número de trabalhadores no processo de trabalho, planeja este e dirige aqueles, Marx já reconhece aí que a subsunção real não se esgota numa jornada individual de trabalho e não se resume a uma técnica de direção, e sim expressa o domínio do sujeito capital sobre o trabalho como poder social de classe:

Primeiramente, o motivo que impulsiona e a finalidade que determina o processo de produção capitalista é a maior autovalorização possível do capital, isto é, a maior produção possível do capital e, portanto, a máxima exploração possível da força de trabalho pelo capitalista [...] O comando do capitalista não é apenas uma função específica, proveniente da natureza social de trabalho e, portanto, peculiar a este processo, mas, ao mesmo tempo, uma função de exploração de um processo social de trabalho, sendo, por isso, determinada pelo antagonismo inevitável entre o explorador e a matéria-prima de sua exploração [...] (MARX, 2013, p. 406).

É claro, portanto, que o processo de subsunção real aparece historicamente na esfera da produção, internalizando a exploração ao processo de trabalho sobre o qual o domínio do capital

é expressão última da propriedade privada dos meios de produção, ou seja, um domínio de classe. Agora, essa internalização do domínio de classe ao processo de trabalho (KASHIURA JR.; NAVES, 2022) é repostada diariamente como liberdade e autonomia contratuais na esfera da circulação e disposição de propriedades (força de trabalho e capital) na esfera da produção, de modo que a reprodução deste domínio se dá, também, pela relegitimação do capital como único sujeito capaz de organizar a produção social de mercadorias. A subsunção real, que se inicia geneticamente na produção, se internaliza não apenas no contrato individual de trabalho senão que também no contrato social, subordinando todo o trabalho social à produção e formação de valores, que *aparece* socialmente como produção de valores de uso necessários à população. Se pressupomos que o Estado se desenvolve como titular da vontade geral, que nada mais é do que a vontade de expansão e acumulação do sujeito capital, atuando aquele como grande zelador da reprodução das condições de produção, parece-nos apropriado reconhecer que as subsunções formal e real se operam, também, na relação entre indivíduos e Estado. Se isso é assim, estamos autorizados a reconhecer que o Estado, nestes termos, por intermédio de uma de suas formas derivadas, no caso um tipo de política social (ativação), reforça a subsunção do trabalho ao capital. Mas ainda faltam recursos para esta afirmação final.

É que as intrincadas cadeias que articulam e engrenam um modo de produção e a reprodução de suas condições de existência precisam ser firmes o suficiente para que encapsular em sua lógica as contradições que lhe são inerentes e ao mesmo tempo ser sutis e sofisticadas para que tal reprodução não pareça ocorrer sob o domínio e interesse de um poder de classe, de modo que todas e todos *cumpramos conscienciosamente nossas tarefas* (ALTHUSSER, 2008, p. 74). Falamos, pois, de ideologia. E o quadro de conceitos e categorias que melhor integra a ideologia na compreensão da reprodução é a crítica da forma jurídica.

Antes, contudo, considerando a polissemia, as confusões e as simplificações que o conceito de ideologia traz consigo na teoria social, cuja catalogação e recenseamento não interessam no momento, cabe apenas um perfilamento direto do seu emprego aqui, para que as menções à expressão *ideologia* não levem a leitura a outros lugares, mesmo que dentro do marxismo. No conhecido texto sobre os *aparelhos ideológicos de estado* e nos manuscritos que nele derivaram, Althusser postula uma existência trans-histórica e “material” de ideologia, que destoa das costumeiras aproximações do termo a questões de consciência, ludíbrio e visão de mundo, fazendo-o em duas teses: “a ideologia representa a relação imaginária dos indivíduos com suas condições reais de existência” (tese I) e “a ideologia tem uma existência material” (tese II) (ALTHUSSER, 2008, p. 201; 204).

Isso pode ser assim resumido: “[...] na ideologia, não está representado o sistema das relações reais que governam a existência dos indivíduos, mas sim a relação imaginária desses indivíduos com as relações sob as quais vivem” ou, nos termos da crítica da economia política, pela ideologia os indivíduos elaboram uma relação imaginária sua com as relações de produção e as relações que dela são derivadas; e “[...] uma ideologia existe sempre em um aparelho e em sua prática ou práticas. Essa existência é material” e esses aparelhos, como sabemos, são os aparelhos ideológicos de estado. Finalmente, o autor detecta que, em resumo, toda prática é ideológica e “toda ideologia existe pelo sujeito e para os sujeitos”, de modo que o sujeito é a “categoria constitutiva de toda a ideologia” (ALTHUSSER, 2008, p. 203; 204; 208). Chegando-se ao sujeito, resta saber como ele *carrega* esta ideologia:

Portanto, a ideologia interpela os indivíduos como sujeitos. Como a ideologia é eterna, devemos agora suprimir a forma da temporalidade através da qual representamos o funcionamento da ideologia e dizer: a ideologia interpelou sempre-já os indivíduos como sujeitos, o que equivale a indicar com precisão que os indivíduos são sempre-já interpelados pela ideologia como sujeitos, o que nos leva, inexoravelmente, a uma última proposição: *os indivíduos são sempre-já sujeitos*. Portanto, os indivíduos são “abstratos” em relação aos sujeitos que eles são sempre-já (ALTHUSSER, 2008, p. 212. Grifos no original).

Como adiantamos já no primeiro capítulo, é na crítica da forma jurídica que a teoria althusseriana da ideologia pode frutificar melhor e isto se dá sobretudo pela argúcia de Edelman (1976, p. 135-136) que, assumindo a premissa althusseriana de que “a ideologia interpela os indivíduos como sujeitos”, observou que o “conteúdo concreto/ideológico” desta interpelação é precisamente a forma sujeito de direito, a condição de existência na sociedade civil (circulação, portanto), de todos os indivíduos como livres, iguais e proprietários. Ou seja, a ideologia interpela os indivíduos como sujeitos de direito, carregando consigo todo conteúdo das relações que se passam na esfera da circulação, um conteúdo, portanto, da *ideologia jurídica*. Assim:

Em outras palavras, a constituição dos indivíduos em sujeitos de direito não se dá por meio de procedimentos de interpelação propriamente subjetivos, mas materiais. Ninguém tem sua individualidade formatada para ser sujeito de direito, como acontece nas famílias, igrejas e escolas, mas esta condição lhe é atribuída independentemente de qualquer subjetividade psicológica pelo seu próprio registro de nascimento. Não é possível existir na sociedade capitalista sem a condição de sujeito de direito. Ela é mediação necessária da sociabilidade. [...]

Em termos mais claros: não se trata aqui de afirmar que o direito é constitutivo da sociabilidade humana, já que se sabe, desde Marx, que sobre as relações de produção se eleva a superestrutura jurídica, como consta do trecho citado algumas linhas antes. O que se sustenta aqui é que a especificidade do direito no capitalismo consiste em que a universalização das trocas mercantis (que passa a ocorrer quando a própria força de trabalho é alçada à condição de mercadoria) traz consigo a universalização da condição de sujeito de direito como mediação da participação nas relações sociais de produção. Assim, cada indivíduo, para que possa se movimentar nessas relações,

necessariamente assumirá a condição de sujeito de direito já a partir de seu nascimento, ou, em algumas hipóteses, até mesmo antes disso. A postulação aqui, portanto, é que a interpelação ideológica do sujeito de direito não interfere apenas na constituição de sua individualidade, mas como própria condição de possibilidade de que cada indivíduo mantenha relações sociais de produção no seio do capitalismo (BATISTA, 2014, p. 103)

A forma da sociabilidade sob o capitalismo, portanto, é a forma sujeito de direito, transmitida a todos os indivíduos universalmente (sempre-já sujeitos) por intermédio da interpelação, que se materializa pelos aparelhos ideológicos de estado. Estabelece-se, nestes termos, a vinculação *necessária* do sujeito ao contrato social. A ideologia jurídica, assim, é uma ideologia contratual, como sustenta Marcus Orione (CORREIA, 2022, p. 247, *e.g.*), e ela atravessa tanto o contrato social em geral, ou seja, esta vinculação universal à ordem jurídica e seus fundamentos, como aqueles contratos quotidianos e práticas reiteradas que articulam a já mencionada “cadeia infinita de relações jurídicas” tal como descrita por Pachukanis.

No sentido da ideologia jurídica como ideologia contratual, assumindo um caráter imanentemente conciliatório da forma jurídica, o mesmo Marcus Orione apresenta um esquema pedagógico bastante pertinente para a articulação das determinações do sujeito de direito e da ideologia jurídica num mesmo aparato conceitual. Tentemos refazê-lo, já sem os mesmos recursos, mas tentando manter a acurácia: tudo sempre começa pelo sujeito de direito e uma oposição que lhe constitui, qual seja, aquela entre direito objetivo e direito subjetivo; a determinante do direito objetivo se refere ao contrato social, ao “contato generalizado da venda da força de trabalho”, garantido pelo ordenamento jurídico instituído e pelos aparelhos ideológicos de estado; enquanto o direito subjetivo imbuí o sujeito de direito da titularidade de uma pretensão, exercida no quotidiano da repetição das relações sociais particulares que não apenas replicam os termos do contrato social senão que também o concretizam e reiteram (CORREIA, 2022, p. 101-103).

Atentemos à dinâmica enunciada: tudo se passa por intermédio de sujeitos interpelados por uma ideologia que conforma as relações a um contrato, seja um contrato geral-social garantido por aparelhos de estado seja as relações protagonizadas quotidianamente por estes sujeitos, que se comportam socialmente reiterando estes termos. Ou seja, estamos falando da reprodução das condições de produção que, como também já vimos, é mediada pela circulação.

Enfim, a sociedade civil, embora concretizada na práxis da circulação (onde o contrato, com “c”, realiza a interpelação diária do indivíduo, onde promove a reprodução da força de trabalho), tem o seu marco na produção a partir do Contrato, com “C”, que aparece como seu elemento inaugural e da sua lógica de venda da força de trabalho, mesmo antes que qualquer circulação se realize. Portanto, Sociedade Civil/Circulação/contrato e Produção/Contrato são indissociáveis no processo de interpelação. [...]

Aqui está a se falar do Contrato geral, um verdadeiro contrato social em torno da alienação da força de trabalho com todos os elementos (propriedade, liberdade e igualdade) que lhe seriam então imanentes. Esse Contrato social (“C”) gera os pequenos contratos (“c”) cotidianos, que se realizando na esfera da circulação, apenas elevam o nível de sujeição do indivíduo por meio de uma interpelação a um sistema tipicamente contratual. [...] (CORREIA, 2022, p. 148).

O excerto fala em “interpelação diária do indivíduo”, expressão utilizada também páginas antes (“[...] a ideologia jurídica, que pode ser observada a partir de como o direito funciona, propicia nossa interpelação diária como vendedores da mercadoria força de trabalho enquanto sujeitos de direito”) e que soma ao destaque feito quanto a “[...] constante interpelação do indivíduo como sujeito de direito [...]” promovida pela ideologia jurídica, que aparece momentos antes da transcrição longa acima (CORREIA, 2022, p. 145; 148). Cotejando estas indicações com a teoria dos aparelhos ideológicos de estado e seu papel de concretizar as formas da ideologia, se a constituição do sujeito de direito interpelado pela ideologia jurídica é condição de interpelação pelos demais aparelhos, para inserção “nas práticas dirigidas pelos rituais dos AIE” (ALTHUSSER, 2008, p. 291) e se disso depende a reprodução das condições de produção, somos autorizados a entender que, de fato, a interpelação dos indivíduos como sujeitos de direito precisa ser reposta permanentemente, e que toda acomodação a um aparelho ideológico de estado é a renovação do assujeitamento jurídico.

Creemos ser possível, finalmente, identificar como as políticas de ativação operam pelas categorias do sujeito de direito.

Para tanto, recordemos que as políticas de ativação devem ser entendidas no seu habitat conceitual e histórico, qual seja, o das reconfigurações das instituições e aparelhos de proteção dos direitos sociais ocorridas a partir dos anos 1980, de migração dos Estados sociais para a forma de Estado neoliberal. Vimos antes que esta transformação – que refletia a reestruturação produtiva global do capital –, expressou-se num modelo geral de proteção social contemporânea que combina flexibilidade trabalhista, seguridade social restrita e tendencialmente condicionada ou convertida em serviços privados e um significativo impulso do setor da assistência social, concretizado principalmente por programas de transferências de renda condicionadas.

No processo de gradativa corrosão da proteção do Estado social, uma das primeiras e mais nítidas expressões é o redimensionamento dos segmentos da proteção social⁵⁰, que tem

⁵⁰ Um apanhado complementar desta transição, adiantando elementos que logo reaparecerão no corpo do texto: “No campo social, é proposta a reforma do sistema de proteção social associado ao mundo do trabalho, com o deslocamento da pauta setorial, universal e centralizada, por uma pauta integral, focalizada e descentralizada, com participação da sociedade civil, orientada para atender os níveis de pobreza crítica. O foco, então, passa a

obviamente liames político-econômicos: com os renovados impulsos de acumulação decorrentes da reestruturação produtiva, setores dos serviços públicos (responsáveis pela reprodução da força de trabalho) são abertos para a exploração mercantil, seja mediante exploração produtiva, com extração de mais-valia, seja com a renda assegurada contratualmente perante o Estado; de outro lado, desemprego e a pobreza predominante na superpopulação relativa demandam a renovação dos mecanismos de reprodução da força de trabalho, com o que se consolidam os programas de transferência de renda. Tal *segmentação*, recolocando, traduz-se em:

- 1) assistencialismo minimalista e monetarizado para os mais pobres, para os trabalhadores precarizados e para os desempregados;
- 2) e mercantilização da “proteção social” provida pelo mercado para os trabalhadores que podem comprar a “segurança” da aposentadoria, da saúde, da educação, do lazer; tais políticas são valorizadas segundo o rentismo das finanças, que hierarquiza em bolsas de valores as empresas prestadoras dos melhores serviços de “seguridade social”, isto é, os mais lucrativos e não necessariamente os melhores do ponto de vista das necessidades humanas (GRANEMANN, 2007, p. 64).

Entretanto, é possível observar que, ao longo das últimas décadas e sobretudo mais recentemente, tem havido uma crescente sofisticação do aparelhamento de estado para acomodar estas novas determinações, que se expressam sobretudo na diversificação e tecnificação das políticas sociais, no bojo das quais uma noção de *proteção social* orienta as discussões⁵¹.

Por “proteção social”, passou-se a entender “[...] um eixo conceitual que pretende integrar uma variedade de medidas orientadas a construir sociedades mais justas e inclusivas, e a garantir níveis mínimos de vida para todos [...]”, uma orientação universal aos sistemas algo fluida, comumente ancorada na noção de “mínimo existencial”, e que vem sendo sistematizada na governança global de modo a sofisticar suas funcionalidades na lógica dos direitos sociais. Neste sentido, foi mencionado neste trabalho o *piso de proteção social*, previsto na Recomendação 202 da OIT, que, dentre outras, coisas, orienta o alcance vertical e horizontal da proteção social, o que quer dizer: um mínimo de proteção social que vai idealmente se

ser a população que não participa do mercado de trabalho ou participa precariamente, colocando em risco sua própria reprodução cultural e biológica, devendo ser constatado, de modo inquestionável, que o potencial beneficiário não só não participa do mercado de trabalho como também não tem condições objetivas para fazê-lo [...]” (SILVA, 2016, p. 122).

⁵¹ Neste sentido: “[...] A proteção ao longo da história demonstrou duas formas distintas de ação; uma contributiva, direcionada aos aptos para o trabalho e, outra, assistencial, para os pobres incapazes. No entanto, a assistência social nos tempos atuais, aparentemente, parece romper com esta separação considerando a incorporação de trabalhadores em condições de trabalhar. Enquanto isso, a expansão da assistência social, especialmente dos PTCs, ocorre em um contexto de reestruturação do Estado social, de expropriação de trabalhadores e precarização do trabalho, de mercantilização dos sistemas públicos e supressão de direitos, de hegemonia do capital financeiro [...]” (STEIN, 2017, p. 65. Livre tradução nossa)

elevando, e um alcance horizontal que espicha esta proteção ao máximo possível da população. Universalizando-a, portanto. Deste modo, “[...] se avança em definir um conjunto de mínimos sociais que devem estar disponíveis para cada cidadão e cidadã independentemente de sua situação econômica e laboral” (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 8. Livre tradução). No dizer da OIT:

Estabelecer uma proteção social universal e realizar o direito humano à segurança social para todos é a pedra angular de uma abordagem centrada nas pessoas para obter justiça social. Tal contribui para prevenir a pobreza e conter as desigualdades, reforçar as capacidades humanas e a produtividade, promover a dignidade, a solidariedade e a justiça, e dar um novo impulso ao contrato social (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2021, p. 19).

A última parte da transcrição acima resume muito nitidamente nosso ponto: “dar um novo impulso ao contrato social” por meio da proteção social. A “nova proteção social”, portanto, sintetiza gradativamente o processo de conformação dos direitos sociais, subsumindo sua funcionalidade e remodelando o respectivo aparelho ideológico de estado, que encontra nas políticas sociais o principal veículo de concretização das suas novas determinações. Trata-se de recosturar (não refundar) ou, nos termos da OIT, reimpulsionar o contrato social. Nos termos da crítica da forma jurídica, trata-se de renovar os mecanismos de interpelação encarregados de assegurar a prática ideológica, a reprodução quotidiana dos termos do contrato social. Se isso é assim, o sujeito de direito precisa ser convocado:

Finalmente, existe outro momento que torna mais robusta a proteção social. É aquele que vai de programas pontuais com financiamento não genuíno e com fundamentação de emergência a políticas estáveis com financiamento genuíno e com fundamentação de direitos. Isto inclui modificações nas disposições orçamentárias, no estabelecimento de critérios gerais e não conjunturais e na delimitação de populações destinatárias como sujeitos de direitos. (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 36. Livre tradução nossa).

Assim, quando lemos as reivindicações da literatura e as orientações da governança global do trabalho sobre a universalização da proteção social, como no item 3, alínea a, da Recomendação 202 da OIT sobre os pisos de proteção social (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2012), entendamos: essa não é, em última instância, apenas uma expressão da disputa política de modelos, mas sim um caminho possível da conformação dos direitos sociais à luz da nova proteção social. A generalização do assujeitamento pela reiteração da interpelação concretizada pelos aparelhos ideológicos de estado é uma necessidade da reprodução das condições de produção e, portanto, da sobrevivência do próprio capital.

É neste quadro onde aparece a figura das políticas de ativação para o mercado de trabalho, já apresentadas, e é necessariamente dentro do seu desenvolvimento que devemos entendê-la. A mencionada sofisticação que atribuímos ao desenvolvimento do novo conceito de proteção social encontrou na tendência da ativação um dos seus vetores. Como já assinalamos, a tendência ativadora da proteção social costumava ser associada ao *workfare*, ou seja, à mera exigência de trabalho como contrapartida a um benefício, mas sua situação muda, seus arranjos se acomodam melhor à lógica dos direitos sociais e, finalmente, tem-se a enunciação das políticas de ativação como um direito específico, conforme prevê o *Pilar europeu dos direitos sociais*:

Apoio ativo ao emprego

- a. Todas as pessoas têm o direito de beneficiar, em tempo útil, de uma assistência individualizada para melhorar as suas expectativas de trabalho por conta de outrem ou por conta própria. Este direito inclui o de receber apoio em matéria de procura de emprego, de formação e de requalificação. Todas as pessoas têm o direito de transferir os seus direitos em matéria de proteção social e de formação durante as transições profissionais.
- b. Os jovens têm o direito de beneficiar de formação contínua, de aprendizagem, de um estágio ou de uma oferta de emprego de qualidade nos 4 meses seguintes à perda do seu emprego ou à conclusão dos seus estudos.
- c. As pessoas desempregadas têm o direito de beneficiar de apoios personalizados, contínuos e adequados. Os desempregados de longa duração têm o direito de beneficiar de uma avaliação individual aprofundada o mais tardar quando atingirem 18 meses de desemprego (EUROPEAN COMMISSION. SECRETARIAT GENERAL, 2017, Cap. I, item 4, p. 12)

Se recordarmos o que já foi exposto em seções anteriores, veremos que, afora algumas estipulações mais precisas, tal declaração repercute em grande medida a experiência dos países na implementação de tais políticas. O interessante aqui é a normatização, a incrustação de um tipo de relação entre Estado e indivíduos ao ordenamento jurídico, ainda que regional, um novo momento *crystalizador* de uma relação já consolidada na prática ideológica, na reprodução da força de trabalho. Este ganho de relevo e sofisticação das políticas de ativação têm uma razão, como já indicamos: incrementar os aparelhos ideológicos de estado das políticas sociais para a renovação da interpelação dos sujeitos de direito *como proprietários da mercadoria força de trabalho*.

A ativação, como política social, se apresenta na esfera da circulação e incide diretamente na sua regulação, mas seu sentido só pode ser captado se recordarmos das determinações da produção, que nos apresenta nas últimas décadas as seguintes tendências: precarização do trabalho; baixos salários, de modo que o emprego não assegura a saída da pobreza; flexibilização dos vínculos laborais; aumento da composição orgânica do capital, organização flexível da produção e mobilidade de capitais que geram uma oscilação constante

entre absorção e liberação de supranumerários. Do ponto de vista da generalização da reprodução da força de trabalho, portanto, as políticas de ativação se apresentam nos interstícios da desocupação como concretização particular do vínculo dos trabalhadores com o contrato social, ou como diz Marcus Orione, com o “contrato generalizado da força de trabalho” (CORREIA, 2022, p. 101).

Pura ideologia contratual, como se vê. E este conteúdo da interpelação pelas políticas de ativação não necessariamente significa que este seja o único vínculo jurídico específico do beneficiário. Considere-se, por exemplo, no mesmo *Pilar europeu*, as situações em que a ativação está embutida em programas de transferência de renda ou no seguro-desemprego: no item 13, que trata das prestações por desemprego, prevê-se que os beneficiários “têm direito a um apoio de ativação adequado” e um subsídio por desemprego adequado nos termos da previdência de cada país, mas que tais subsídios “[...] não devem constituir um desincentivo para um rápido regresso ao trabalho” (EUROPEAN COMMISSION. SECRETARIAT GENERAL., 2017, p. 19). No item 14, que trata de algo como o que se conhece por “renda básica”, a recomendação é explícita quanto à necessidade da combinação de medidas de ativação à prestação monetária:

Qualquer pessoa que não disponha de recursos suficientes tem direito a prestações de rendimento mínimo adequadas que lhe garantam um nível de vida digno em todas as fases da vida, bem como ao acesso eficaz a bens e serviços de apoio. Para as pessoas aptas para o trabalho, as prestações de rendimento mínimo devem ser conjugadas com incentivos para (re)integrar o mercado de trabalho (EUROPEAN COMMISSION. SECRETARIAT GENERAL, 2017, p. 20)

E já foi mencionado aqui que a Recomendação 202 da OIT, que trata dos pisos de proteção social, também orienta os estados-membros a *complementar* a seguridade social com medidas ativadoras. Podemos observar que aquilo que chamáramos de “tendência” da ativação vem se desenvolvendo na crescente generalização da figura em meio a outras políticas sociais com uma gramática acolhedora e integradora, com pretensões de universalização, de se tornar predominante na função de reprodução da força de trabalho. A lógica da ativação, mais do que uma ou outra política em concreto, interpela os sujeitos de direito como portadores de força de trabalho, ou seja, como *proprietários*, um dos seus atributos constitutivos. *Ativar-se*, portanto, significa reiterar a “prática ideológica” de apresentar no mercado sua propriedade, qual seja, a força de trabalho, reafirmando sua participação nos termos do grande contrato social. Agora, entretanto, os outros atributos do sujeito de direito, a liberdade e a igualdade, mediam também um contrato *particular* deste sujeito com o próprio Estado, que se lhe apresenta como “vontade

geral impessoal” e, ao mesmo tempo que assegura sua reprodução também o obriga a concorrer no mercado da compra e venda da força de trabalho.

É neste sentido que a novilíngua das políticas sociais as apresenta como “investimento nas pessoas”, incremento de “capacidades” e auxílio à empregabilidade de modo a permitir aos seus beneficiários “gozar dos seus direitos” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2021, p. 236). O sujeito de direito encontra sua *cidadania*, ou seja, sua condição de titular direitos e deveres, na medida em que incrementa sua propriedade força de trabalho e a oferece no mercado⁵². Como argumenta Althusser, no concerto dos aparelhos ideológicos de Estado, cada qual *funciona* à sua maneira mas todos seguem “uma mesma partitura”, qual seja, a da reprodução das relações de produção e, dentro disso, a reprodução da força de trabalho. E uma condição indispensável da reprodução da força de trabalho é a “*reprodução de sua sujeição* à ideologia dominante, ou da ‘*prática*’ dessa ideologia” (ALTHUSSER, 2008, p. 271; 74. Grifos no original). A interpelação pelas medidas de ativação, portanto, sujeita os indivíduos não apenas à condição de vendedores de força de trabalho, se não que, ao reduzi-lo à condição de “capital humano”, também redobra a aparência de que todo valor é (só) capital.

E isso nos devolve à discussão anterior sobre o reforço promovido pelas políticas de ativação da subsunção do trabalho ao capital. No limite, toda prática ideológica reafirma as subsunções formal e real, mas a ativação inaugura a mediação de um novo modo de interpelação: a “dependência e relativa autonomia” em relação ao Estado (MELO, 2018) se apresenta agora como o rebatimento da flexibilidade e mobilidade da esfera da produção na esfera da circulação, de modo que o ciclo de ativação, como reprodução da força de trabalho tutelada pelo Estado, se apresenta ao trabalhador como um ciclo de valorização do capital, como capital humano.

Se os sujeitos precisam *funcionar por si sós* (ALTHUSSER, 2008, p. 291), é óbvio que a passividade da superpopulação relativa manifesta um grande problema do ponto de vista da reprodução das condições de produção. Ao mesmo tempo, a utilização em larga escala do aparelho repressor do Estado para lidar com os “maus sujeitos” que não funcionam por si sós (hipótese inclusive que já foi bastante tentada, vide o *workfare* norte-americano), não assegura a reprodução em condições normais do modo de produção capitalista. O capital foi encontrando seu caminho em meio à forma dos direitos sociais, e o que era um grande problema de

⁵² Edelman já detectara isso: o sujeito de direito “[...] realiza assim a mais desenvolvida Forma do sujeito: a propriedade de si próprio. Ele realiza a sua liberdade no próprio poder que lhe é reconhecido de se vender” (EDELMAN, 1976, p. 149).

reprodutibilidade da sua existência se converteu em experimentos de políticas sociais e, gradativamente, no reconhecimento e sistematização de mais um direito.⁵³

3.2.2 As condições da assimilação da ativação pelos direitos sociais na América Latina

Façamos uma síntese das condições da inserção e desenvolvimento das políticas de ativação nos sistemas de proteção social na América Latina. Como já comentamos e é visível das exposições acima, as abstrações em torno do tema, para fins de um enquadramento teórico, precisaram se debruçar na experiência que se desenvolveu predominantemente na Europa, dada a maior sistematização e organicidade das políticas implementadas como também da literatura especializada a respeito. Prosseguiremos agora para o encerramento do nosso desenvolvimento, tentando entender as condicionantes do objeto de estudo no nosso continente, tendo as conclusões imediatamente anteriores como premissa. Ou seja, não se trata de produzir uma nova reflexão teórica sobre uma possível “política de ativação latino-americana”, mas, sim, estabelecido o que se entende por explicação conceitual deste tipo de política social, identificar as condicionantes da sua conformação em uma dada formação social.

Antes disso, contudo, retomemos brevemente um resumo descritivo do que a literatura informa quanto às diferenças entre as experiências europeia e latino-americana: as políticas de ativação na América Latina costumam ser acompanhadas de prestações monetárias condicionadas; comumente são focalizadas no que se considera em cada país como setores vulneráveis da população, muito embora o principal grupo destinatário de medidas ativadoras no continente sejam os jovens, para quem costumam funcionar quanto a resultados esperados; assumem objetivos amplos, para além da mera intervenção no mercado de trabalho; têm na capacitação, treinamento ou formação profissional seu tipo e ação predominante; conseguem incidir sobretudo na formalização de vínculos de trabalho, ou seja, no que se considera “empregabilidade”.

⁵³ Nesse sentido: “Se o processo de fundação do indivíduo como mero proprietário de si é o resultado, conforme vimos, do movimento de permanente negação da condição de sujeito que os indivíduos realizam entre si; se, ainda, este processo de negação se dá em progressão, visto que o indivíduo se coloca, em concorrência, como um proprietário em busca de ser “ainda mais proprietário”; temos que o avanço da permanente negação das condições de vida do indivíduo como sujeito faz a sociedade passar a representar os “direitos humanos” num conjunto de direitos cada vez mais extenso, vez que, dada a perene negação das condições de existência, os direitos humanos abarcam cada vez mais aspectos da vida social. Por isso, se, por um lado, a existência dos indivíduos em condições consideradas aquém da Lei demonstra a norma como “falha”; por outro, esse é o mesmo motivo que conduz à necessidade de reforçá-las” (MELO, 2018, p. 165).

Visto isso, tentando dar maior concretude ao exercício aqui proposto, começemos por uma análise dos diferentes tipos de ativação recolhidos dos países do continente, que já foram expostos em momento anterior deste trabalho. Para organizar a exposição, entendemos ser pertinente classificar os tipos de medidas ativadoras conforme sua abordagem predominante em relação aos beneficiários e, observando as experiências, nos parece ser possível distingui-las entre aquelas que se valem de uma *abordagem disciplinadora* e aqueles que atuam *ampliando a abstração da força de trabalho* dos destinatários⁵⁴. Como se verá, trata-se de uma classificação algo arbitrária e não muito precisa, na medida em que os programas são abrangentes e se complementam, mas serve para termos um ponto de partida que aproveite os andamentos anteriores do trabalho e já coloque a discussão nos termos pretendidos.

Começemos pela ativação cuja realização envolve a disciplinarização dos destinatários. Aqui, separamos aquelas políticas catalogadas que promovem a disciplina *pelo* trabalho efetivo dos beneficiários de prestações sociais aptos a trabalhar, promovendo uma identificação direta entre uma atividade imediata e a reprodução do beneficiário-trabalhador. Este perfil parece descrever as políticas catalogadas como *workfare*, ou *make work pay*, e, também os programas de emprego público, mais comuns na América Latina. “[...] Tradicionalmente, o desenho dos programas assistenciais da região perseguem o objetivo de aliviar a pobreza mediante empregos temporários subsidiados pelo Estado” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 39. Livre tradução nossa).

Trata-se de políticas que, já expusemos, consistem em alguma medida na proto-forma das políticas de ativação (muito embora ainda se encontrem programas vigentes deste tipo) calcadas na lógica do rompimento com a alegada “passividade” que benefícios sociais geravam aos seus destinatários e, principalmente, aliviar sua condição de pobreza. Aqui há a exigência de uma contrapartida direta de trabalho em troca de um benefício, com um caráter altamente moralizante e punitivo (REDON; CAMPOS, 2021, p. 168), de modo que a assimilação destas políticas à forma jurídica “atrai a lógica da equivalência”, ainda que de maneira “desconfortável” (BATISTA, 2013, p. 252). Uma clara abordagem disciplinadora permeia este tipo de política no sentido de que, se o Estado tem que mesmo assegurar a sobrevivência de um trabalhador e sua família, que pelo menos isso seja retribuído na forma de trabalho. Atentemos que, nesta relação, o benefício prestado não constitui salário e o trabalho realizado não é

⁵⁴ Deixamos de fora desta classificação as políticas de subvenção ao emprego por serem voltadas aos empregadores, e neste sentido, demandarem uma conexão com as categorias do Direito Tributário que não será possível promover aqui.

produtivo ou seja, não produz valor, de modo que a acomodação à lógica da equivalência que preside as relações jurídicas se dá, aqui, deste modo apenas *formal*.

A revelação empírica de que tais programas, na experiência latino-americana e diversamente do que ocorre nos países centrais, são uma medida mesmo de combate à pobreza (ESCUADERO et al., 2017, p. 14) comumente conjugada com algum encaminhamento no sentido de “porta de saída” da dependência ao benefício⁵⁵, evidencia seu caráter disciplinador, e não apenas em um sentido moral: trata-se da disciplinarização pela reinserção à ideologia contratual, à lógica da equivalência e da propriedade (da força de trabalho) como medida da reprodução biológica.

Por sua vez, há um conjunto de medidas de ativação existentes nos sistemas de proteção social latino-americanos que promovem uma abordagem dos seus beneficiários pela elevação da abstração da sua força de trabalho. Contemplamos aqui os tipos capacitação, apoio ao trabalho por conta própria e micro-emprego e as subvenções ao emprego. Quanto a este último, seu encaixe aqui é porque opera na lógica da “empregabilidade”, por intermédio da preparação e intermediação do respectivo serviço com potenciais empregadores (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 69), ou seja, a política pública aqui faz circular seu beneficiário como força de trabalho a ser consumida pelos empregadores interessados, o põe na esfera da circulação⁵⁶ diluindo ainda mais qualquer atributo concreto seu. Já o apoio ao trabalho por conta própria e ao micro-emprego estão aqui porque, diferentemente da sua utilização nos países da OCDE, onde é voltado a pessoas “prontas para trabalhar”, na América Latina sua ocorrência costuma prever um alcance maior, e, novamente, encontra nos pobres desempregados seus destinatários principais (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 68). Como se sabe, o trabalho por conta própria, na realidade periférica, comumente designa um vínculo trabalhista não reconhecido e precário e o apoio aos micro-empregos idem, por intermédio do

⁵⁵ Isso pode ser muito bem observado no memorial de 2019 do Programa *Trabaja Perú*, um “programa de geração de emprego social inclusivo” que promove ocupações temporárias em pequenos empreendimentos de infraestrutura básica ou obras emergenciais, com financiamento predominantemente público e destinado a pessoas desempregadas, em situação de pobreza ou extrema pobreza. Relata-se ali que, por intermédio de tal programa, as “pessoas mais necessitadas” podem receber uma renda ou complementar a renda familiar. E, em alguns casos, mediante eventuais convênios com outros órgãos, a participação no projeto pode ensejar uma certificação, vindo a “brindar novas oportunidades e possibilidades de acesso ao mercado [neste caso, da construção civil]” (PERU, 2020, p. 46. Livre tradução nossa).

⁵⁶ O *Programa de Apoyo al Empleo* na Bolívia, por exemplo, se apresenta como “uma oportunidade para que as empresas nacionais contem com o talento que necessitem”, auxiliando, no outro lado, a inserção laboral de trabalhadores que buscam emprego, com a previsão de auxílios financeiros para a empresa contratante e remuneração do trabalhador paga pelo próprio programa durante certo tempo (BOLIVIA, 2021, [s.p.] Livre tradução nossa).

fenômeno da pejetização⁵⁷. Este estímulo, portanto, parece dizer respeito mais a uma tentativa de ambientação dos beneficiários ao *métier* empresarial-gerencial e sua lógica⁵⁸, remetendo-o no máximo ao circuito da reprodução simples do capital. Neste sentido, não soa forçado reconhecer que tais medias abordam os destinatários pela abstração da sua mercadoria força de trabalho.

Ainda que se possa presumir que a condição de sujeito de direito determine o caráter abstrato da força de trabalho, essa “abstração” não necessariamente é estanque desde a constituição do sujeito, ou seja, ela precisa acompanhar as demandas do desenvolvimento das forças produtivas e seu portador apresentá-la à esfera da circulação fluida e versátil o suficiente para os ciclos de absorção e expulsão dos supranumerários. Neste sentido, no livro primeiro de *O Capital*, Marx já estipulava que uma das condições da produção capitalista era o “caráter normal da própria força de trabalho”, de modo que, “[n]o ramo de produção em que é empregada, ela tem de possuir o padrão médio de habilidade, eficiência e celeridade [...]” (MARX, 2013, p. 272). Como vimos que os recentes desenvolvimentos das forças produtivas tornaram a produção flexível e a organização do processo de trabalho cada vez mais complexa e móvel, a força de trabalho disponível em um dado local precisa sempre estar “normal” a fim de promover a necessária rotação da superpopulação relativa.

Vejamos como isso aparece concretamente na sistematização dos padrões ideais de formação da força de trabalho: em documento recente do *Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional* (CINTERFOR), vinculado à OIT, destaca-se a necessidade de que os programas de formação profissional sejam flexíveis na sua estrutura formativa, de modo a realizar a necessidade de “aprender ao longo da vida”, uma imposição da reconfiguração do mundo do trabalho. Mas não se trata apenas de uma questão de digitalização ou atualização tecnológica, senão que se requer, também, competências denominadas “transversais”, que além de aspectos cognitivos, tem a ver com aspectos “socioemocionais”: capacidade de trabalhar em equipe, iniciativa, preocupação com o desenvolvimento pessoal. E, para tornar mais evidente nosso ponto: “[...] A pressão pela atualização e requalificação requerem que se gere um fator motivador socio-emocional para

⁵⁷ Isto repercute uma característica geral do desenvolvimento do capitalismo no continente: “[...] predominância de micro e pequenas empresas (sobretudo no setor informal), insuficiência de investimento em P&D, oferta inadequada de competências, falta de infraestrutura pública e ausência de um acesso adequado ao crédito [...]” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 23. Livre tradução nossa).

⁵⁸ No Uruguai, o *Programa Fortalecimiento a emprendimientos productivos* ilustra bem este ponto: seus destinatários são “empreendedores” em situação de *vulnerabilidade social*. A intervenção do programa visa fortalecer tais empreendimentos, com “orientação sobre empreendedorismo”, fortalecimento de “competências específicas e transversais para o desenvolvimento de um empreendimento”, dentre outros aspectos (URUGUAI, 2023, p. 5. Livre tradução nossa).

que as pessoas mantenham a atividade, tanto na educação como na formação profissional e no emprego [...]” (VARGAS, 2020, p. 5. Livre tradução nossa). A bem da verdade, nesta passagem, o relatório expressa preocupação com os efeitos da pandemia de COVID-19, mas este é nitidamente o léxico que caracteriza as diretrizes da preparação da força de trabalho para o mercado contemporaneamente.

Com as entradas analíticas acima e recuperando as exposições das seções anteriores quanto à experiência latino-americana de políticas de ativação podemos, finalmente, tentar sumariar as especificidades buscadas. Ei-las: a ativação na América Latina funciona como reguladora de pertencimento a fração de classe, evitando o descenso de parte da superpopulação relativa ao seu segmento estagnado (lumpesinato); e a ativação na América Latina faz avançar o processo de abstração da força de trabalho.

Quanto à primeira afirmação, nota-se uma diferença bastante comentada na literatura entre a experiência europeia e latino-americana: aqui, as políticas de ativação vêm tendo menos um perfil de política de ajuste no mercado de trabalho e mais um perfil amplo e abrangente, voltado principalmente ao combate à pobreza e extrema pobreza, complementando prestações monetárias. Confrontada com um enorme exército industrial de reserva cuja memória coletiva majoritariamente não reconhece o regime de bem-estar anterior, o novo modelo de proteção social expande o assujeitamento com a interpelação pela ideologia contratual, garantindo a reprodução biológica e prático-política principalmente das franjas mais pauperizadas da superpopulação relativa.

Esta constatação necessariamente precisa ser cotejada com outra, que aponta a ocorrência de um processo atrasado de abstração da força de trabalho. Diante da incipiência dos processos de industrialização por substituição de importações e da debacle neoliberal que lhe seguiu, em mercados de trabalho marcados pela informalidade, o novo padrão flexível e global de produção avançou na proletarização das populações periféricas, mas tem demandado uma reprodução qualificada das forças de trabalho locais. Esta qualificação, vimos com Althusser, não quer dizer algum lugar comum relativo à qualidade da educação, mas sim com a combinação entre a capacitação média atualmente exigida e a sujeição à ideologia dominante como prática de capacitar-se, apresentar-se no mercado de compra e venda de trabalho, buscar trabalho, trabalhar corretamente. A expressão mais nítida desta combinação é o conjunto de chavões corporativos como empreendedorismo, resiliência, capital humano etc. que, se bem são próprios do tempo histórico, soam ainda mais cruéis em formações sociais marcadas pela precariedade geral das condições de vida.

CONCLUSÕES

Começamos a investigação cujo resultado tem agora seu desfecho com uma inquietação fundamental: para onde vão os direitos sociais? Se esta pergunta não pode ser adequadamente respondida a partir de uma orientação materialista histórico-dialética (ou, no máximo, caberia indicar-lhe tendências e possibilidades), a reconsideração das perplexidades com as condições de vida da classe trabalhadora mundial e latino-americana nos apontou para outro desafio científico possível: por onde foram os direitos sociais nas últimas décadas?

Contamos na Introdução que a “descoberta” do problema de pesquisa decorreu desta inquietação com o que parecia ser uma reordenação geral da gramática dos direitos sociais, que aparecia nos termos da discussão como uma coleção de expressões do neoliberalismo cuja incidência na realidade latino-americana recente sugeria uma subordinação aos momentos positivos ou negativos da política institucional. Escavando a literatura da proteção social, contudo, sobretudo a que atenta para as transformações dos direitos sociais das últimas décadas, uma figura em discussão se apresentava ao mesmo tempo secundária e onipresente, e parecia guardar em si algo mais do que uma nova medida de intervenção nos mercados de trabalho. Tratava-se das políticas de ativação para o trabalho.

Os avanços e andamentos que a crítica marxista dos direitos sociais já havia promovido precisavam, de alguma forma, acolher esta figura, entendíamos, e assim nos pusemos a formular um problema que poderia ser respondido ao nosso alcance. Se a perplexidade com a devastação dos direitos sociais acendia uma reflexão sobre o que era feito da reprodução da força de trabalho, as políticas de ativação pareciam guardar um segredo, que só poderia ser descoberto com o ferramental teórico que precisamente entendeu a acomodação das funções reprodutivas à forma jurídica. E, dado que se tratava de uma figura de desenvolvimento maior na Europa, mas que se fazia presente e cada vez mais frequente nos países latino-americanos, a consideração deste recorte permitiria desdobramentos teóricos mais singulares.

O processo de investigação foi um tanto tortuoso, seja pelas limitações decorrentes da pandemia ou por outras mais diretamente científicas, como o pouco volume de materiais e publicações, sobretudo tratando do tema na Latinoamérica. Por outro lado, a animação da produção teórica da crítica marxista, principalmente dos direitos sociais, com novos e mais trabalhos, constantemente assomava à pesquisa inquietações diferentes e nuances possíveis.

E enfim, chegamos a este trabalho. Tentamos organizar uma exposição em que o vigor do método da crítica pachukaniana do direito não perdesse evidência em meio às aproximações

propostas para a exploração do tema, procurando equilibrar o acréscimo de determinações e complexidade com a indicação suficiente dos pressupostos assimilados. Buscamos também que, em última análise, a contribuição que se apresentava não escapasse por entre registros e apostos mais ou menos necessários, de modo que o escrutínio deste trabalho, no que seria lá sua substância, pudesse ser facilitado pela subtração de locuções já naturalizadas no campo em que nos situamos.

Assim que começamos pela apresentação do que é a crítica marxista do Direito, uma breve reconstrução das descobertas de Pachukanis e, em grande medida, da sua organização e sistematização das indicações marxianas a respeito da juridicidade como forma da sociabilidade sob o capitalismo. Procuramos, aqui, tanto consolidar o aprendizado da matriz teórica em seus rudimentos como contemplar aportes que, ao que nos parece, incrementavam a fundação da crítica do Direito na crítica da economia política. Salientamos, naquela seção inicial, a crítica da forma jurídica como expressão e modelo da crítica das formas sociais, um procedimento vivo de interpretação das realidades submetidas ao conjunto de determinações comuns que emanam de um modo de produção existente e que engendram constantes movimentos.

Neste sentido, a tensão aparente entre a generalidade e universalidade da forma jurídica sob o modo de produção capitalista com a especificidade das relações sociais nas diferentes formações sociais nos demandava uma revisão das leis do desenvolvimento do capital. Por intermédio então da lei do desenvolvimento desigual e combinado procedemos a análise do desenvolvimento da forma jurídica na América Latina, a partir da observação dos ritmos e contradições do processo de industrialização e da formação e sofisticação dos direitos sociais. A reestruturação produtiva e a mudança dos padrões globais de produção que acontece a partir dos anos 1980, entretanto, interpõe uma nova dinâmica à interconexão das formações sociais e às consequências dos novos impulsos de acumulação do capital. Com estas novas determinações, a conformação da forma dos direitos sociais deixa de se dar numa lógica desigual e combinada e passa a ser condicionada pela crescente homogeneização e tecnificação da questão social sob o predomínio da proteção social dinamizada pela forma políticas públicas sociais. Este foi nosso segundo capítulo.

Já no terceiro, chegamos diretamente ao tipo de política social que mobilizou nosso estudo, as políticas de ativação, com a indicação das determinações e momentos da sua gênese e dispersão, primeiro na Europa e depois por todo o mundo. Caracterizamos a ativação como uma tendência do modelo de proteção social neoliberal que vem gradativamente sucedendo o aparelhamento do estado social e, neste sentido, pudemos observar que sua lógica não pode ser reduzida a uma outra medida ou política em concreto, mas sim se trata de um dos esteios da

transição dos estados sociais. Ilustrando a atuação das novas dinâmicas de conexão global apresentadas na seção anterior, pudemos constatar que as políticas de ativação estão presentes e cada vez mais frequentes na América Latina, com um conjunto de experiências mais ou menos orgânico pelos estados nacionais.

E finalmente, na subseção final, à luz da crítica da forma jurídica, promovemos a interpretação das políticas de ativação como uma nova técnica de gestão das transições entre reserva e atividade e da reprodução da superpopulação relativa como condição da reprodução capitalista. Sugerimos que esta conformação dos direitos sociais, necessariamente, ocorre por intermédio do sujeito de direito e da ideologia jurídica, categorias constitutivas da forma jurídica, galvanizando uma remobilização do pacto social entre capital e trabalho. Já na América Latina, este processo encontrou condicionantes que derivaram em características específicas: aqui, as políticas de ativação concretizam a regulação do pertencimento ou não ao setor pauperizado da superpopulação relativa, senão vejamos sua estreita e predominante articulação e dependência para com políticas de transferência de renda, além de atuarem na qualificação da abstração da força de trabalho, sobretudo jovem.

As políticas de ativação, portanto, como vimos, reinterpelam os sujeitos como sujeitos de direito proprietários da mercadoria força de trabalho e, ao fazê-lo, garantem a reprodução das condições de produção.

Aí estão, em resumo, alguns dos segredos das políticas de ativação. Cremos ter trazido argumentos, por mais simples que sejam, que podem agregar para uma definição do estatuto desta e de outras políticas públicas sociais. A realização desta pesquisa reforça, inclusive, a impressão de que a crítica marxista do direito tem muito a contribuir com a crítica das políticas públicas sociais.

Alguns elementos desta tese sugerem incrementos que ou não puderam ser trazidos aqui ou foram preteridos a fim da garantia da unidade e progressão pretendida no trabalho. Um exemplo disso é um desenvolvimento possível que pode ser válido é uma investigação quanto às conexões entre as políticas de ativação, as políticas de transferência de renda e a teoria da renda em Marx, articulando as determinações do modo de distribuição do mais-valor com a formação dos preços da força de trabalho.

Outro desenvolvimento possível diz respeito às expressões do processo que aqui discutimos na dogmática jurídica. Diante de tantas transformações, parece-nos cada vez mais que as reflexões de cariz mais teórico no campo do Direito do Trabalho têm apontado para uma assimilação da centralidade das políticas sociais, o que conduz deslocamentos importantes.

Estamos mesmo diante de uma tendência de apagamento das fronteiras internas e de um crescente amálgama dos campos disciplinares dos direitos sociais?

Voltando à pergunta que abria esta seção e começava a encerrar o trabalho, os direitos sociais foram para onde o movimento do capital os empurrou: para a ampliação dos horizontes da subordinação do trabalho.

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, L. A querela do humanismo (1967). **Crítica Marxista**, v. 1, n. 9, p. 9–51, 1999.

_____. A querela do humanismo II (inédito). **Crítica Marxista**, v. 1, n. 14, p. 48–72, 2002.

_____. **Sobre a reprodução**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

ANDERSON, K. B. **Marx nas margens: nacionalismo, etnia e sociedades não ocidentais**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ANTUNES, R. **O continente do labor**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços da era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARICÓ, J. **Marx e a América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

ARTHUR, C. J. Introdução a A teoria geral do direito e o marxismo. Em: **A Teoria Geral do Direito e o Marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)**. São Paulo: Sunderemann, 2017.

ASENJO, A.; ESCUDERO, V.; LIEPMANN, H. **Why Should We Integrate Income and Employment Support? A Conceptual and Empirical Investigation (IZA DP n° 15401)**. [s.l.] Institute of Labor Economics - IZA, jun. 2022. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=4151281>>.

BARBIER, J.-C. Aktivierung, flexicurity, the surface Europeanization of employment? **Cuadernos de Relaciones Laborales**, v. 33, n. 2, p. 357–395, 23 out. 2015.

BATISTA, F. R. **Crítica da Tecnologia dos Direitos Sociais**. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013.

_____. O conceito de ideologia jurídica em Teoria geral do direito e marxismo: uma crítica a partir da perspectiva da materialidade das ideologias. **Verinotio - revista on-line de filosofia e ciências humanas**, v. 19, p. 91–105, abr. 2014.

_____. Os limites do bem-estar no Brasil. Em: KASHIURA JR., C. N.; AKAMINE JR., O.; MELO, T. DE (Eds.). **Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas**. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2015. p. 613–639.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2017. v. 2

BEHRING, E. R. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez editora, 2021.

BENANAV, A. **Automation and the future of work**. London; New York: Verso, 2020.

- BIONDI, P. **Capitalismo e direitos humanos de solidariedade: elementos para uma crítica**. Tese de Doutorado—São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito. Departamento de Direitos Humanos, 2015.
- BOLIVIA. **Guía del Programa de Apoyo al Empleo (PAE II)**. *Bolivia Emprende*, 5 jul. 2021. Disponível em: <<https://boliviaemprende.com/guias/guia-del-programa-de-apoyo-al-empleo-pae-ii>>. Acesso em: 12 dez. 2023.
- BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BONOLI, G. The Political Economy of Active Labor-Market Policy. *Politics & Society*, v. 38, n. 4, p. 435–457, dez. 2010.
- BOSCHETTI, I. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.
- BROWN, B. Paradigma de activación y políticas sociales en América Latina. *Revista Estudiantil Latinoamericana de Ciencias Sociales*, v. 08, n. 14, 31 mar. 2019.
- BUCCI, M. P. D. MÉTODO E APLICAÇÕES DA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (DPP). *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, v. 5, n. 3, p. 791–832, 18 dez. 2019.
- CAROZZA, P. G. La perspectiva histórica del aporte latinoamericano al concepto de los derechos económicos, sociales y culturales. Em: YAMIN, A. E. (Ed.). **Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: Del inviento a la herramienta**. México, D.F.: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Asociación Pro Derechos Humanos. Plaza y Valdes Editores., 2006. p. 43–61.
- CARVALHO, J. M. DE. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CASILLI, A. **Schiavi del clic: Perché lavoriamo tutti per il nuovo capitalismo?** [s.l.] Feltrinelli, 2020.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário**. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.
- CATINI, C. DE R. **A escola como forma social: um estudo do modo de educar capitalista**. Tese (Doutorado em Educação). São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2013.
- CECCHINI, S.; FILGUEIRA, F.; ROBLES, C. **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Una perspectiva comparada**: Políticas Sociales. Santiago, Chile: Naciones Unidas. CEPAL, 2014.
- CEPAL. **Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe**. Disponível em: <<https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>>. Acesso em: 2 dez. 2023.

CORREIA, M. O. G. Dogmática jurídica: um olhar marxista. Em: KASHIURA JR., C. N.; AKAMINE JR., O.; MELO, T. DE (Eds.). **Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas**. São Paulo: Outras Expressões, 2016. p. 173–194.

_____. **A invenção da classe trabalhadora: o direito na constituição da classe trabalhadora no Brasil**. Tese de Livre Docência. São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito. Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social, 2022.

DA SILVA, A. **O Direito do Trabalho no capitalismo dependente: limites, potência, efetividade**. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2020.

DAVIDSON, N. **Desenvolvimento Desigual e Combinado: Modernidade, Modernismo e Revolução Permanente**. 1. ed. São Paulo: Editora UNIFESP, 2020.

DI MASCIO, C. Método. Em: AKAMINE JR., O.; ET AL. (Eds.). **Léxico Pachukaniano**. Marília: Lutas Anticapital, 2019.

DUSSEL, E. **A produção teórica de Marx: um comentário aos Grundrisse**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

EDELMAN, B. **O direito captado pela fotografia: elementos para uma teoria marxista do direito**. Coimbra: Centelha, 1976.

_____. **A legalização da classe operária**. Tradução: Marcus ORIONE; Tradução: Et al. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

EKBIA, H. R.; NARDI, B. A. Los nietos de Keynes y los trabajadores de Marx en las plataformas digitales. Por qué el trabajo humano todavía es importante. **Revista Internacional del Trabajo**, v. 138, n. 4, p. 703–728, dez. 2019.

ESCUADERO, V. et al. **Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a meta analysis**: Research Department Working Paper. [s.l.] International Labour Office, set. 2017. Disponível em: <[https://www.ilo.org/global/research/publications/working-papers/WCMS_577292/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/research/publications/working-papers/WCMS_577292/lang-en/index.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. SECRETARIAT GENERAL. **Pilar europeu dos direitos sociais**. LU: Publications Office, 2017.

FERNANDES, R. C. F. **O desenvolvimento combinado na Argentina: Milcíades Peña e a questão nacional**. Tese (doutorado). Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2019.

FILGUEIRAS, C. A. C.; SOUKI, L. G. Individualização da incerteza: direito condicionado e ativação da proteção social. **Sociedade e Estado**, v. 32, n. 1, p. 89–114, abr. 2017.

FREITAS, R. DE O. As categorias marxistas no pensamento de Preobrazhensky: notas sobre uma teoria de transição. **Verinotio - revista on-line de filosofia e ciências humanas**, Ano XIV. v. 25, n. n. 1, p. 252–283, abr. 2019.

GRANEMANN, S. Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho. **Em Pauta - REVISTA Em Pauta Número 20 - 2007 Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, n. n. 20, p. 57–68, 2007.

GRESPLAN, J. A dialética do avesso. **Crítica marxista**, n. 14, p. 26–47, 2002.

_____. **O negativo do Capital: O conceito de crise na crítica de Marx à Economia Política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

_____. **Marx e a crítica do modo de representação capitalista**. 1a. edição ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

IÑIGO CARRERA, J. Sobre las apariencias e inversiones en los fundamentos de la teoría marxista de la dependencia. Em: ELÍAS, A.; OYHANTÇABAL BENELLI, G.; ALONSO, R. (Eds.). **Uruguay y el continente en la cruz de los caminos: Enfoques de economía política**. Montevideo: COFE, INESUR, Fundación Trabajo y Capital, 2018. p. 37–47.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Recommendation R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)**. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3065524,es:NO>. Acesso em: 13 abr. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION; INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Linking income support measures to active labour market policies**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ddg_p/documents/publication/wcms_791899.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2022.

JARAMILLO, A. et al. (EDS.). **Atlas histórico de América Latina y el Caribe: aportes para la descolonización pedagógica y cultural. Parte 3. De la Revolución Mexicana a nuestros días**. Lanús, Provincia de Buenos Aires, Argentina: EDUNLA Cooperativa, 2016.

KASHIURA JR., C. N.; NAVES, M. B. A revolução teórica de Pachukanis. **Crítica Marxista**, n. 52, p. 53–65, 2021.

_____. Subjetividade jurídica e subsunção real do trabalho ao capital: a revolução teórica de Pachukanis. Em: AKAMINE JR., O.; ET AL. (Eds.). **Uma introdução a Pachukanis**. Marília: Lutas Anticapital, 2022. p. 29–50.

LAPYDA, I. A “financeirização” no capitalismo contemporâneo: Uma discussão das teorias de François Chesnais e David Harvey. Dissertação—Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas: Universidade de São Paulo, 2011.

LASTRA, F. La teoría marxista de la dependencia y el planteo de la unidad mundial: Contribución a un debate en construcción. **Cuadernos de Economía Crítica**, v. 4, n. n. 8, p. 129–151, 2018.

LINERA, Á. G. **A potência plebeia**. São Paulo: Boitempo, 2010.

LÓYZAGA DE LA CUEVA, O. **Esencia, apariencia y uso del derecho del trabajo: las fases ocultas de la legislación laboral**. 1. ed. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1992.

MARIÁTEGUI, J. C. **Sete ensaios de interpretação da realidade peruana**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARQUETTI, A. A.; PORSSSE, M. Padrões de mudança técnica nas economias latino-americanas: 1963-2008. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. 2, p. 459–482, ago. 2017.

MARX, K. Crítica do Programa de Gotha. Em: MARX, K.; ENGELS, F. (Eds.). **Manifesto do Partido Comunista**. Porto Alegre: L & PM Pocket, 2006.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução: Florestan Fernandes. 2. ed. 4. reimp ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858. Esboços da crítica da economia política**. Tradução: Tradução: Mario Duayer et al. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

_____. **O capital: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital**. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

_____. **O capital: crítica da economia política. Livro II: o processo de circulação do capital**. São Paulo: Boitempo, 2014.

_____. **O capital: crítica da economia política. Livro III: o processo global da produção capitalista**. Tradução: Rubens Enderle. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

_____. **Manuscritos (1861-1863) - Precedidos de: Notas marginais al Tratado de Economía Política de A. Wagner**. Madrid: Dos Cuadrados, 2022.

MATTOS, M. B. **A classe trabalhadora de Marx: ao nosso tempo**. São Paulo: Boitempo, 2019.

MELLO FILHO, M. S. B. DE. Teorias sobre as Etapas do Capitalismo: Elementos para uma Síntese. **Revista Economia Ensaios**, v. 35, n. 1, 14 jul. 2020.

MELO, T. A. C. D. **Do sujeito ao sujeito de direito: dos direitos naturais aos direitos humanos**. Tese de Doutorado—Programa de Pós-Graduação em Direito: Universidade de São Paulo, 2018.

MÉSZAROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MEYER, J. Los obreros en la Revolución mexicana: Los “Batallones Rojos”. **Historia Mexicana**, v. 21, n. n. 1, p. 1–37, 1971.

MOLLHOFF, G. E. L. **América Latina em perspectiva : tendências da ativação para o trabalho no capitalismo periférico**. Dissertação (Mestrado em Política Social)—Brasília: Universidade de Brasília, 2019.

MORALES RAMÍREZ, M. A. Nuevos modelos de seguridad social ante las nuevas formas de empleo y cambio tecnológico. **Revista Latinoamericana de Derecho Social**, v. 1, n. 29, p. 239, 18 set. 2019.

MORO, D. **As tendências do capital no século XXI: entre a “estagnação secular” e a guerra**. Disponível em: <http://www.ocomuneiro.com/nr36_03_DomenicoMoro.html#_ftnref6>. Acesso em: 24 abr. 2023.

MOSER, L. A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: workfare e medidas de ativação. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, p. 68–76, jun. 2011.

NAVES, M. B. **Marxismo e direito: um estudo sobre Pachukanis**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. Prefácio à edição brasileira. Em: PACHUKANIS, E. (Ed.). **A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)**. São Paulo: Sunderemann, 2017. p. 7–22.

NORFIELD, T. **Economics of Imperialism: Capitalist Production Good, Capitalist Finance Bad**. **Economics of Imperialism**, 6 jan. 2014. Disponível em: <<https://economicsofimperialism.blogspot.com/2014/01/capitalist-production-good-capitalist.html>>. Acesso em: 1 dez. 2023

OECD et al. **Latin American Economic Outlook 2022: Towards a Green and Just Transition**. [s.l.] OECD, 2022.

OLIVEIRA, L. Não fale do Código de Hamurábi! A pesquisa sociojurídica na pós-graduação em Direito. Em: OLIVEIRA, L. (Ed.). **Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de Sociologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004. p. 137–167.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Recomendação 204: Recomendação relativa à transição da economia informal para a economia formal, adotada pela Conferência em sua centésima quarta sessão**. 2015. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/genericdocument/wcms_619831.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023

_____. **Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22: A proteção social numa encruzilhada - em busca de um futuro melhor**. Genebra: OIT, 2021.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (ED.). **Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe**. Primera edición ed. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2016.

ORIO, L. H. **Pluralismo jurídico, trabalho e comunidade: um estudo da forma comunal venezuelana no marco do novo constitucional latino-americano**. Dissertação— Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

ORIONE, M. Subsunção hiper-real do trabalho ao capital - análise da Justiça do Trabalho. **Revista LTr**, v. 85. Nº 5, p. 521–530, maio 2021.

ORIONE, M.; BATISTA, F. R. **A flexibilização da proteção do trabalhador**. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/a-flexibilizacao-da-protECAo-do-trabalhador/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

OSÓRIO, J. Sistema Mundial e Formas de Capitalismo: A Teoria Marxista da Dependência Revisitada / Worldwide System and the Forms of Capitalism: Marxist Dependency Theory Revisited. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 13, 9 mar. 2016.

PACHUKANIS, E. **A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)**. São Paulo: Sundermann, 2017.

PAZELLO, R. P. **DIREITO INSURGENTE E MOVIMENTOS POPULARES: O GIRO DESCOLONIAL DO PODER E A CRÍTICA MARXISTA AO DIREITO**. Tese—Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2014.

PEÑA, M. **Fichas de investigación económica y social**. [s.l: s.n.]. v. 1

PERU. **Memoria Anual 2019: Trabaja Perú**. Lima, Peru: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2020. Disponível em: <https://almacenamientotp.blob.core.windows.net/web/descripcion/2019/Memoria_2019_Trabaja_Peru.pdf>.

PRADELLA, L. Marx e o Sul Global: Conectando história e teoria do valor. **Revista Eletrônica Internacional De Economia Política Da Informação Da Comunicação E Da Cultura**, v. 24, p. 86–106, 2022a.

_____. Imperialismo e desenvolvimento capitalista em O capital de Marx. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 62, p. 157–199, abr. 2022b.

PRADO, E. F. S. **Desmedida do valor: crítica da pós-grande indústria**. São Paulo: Xamã, 2005a.

_____. Pós-Grande Indústria e Neoliberalismo. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 25, n. 1, p. 11–28, mar. 2005b.

_____. **Da confusão entre medida de valor e padrão de preços**. **Economia e Complexidade**, 3 jul. 2017. Disponível em: <<https://eleuterioprado.blog/2017/07/03/dinheiro-ficticio-iii/da-confusao-entre-medida-de-valor-e-padrao-de-precos/>>. Acesso em: 17 dez. 2023

_____. **Três ondas da globalização: uma explicação estrutural**. **Economia e Complexidade**, 1 set. 2018. Disponível em: <<https://eleuterioprado.blog/2018/09/01/tres-ondas-da-globalizacao/>>. Acesso em: 13 abr. 2023

_____. **O futuro da economia mundial**. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/o-futuro-da-economia-mundial/>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

PREOBRAZHENSKI, E. **La nueva economia**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.

REDON, S. A.; CAMPOS, E. C. S. DE. Tendências atuais da proteção social: considerações sobre o workfare e as políticas de ativação. **SER Social**, v. 23, n. 48, p. 156–175, 22 jan. 2021.

ROBERTI, M. E. Dinámicas de la (des)igualdad en el paradigma de activación: hacia una reconstrucción de sus sentidos en las políticas de empleo para jóvenes. Em: CHÁVEZ MOLINA, E.; MUÑIZ TERRA, L. M. (Eds.). **El desencuentro: desigualdad de clases en la Argentina contemporánea**. [s.l.] Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2021. p. 66–82.

ROBERTS, M. **A taxa de lucro mundial**. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/a-taxa-de-lucro-mundial/>>. Acesso em: 31 jan. 2022.

ROBINSON, W. I. **América Latina y el capitalismo global: Una perspectiva crítica de la globalización**. México: Siglo XXI Editores, 2017. Livro digital.

SARLET, I. W. DIREITOS FUNDAMENTAIS A PRESTAÇÕES SOCIAIS E CRISE: ALGUMAS APROXIMAÇÕES / FUNDAMENTAL RIGHTS TO SOCIAL BENEFITS AND CRISIS: SOME REMARKS. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 16, n. 2, p. 459–488, 28 ago. 2015.

SCHLEZ, M. Modos de produção em América Latina: Un mapa para un debate permanente. Em: MARCHENA, J.; CHUST, M.; SCHLEZ, M. (Eds.). **El debate permanente: modos de producción y revolución en América Latina**. Santiago: Ariadna, 2020. p. 27–140.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, M. O. DA S. E. Focalização e universalização do acesso: ambiguidades e realidades teóricas. Em: SILVA, M. O. DA S. E (Ed.). **O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina: estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai**. São Paulo: Cortez, 2016. p. 119–146.

SILVA, M. O. DA S. E; YAZBEK, M. C.; COUTO, B. R. Pobreza como categoria teórica e análise das matrizes que fundamentam o desenho e implementação dos PTRC. Em: SILVA, M. O. DA S. E (Ed.). **O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina: estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai**. São Paulo: Cortez, 2016. p. 91–117.

SILVA, I. H. D. M. E. Periferia e marcha dos direitos – os casos de Brasil, Argentina e Chile. **Revista Estudos Políticos**, v. 8, n. 16, p. 115–139, 10 dez. 2019a.

SILVA, J. L. **PARA UMA CRÍTICA ALÉM DA UNIVERSALIDADE: FORMA JURÍDICA E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação na área de concentração Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Universidade de São Paulo—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019b.

SILVER, B. J. **Forças do trabalho: movimentos de trabalhadores e globalização desde 1870**. São Paulo: Boitempo, 2005.

SOTO, S. F.; LIMA, V. F. S. DE A.; TRIPIANA, J. DANIEL. Transformações do sistema de proteção social no contexto latino-americano e antecedentes políticos e institucionais dos programas de transferência de renda condicionada (PTRC). Em: SILVA, M. O. DA S. E (Ed.). **O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina: estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai**. São Paulo: Cortez, 2016. p. 47–89.

SOUSA, B. S. DE. **Assistência social e as “novas tendências” de subsunção do trabalho ao capital: uma análise a partir das políticas de ativação ao trabalho**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Psicologia—Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2021.

STEIN, R. H. La protección social en América Latina y la particularidad de la asistencia social. **SER Social**, v. 19, n. n. 40, p. 49–68, jun. 2017.

TEIXEIRA, S. O.; NEVES, D. Trabalho e Assistência Social no Capitalismo Dependente: uma análise marxista das chamadas políticas “ativas de mercado de trabalho”. Em: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; LIMA, R. DE L. DE (Eds.). **Marxismo, política social e direitos**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2018. p. 133–163.

TELES, G. C. **Relação jurídica dependente e o programa de transição**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito: Universidade de São Paulo, 2021.

TROTSKY, L. **A história da Revolução Russa**. Tradução: E. Huggins. Ed. do centenário. Brasília: Senado Federal. Conselho Editorial, 2017. v. 1. A queda do tzarismo.

URUGUAI; MINISTERIO DE DESAROLLO SOCIAL. **Programa Fortalecimiento a Emprendimientos productivos. Edición 2023: Documento de diseño**. , 2023.

VAN DER LINDEN, M. The “Law” of Uneven and Combined Development: Some Underdeveloped Thoughts. **Historical Materialism**, v. 15, n. 1, p. 145–165, 2007.

_____. **Trabalhadores do mundo: ensaios para uma história global do trabalho**. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2013.

VARGAS, F. **Formación profesional en la reespueta a la crisis y en las estrategias de recuperación y transformación productiva post COVID-19**: Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. [s.l.] Organización Internacional del Trabajo, set. 2020. Acesso em: 2 fev. 2022.

WELLER, J. Avanços e desafios para o aperfeiçoamento da institucionalidade trabalhista na América Latina. Em: COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL) (Ed.). **O novo cenário laboral latino-americano: regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho**. Santiago, Chile: Nações Unidas, 2009. p. 11–48.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

