



EDITORA
U F J F



**A POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL:
DE GETÚLIO VARGAS A JAIR BOLSONARO**

EDNÉIA ALVES DE OLIVEIRA

Edneia Alves de Oliveira

**A política de emprego e
renda no Brasil: de Getúlio
Vargas a Jair Bolsonaro**

EDITORA
U F J F

1º Edição
Juiz de Fora
2024



Reitora: Girlene Alves da Silva
Vice-reitor: Telmo Mota Ronzani
Pró-reitora de Pós-graduação e Pesquisa: Priscila de Faria Pinto
Pró-reitora Adjunta de Pós-graduação e Pesquisa: Isabel Cristina Gonçalves Leite

Selo Editorial Serviço Social

Diretora Editorial: Profa. Dra. Edneia Alves de Oliveira
Editora: Profa. Dra. Carina Berta Moljo
Diretores Associados: Prof. Dr. Alexandre Aranha Arbia, Prof. Dr. Marco José de Oliveira Duarte

Conselho Editorial:

Alcina Martins (Instituto Superior Miguel Torga - Portugal)
Ana Elizabete Mota (Universidade Federal de Pernambuco)
Carina Berta Moljo (Universidade Federal de Juiz de Fora)
Cláudia Mônica dos Santos (Universidade Federal de Juiz de Fora)
Elaine Rossetti Behring (Universidade Federal do Rio de Janeiro)
José Paulo Netto (Universidade Federal do Rio de Janeiro)
Marco José de Oliveira Duarte (Universidade Federal de Juiz de Fora)
Margarita Helena Rozas Pagaza (Universidad Nacional de La Plata - Argentina)
Maria Carmelita Yazbek (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)
Maria Lúcia Duriguetto (Universidade Federal de Juiz de Fora)
Marilda Villela Iamamoto (Universidade Federal do Rio de Janeiro e Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Miguel Ángel Oliver Perelló (Universitat Illes Balears - Espanha)
Paula Vidal Molina (Universidad de Chile - Chile)
Rodrigo Souza Filho (Universidade Federal de Juiz de Fora)
Vassilis Ioakimidis (University of Essex - Inglaterra)

Projeto Gráfico, Editoração e Capa: Sabrina Binotti Alves

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Oliveira, Ednéia Alves de.

A política de emprego e renda no Brasil [recurso eletrônico] : de Getúlio Vargas a Jair Bolsonaro / Ednéia Alves de Oliveira. – Juiz de Fora : Ed. UFJF, 2024.

Dados eletrônicos (1 arquivo: 1,7 MB)

ISBN: 978-85-93128-73-8

1. Política de emprego - Brasil. 2. Política Social. 3. Relações de trabalho. I. Título.

CDU: 331.5.024.5(81)

Bibliotecário responsável: Fabíola Rubim Silva - CRB-6 3230

DOI: 10.34019/ufjf.ebook.2021.00040



Rua Isaías Régis de Miranda, 680
Hauer, Curitiba, PR, Brasil
contato@reflexaoacademica.com.br



Campus Universitário, bairro São Pedro
Juiz de Fora, MG, Brasil
editora@ufjf.br / propp@ufjf.br / ufjf.br/editora



Faculdade de Serviço Social
Campus Universitário, bairro São Pedro
Juiz de Fora, MG, Brasil



À Marighella, Lamarca, Olga, Margarida, Zumbi, Antônio
Conselheiro e todos aqueles que sucumbiram na luta
pelo povo brasileiro.

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| APRESENTAÇÃO | 1 |
| INTRODUÇÃO | 3 |
| CAPÍTULO I | |
| RELAÇÕES DE TRABALHO E A FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA BRASILEIRA | 9 |
| 1.1 Relações de trabalho no Brasil: Um mergulho nas raízes históricas do país | 10 |
| 1.2 O ingresso do capitalismo no Brasil: primeiras aproximações com a legislação trabalhista | 27 |
| 1.3 Crise da República e a ascensão de Getúlio Vargas. A consolidação autocrática do Estado brasileiro | 108 |
| 1.4. De Dutra a João Goulart: Democracia e nacional-desenvolvimentismo | 122 |
| 1.5 Ditadura empresarial-militar: ampliação das leis trabalhistas sob o contexto da repressão | 136 |
| 1.6 O governo Sarney: a adaptação controlada da redemocratização | 148 |
| 1.7 Collor e Itamar: a tentativa incompleta do projeto neoliberal no país | 157 |
| 1.8 FHC e a consolidação do neoliberalismo à brasileira | 168 |
| 1.9 Governos Petistas: a permanência da desigualdade social sob a égide neodesenvolvimentista | 178 |
| 1.10 Bolsonaro: o caminho incivilizado do retrocesso | 188 |
| CAPÍTULO II | |
| A POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL: DE VARGAS A BOLSONARO | 196 |
| 2.1 A política social brasileira e sua funcionalidade ao capital | 197 |
| 2.2 A industrialização tardia e os princípios corporativistas da política trabalhista | 202 |
| 2.3 1960: a política de emprego e renda: ampliação dos benefícios sociais sob a égide da ditadura | 213 |
| 2.4 A década de 1990: a consolidação do projeto neoliberal e as primeiras políticas de emprego e renda | 222 |
| 2.5 A política de emprego e renda dos governos petistas: a consagração dos programas de emprego e renda mínima | 236 |
| 2.6 Michel Temer e a flexibilização trabalhista: reafirmando a superexploração do trabalho | 254 |
| 2.7 A política de emprego e renda no governo Bolsonaro: a pátria empreendedora em ação | 261 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 280 |

APRESENTAÇÃO

O livro que ora apresento é resultado de mais de um decênio de pesquisa sobre a temática da política de emprego e renda no Brasil. Saliento ainda que esta obra livro é uma complementação de pesquisa publicada em um livro datado de 2017 pela editora CRV intitulada “A política de emprego e renda na Itália e no Brasil: entre a precarização protegida e a precarização desprotegida”.

O livro, resultado de minha tese de doutorado, apontou as similaridades e diferenças entre os dois países, como as mudanças em curso nas leis trabalhistas, nos contratos de trabalho, nos gastos com políticas sociais, nas exigências impostas aos países em razão da crescente ofensiva do capital. Como as mudanças são constantes, pois seguem a dinâmica da acumulação de capital, sentimos a necessidade de organizar outra obra com as atualizações mais recentes, só que dessa vez dando prioridade ao Brasil, estendendo do período Vargas a Bolsonaro para compreender quais políticas de emprego e renda têm sido implementadas no país ao longo desse período. Portanto, alguns trechos não foram modificados, tendo em vista que já trabalhei os dados no livro supramencionado. Para esta publicação, escrevi e acrescentei alguns itens no capítulo I e II sobre a formação social brasileira e os governos Temer e Bolsonaro, além de incluir outras referências e dados que não constam na análise do Brasil na publicação anterior. A inclusão destas novas reflexões se deu por considerar impossível compreender as políticas de emprego e renda no Brasil sem uma análise das relações de trabalho consolidadas ao longo do nosso processo de formação sócio-histórico e também do movimento de crise e ofensiva do capital em busca de recuperar suas taxas de lucratividade. Portanto, nossa análise está condicionada à dinâmica do modo de produção capitalista e suas expressões no capitalismo brasileiro. Embora algumas das características se apresentem como categorias universais do capitalismo, no Brasil elas adquirem particularidades que podem ser ilustradas pelo desenvolvimento de um capitalismo hiper tardio, pelas relações de trabalho escravo, pela permanente desigualdade social, cultural e econômica etc. Todas estas particularidades são permeadas por uma simbiose entre passado e presente, entre atraso e novo e arcaico e moderno, cujas raízes podem ser encontradas no período colonial. Nesse sentido, as políticas sociais, ou melhor dizendo a ausência delas, são resultado de uma conformação capitalista cujo desenvolvimento exclui a possibilidade de criação de um projeto minimamente reformista, garantindo a superexploração do trabalho e as péssimas condições de vida da maioria da classe trabalhadora. Outra reflexão importante são as mudanças em curso em função da necessidade de contra restar a queda tendencial da taxa de lucro, exigindo a criação de políticas de emprego e renda, com direcionamentos bem delineados pelos organismos internacionais, hipostasiando a ideia de uma política que possibilita a inserção no mercado de trabalho. Saliento ainda que tal pesquisa e sua sistematização, aqui em formato de livro, só foram possíveis pela colaboração de inúmeros bolsistas de iniciação científica com quem dividi minhas inquietações e dúvidas teóricas, pelos meus orientandos de mestrado, doutorado e também de graduação, pelas conversas e debates enriquecedores aos longos dos últimos 15 anos. Um agradecimento especial a Universidade Federal de Ouro Preto e Universidade Federal de Juiz de Fora, que me disponibilizaram e disponibilizam tempo, incentivo e recurso para realizar meu

trabalho, a Capes, CNPq pelo financiamento das minhas pesquisas e, sobretudo, aos trabalhadores brasileiros, incansáveis na sua luta pela sobrevivência e que, mesmo sem saberem, financiam as universidades e todos os serviços públicos brasileiros. Lembro ainda que o trabalho de pesquisa no Brasil só é possível no âmbito de uma universidade com financiamento e recursos para o fomento das investigações propostas, fator fundamental para o desenvolvimento de pesquisas que contribuam para aprimorar as políticas e serviços públicos, instrumentos que impactam na redução e minimização da desigualdade social e da pobreza.

Boa leitura!
Ednéia Alves de Oliveira

INTRODUÇÃO

O objetivo deste livro é apresentar as principais políticas criadas no Brasil com relação ao emprego e renda, compreendendo o período que vai de Vargas a Bolsonaro. Por políticas de emprego, entendemos as políticas ativas e passivas, sendo que as primeiras compreendem os programas de intermediação da mão de obra, programas de crédito para fomento do empreendedorismo, programas de qualificação, formação e reciclagem dos trabalhadores, dentre outros. As políticas passivas de emprego seriam aquelas como seguro desemprego, antecipação da aposentadoria, abonos salariais etc. Já a política de renda está circunscrita aos programas de “combate à pobreza” ou ainda denominadas de políticas de “transferência de renda”, em uma alusão falaciosa de uma provável redistribuição da renda entre ricos e pobres. No nosso entendimento, tais políticas caminham em paralelo, sobretudo em países periféricos, como é o caso do Brasil, tendo em vista a desigualdade econômica e social construída ao longo do nosso processo de formação sócio-histórica.

Ademais, elas surgem em um contexto de crise do capital e, como tal, passam a ser diretrizes de organismos internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) para demonstrar que, paralelo a imposição do ajuste estrutural para manter compromissos com o pagamento de dívida externa, há uma consideração com a condição de vida e trabalho dos mais pobres nos países da periferia. Portanto, a criação de políticas de emprego e renda passa a ocupar o cenário político somente a partir dos anos de 1970, nos países do centro capitalista, quando entra em vigor a decantada “crise estrutural do capital”. No Brasil, tais políticas ingressam no cenário político somente nos anos de 1990, quando entra em vigor o projeto capitalista de ajuste estrutural “recomendado” pelos organismos internacionais, para contra-arrestar as taxas de pobreza e desemprego.

Antes desse período, a questão referente ao emprego e à renda esteve subordinada à política macroeconômica com investimentos públicos em setores estratégicos para incentivar a oferta de trabalho, além da implementação de políticas sociais. Ao final dos anos de 1960, nos países europeus, passa a ser difundida uma nova forma de organização do trabalho. Tal novidade foi favorecida pelas mudanças tecnológicas ancoradas na robótica e na

microeletrônica, induzindo a uma redução no número de postos de trabalho. Associada aos eventos supracitados, teve início mais uma grande crise do capitalismo com baixos índices de crescimento, diminuição das taxas de lucro e alta inflacionária, impondo a necessidade de mudanças na forma de prestação de serviços e políticas públicas de cunho social. Como resposta à crise, foram criadas diretrizes por meio de uma carta de compromissos definida nos EUA e que tinha como pressuposto básico a necessidade de reduzir investimentos por parte do Estado, principalmente nas áreas sociais, privatização do bem público, abertura comercial e a constituição de um *superávit* primário anual. Tais medidas, contudo, não seguiram uma linearidade, sendo implementadas de forma diferenciada nos diferentes países. Nos países mais pobres, tais medidas foram no sentido de aprofundar uma precariedade já existente e sem qualquer tipo de proteção social, caso do Brasil, revelando-se uma precarização desprotegida. Nos países do centro capitalista, tais medidas vêm sendo implementadas de forma gradual e, na maioria deles, ainda persistem políticas de renda e de emprego que revelam a precarização protegida (Oliveira, 2017a).

Esse compromisso previa, dentre outras medidas, a manutenção de uma política superavitária e altas taxas de juros para os países em vias de desenvolvimento, beneficiando investimentos de origem estrangeira e favorecendo a formação de uma classe rentista que vive de juros e dividendos, secundarizando os investimentos no capital produtivo, servindo como base ideológica para a aceitação de um modelo de acumulação centrado na concentração/centralização da riqueza, por meio do decréscimo da quantidade de trabalho humano em relação à massa dos meios de produção (Marx, 2013). Ou seja, presencia-se o aumento do capital constante em detrimento do capital variável, acompanhado da intensificação da extração de mais-valia.

O atual estágio de acumulação, definido por Chesnais (1996) como uma acumulação financeira ou mundialização do capital, tem representado o predomínio da esfera financeira, de uma nova regulação do capital, acentuando sua fase monopolista. Essa mundialização estabelece um novo patamar de produtividade assentado na reestruturação produtiva e na flexibilização da relação capital/trabalho, levando a uma defesa de que o trabalho humano é uma categoria em extinção, sendo substituído pelo avanço da tecnologia e da ciência,

instaurando um novo patamar de produtividade, configurando a sobreposição do setor industrial pela expansão do setor de serviços.

Nesse sentido, a criação de políticas de emprego aparece como instrumento funcional para garantir a extração dos superlucros e contribui para uma perspectiva de capitalismo humanizado, ao mesmo tempo que joga sobre os desempregados a responsabilidade pela sua condição. Disto, podemos afirmar que a crise não é do trabalho, mas do emprego, principalmente do emprego formal e com garantias sociais. Dentro dessa perspectiva, abre-se um caminho para a abertura de postos de trabalhos precários e com benefícios reduzidos, mas que se apresentam como única alternativa, em face do aumento do desemprego. Nesta leitura, encontramos autores como Rosanvallon (1998), Rifkin (1995), Giddens (1991) e Sennett (2005) que defendem saídas comunitárias para o desemprego, tendo em vista esse processo ser irreversível. Nesse sentido, o comunitarismo aparece como um mecanismo do próprio movimento do capital, servindo como uma defesa ideológica para desobrigar os investimentos em políticas públicas por parte do Estado, estabelecendo uma nova relação entre Estado e sociedade civil ao transferir, para esta última, uma parcela de responsabilidade na implantação de políticas de geração de emprego e renda, externalizando os riscos e custos de tais políticas.

Essa tendência reforça a concepção conservadora e meritocrática em que o desemprego aparece como responsabilidade dos indivíduos que o vivenciam, negando o processo de contradição presente na relação capital/trabalho, típica da relação de produção capitalista. Portanto, as medidas apontadas têm sido a de imputar uma aparência de novidade ao estágio de acumulação capitalista em que a pobreza e a miséria são processos inevitáveis e naturais, carecedores de ações voluntaristas e comunitárias e a precariedade das condições de vida da população são considerados como desvios morais, retomando os pressupostos do velho liberalismo e da assistência como caridade.

Para os trabalhadores, as mudanças, ainda em curso, produzem no interior da sua classe, impactos profundos, afetando tanto a sua objetividade quanto a sua subjetividade. Para minimizar os impactos dos aspectos objetivos e subjetivos, a estratégia dos governos tem sido investir em políticas de geração de emprego e renda. Políticas estas que objetivam a (re)inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho por meio de contratos mais flexíveis, além

do incremento do trabalho feminino, juvenil e dos idosos. Essas políticas seguem mais ou menos diretrizes lineares, desconsiderando a particularidade histórica de cada país. No caso do Brasil, as políticas de emprego reforçam o empreendedorismo e o assistencialismo por meio dos programas implementados, além de promover a desregulamentação das leis trabalhistas pela retirada de alguns benefícios e da flexibilização dos contratos de trabalho.

Contudo, o mercado de trabalho brasileiro sempre foi muito flexível, com um alto índice de informalidade. Por outro lado, o fordismo foi tardio e periférico e não promoveu os ganhos trabalhistas e salariais alcançados pelos países da Europa ocidental, em particular aqueles que vivenciaram o Estado de bem-estar social. Tal cenário redundou em uma política trabalhista baseada em marcos regulatórios que alijou a classe trabalhadora de benefícios que permitissem a sua subsistência fora do mercado formal de trabalho. Por outro lado, os longos períodos ditatoriais inviabilizaram organizações sindicais fortes e participativas do processo decisório das políticas relativas ao emprego e à renda.

Outro aspecto relevante a ser destacado é a modernização capitalista ter ocorrido somente nos anos 1930 e trouxe consigo todo o conservadorismo das relações sociais presentes desde a colonização, o que inclui a histórica exclusão dos negros, traço que pode ser comprovado pela questão racial ainda nos dias atuais. Ou seja, o Estado social foi construído com base na forte presença do mercado na prestação de serviços essenciais e as políticas de assistência possuem a marca da seletividade e do residualismo, atendendo somente aos comprovadamente pobres. A legislação trabalhista, inspirada na *Carta del Lavoro* do ditador fascista italiano, é alicerçada na cooperação entre capital e trabalho, portanto, a representação dos trabalhadores foi tutelada pelo Estado, inibindo um quadro de lutas sociais mais intensas, resultando em salários baixos e assegurando a histórica desigualdade social no país. O resultado é uma concepção de cidadania fragilizada e restrita, com leis e benefícios sociais ineficazes e/ou parciais. Essa formação implicará na construção das políticas sociais de forma geral e se revelará uma das condições favoráveis fundamentais para a implementação das reformas impostas pelos organismos internacionais.

Outro fato refere-se às políticas sociais, em particular a política de assistência social. No caso do Brasil, estas sempre primaram pelo forte assistencialismo, não conseguindo atender a população como um todo,

agravando ainda mais o quadro de desigualdade social no país. Nesse contexto, os direitos sociais são restritos a determinados grupos sociais, principalmente aqueles inseridos no mercado formal de trabalho, revelando, nos dias atuais, um quadro de miséria e de pobreza que, associado aos avanços da ofensiva do capital, tem impactado de forma destruidora sobre as frações da classe trabalhadora, revelando a natureza fascista do Estado sob o comando do capital, o que nos induz a concordar com a célebre frase de Marx e Engels (1998), publicada no manifesto do partido comunista em 1848, quando afirmaram que o estado é o comitê executivo dos negócios da burguesia.

Para corroborar nossa reflexão, dividimos este livro em dois capítulos. O primeiro “As relações de trabalho e a formação sócio-histórica brasileira” está subdividido em dez seções que abordam a formação sócio-histórica, partindo desde a colonização até o governo Bolsonaro. Preferimos partir da colonização por entender que os traços do trabalho escravo e a conformação do próprio desenvolvimento capitalista no país deitará raízes profundas na estrutura da sociedade brasileira e, principalmente na legislação trabalhista, nas políticas sociais e na estrutura de classes. Buscamos trazer ao leitor uma aproximação com as formas como foram se delineando o mercado de trabalho e o papel que o Estado brasileiro, em conjunto com a burguesia, exerceu na regulamentação do mercado de trabalho, enfatizando o desemprego e a informalidade como um traço recorrente da nossa realidade brasileira. Dentro dos limites de um livro, fizemos alguns apontamentos da política econômica desenvolvida ao longo do tempo no país para reforçar nossa tese que o Brasil é um país dependente e subordinado ao capital estrangeiro e, como tal, primou por um tipo de crescimento desigual e combinado, fato que não se alterou em nenhum momento da nossa história.

No capítulo 2, intitulado “A política de emprego e renda no Brasil: de Vargas a Bolsonaro”, dividimos em oito seções contemplando os diversos períodos governamentais e evidenciando a principal preocupação com o crescimento econômico dissociado de qualquer legislação mais protetiva aos desempregados e informais, exponenciando a ausência de políticas de emprego e renda. Nos anos iniciais, o leitor verá que temos um arcabouço legal de legislações trabalhistas, mas bastante corporativas, beneficiando apenas os setores mais significativos para a consolidação do capitalismo no país. Observa-

se ainda que até os anos de 1980, o Brasil não possuía nenhuma política passiva de emprego e sua primeira tentativa de criar o seguro desemprego foi fracassada devido à ausência de uma base financeira que subsidiasse sua implementação. Por outro lado, a assistência social nunca se ocupou com o quadro de pobreza e informalidade no país, o que resultou em um número significativo de pessoas vivendo em situação de pobreza, colocando a fome como um dos problemas mais graves da sociedade brasileira ao longo de toda a nossa formação sócio-histórica. Mesmo nos anos de 1990, quando inicia-se a criação de programas de emprego e renda, eles vão caminhar em desacordo tendo em vista que acenam para a desregulamentação e flexibilização das leis e contratos trabalhistas, ao mesmo tempo que criam uma política de renda mínima para “combater” a pobreza, mas com recursos pífios e incapazes de solucionar ou de fato combater a pobreza, prevalecendo os altos índices de desigualdade social e econômica, concentração de renda e de desemprego e informalidade.

CAPÍTULO I

RELAÇÕES DE TRABALHO E A FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA BRASILEIRA

O estudo da política de emprego e renda no Brasil envolve uma análise das relações de trabalho que se consolidaram no país ao longo do nosso processo de formação social, econômica, política e cultural. Essas relações de trabalho serão marcadas, inicialmente, pela escravidão indígena e, posteriormente, dos negros africanos, sendo estes últimos a força de trabalho predominante por mais de 200 anos no país. Somente com a abolição da escravidão, resultado de vários fatores como imposição do governo inglês, decadência da monocultura da cana de açúcar no Nordeste e do ouro no Sudeste e da expansão da indústria cafeeira, seguida pela instauração da república brasileira, tem início no país relações de trabalho livres e assalariadas.

Contudo, tais relações se constituem com marcas profundas de um passado que não rompeu com o legado do período escravocrata, podendo, em alguns momentos, para usar um termo de Marini (2022), configurarem-se como superexploração do trabalho, em que podemos destacar a violência, precariedade das condições e contratos trabalhistas, baixos salários e inexistência de legislação trabalhista afinada com os interesses de subsistência da classe trabalhadora fora do mercado formal de trabalho. Pesa ainda a tônica do crescimento econômico do país assentado em uma política voltada para interesses de uma elite nacional que excluiu do consumo e da renda todos aqueles fora do núcleo dominante. O resultado foi a constituição de uma massa de trabalhadores informais, desempregados e subsistentes, desprovidos de assistência por parte do Estado brasileiro. Diante da inexistência de políticas de proteção aos desempregados e informais, consolidou-se uma alta desigualdade social e de renda, expressivo número de pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema, inviabilizando uma concepção de cidadania e de direitos respaldada por princípios mais democráticos e com perspectiva de garantir a sobrevivência do trabalhador em condições físicas mínimas. Tampouco foi consolidado um mercado de trabalho com salários elevados, o que inibiu o

acesso aos bens de consumo duráveis e não duráveis por uma significativa parcela da classe trabalhadora brasileira, fazendo com que a assistência e as políticas de emprego fossem imputadas como resultado de um crescimento econômico acalentado ao longo das últimas décadas como processo inclusivo e ao mesmo tempo delegando aos sujeitos a responsabilidade de responder ao problema do emprego ou do desemprego como fenômeno natural e individualizado.

1.1 Relações de trabalho no Brasil: Um mergulho nas raízes históricas do país

O sentido da colonização brasileira demarcou as raízes históricas do desenvolvimento do capitalismo e, conseqüentemente, das relações de trabalho que aqui se estruturaram. Quando o estrangeiro aporta em terras tupiniquins, depara-se com um cenário que, segundo Prado Júnior (1979), é de uma terra sem grandes atrativos, tendo em vista a busca por riquezas em outros países como o caso da Índias Orientais, grande produtora de seda e ouro na época. Conforme salienta Prado Júnior (1979), tal fato nos remete a necessidade de compreensão dos 3 séculos de atividade colonizadora que caracterizou a história dos países europeus influenciando sobremaneira a conformação da nossa história em todos os aspectos. Ou seja, a Europa como potência dominante na época se lança nas navegações a fim de construir um império a sua imagem e semelhança, caracterizando a ocupação do Brasil e seu futuro povoamento do território como resultado do episódio em tela.

Dessa forma, desnaturalizar o processo de ocupação das terras brasileiras implica em analisar o processo da expansão marítima europeia, cujos navegadores eram “motivados por interesses comerciais daqueles países” (Prado Júnior, 1979: p. 21). Há que salientar o pioneirismo de Portugal proporcionado, em boa medida, pela sua posição geográfica, o que possibilitou o protagonismo deste país na arte de exercer o tráfico com alguns países de forma mais organizada e em uma posição mais confortável, tendo em vista que estão procurando evitar regiões já dominadas por outros povos como holandeses e ingleses. Nesse sentido, se lançam na costa ocidental da África exercendo negócios com aqueles que já dominavam a população indígena. Portanto, os ditos “descobrimientos” nada mais são do que uma grande

empreitada no campo comercial europeu reforçando sua posição de traficantes que já expropriavam os povos africanos e asiáticos com a extração do marfim e das especiarias indianas. Prado Júnior (1979) destaca ainda que o trajeto das Américas era visto como um empecilho, pois impedia o caminho mais rápido para as Índias, não havendo qualquer interesse em povoar essa parte do continente, mas apenas extrair daqui tudo o que fosse passível de comercializar, considerando que para os europeus as terras da América do Sul representavam um território vazio e primitivo, enquanto o oriente estava repleto de mercadorias e riquezas negociáveis.

O sentido da colonização tropical, portanto, estava entrelaçado com a constituição da grande empresa colonial agrícola europeia (Furtado, 1980), explorando recursos naturais que poderiam servir para o comércio europeu. Fornecer açúcar, tabaco, madeira, ouro, café, algodão, minérios etc. Para Silva (2022), analisando a colonização sob uma perspectiva da acumulação primitiva, o império ibérico, representados por Portugal e Espanha, atuou como entreposto da Inglaterra, antes mesmo que este país iniciasse a revolução industrial, criando as condições para a acumulação tipicamente capitalista com a expropriação das riquezas das terras latino-americanas cujo “saqueio dos metais preciosos da América Latina criou a condição financeira para o desenvolvimento mercantil europeu e para a revolução industrial inglesa” (Silva, 2022, p. 257).

Posteriormente, a necessidade de criar postos comerciais, como os já existentes no oriente, resultará na colonização ao Sul que, diferentemente do Norte, não contará com a figura do homem europeu como trabalhador a ser inserido nos postos de trabalho disponíveis, como bem destacou Prado Júnior (1979). Um caso exemplar pode ser percebido na América do Sul, em particular no Brasil, sob o controle português. No caso de Portugal, primeiro a adotar o modelo supracitado, a sustentação do comércio se dará, inicialmente, na extração de Pau-Brasil, seguido, posteriormente, da monocultura da cana-de-açúcar e logo depois do ouro. Outro aspecto a ser destacado, referente ao sentido da colonização, é que para além da produção para suprimento da metrópole ela também será construída como uma reprodução dos valores e costumes europeus, desconsiderando qualquer introdução das culturas locais, consideradas inferiores e subalternas.

Como em sequência, a colonização se deu pela ocupação do solo via distribuição de terras para amigos da coroa portuguesa, diferindo-se da colonização por povoamento como ocorreu ao norte da América (Prado Júnior, 1979). É a colonização orientada para fins mercantis, única e exclusivamente, para atender a metrópole, descartando qualquer vínculo territorial entre os que aqui habitavam e a força de trabalho que se constituirá nos anos posteriores composta de negros escravizados oriundos da África, que aos olhos dos europeus serão considerados “inferiores ou de segunda categoria”.

Aqui demarca-se um importante cenário que vai incidir nas relações de trabalho no país como um traço histórico determinante. Na ausência de braços e com a necessidade de explorar mais a terra, o trabalho escravo foi adotado como relação predominante no período (Prado Júnior, 1979). A utilização da força de trabalho escrava significou a “condição de sobrevivência do colono europeu na nova terra” (Furtado, 1980, p. 41). A questão do clima também será apontada como um dos problemas a serem enfrentados pelos europeus para se fixarem nos trópicos. Outro aspecto apontado como empecilho à fixação local foi o fato de Portugal e Espanha serem países relativamente pequenos com uma população bem inferior a outros países europeus como França e Inglaterra, inviabilizando a implementação de um forte povoamento nos trópicos, em face da ausência de braços sobrantes para exportar.

Com o desenvolvimento da monocultura da indústria açucareira, nos primórdios da colonização, exigindo produção em larga escala e de forma intensiva, o trabalho do indígena se mostrou incapaz de responder à produtividade da cana-de-açúcar. Moura (1981) concorda com Furtado afirmando que a tentativa de utilizar o trabalho indígena se mostrou incapaz de garantir a produção que se desejava. Afirma o autor que com o surgimento das Capitânicas Hereditárias¹, houve uma tentativa de envolver o colono exportando braços para o Brasil, *pari passu* com as iniciativas de escravização dos indígenas, mas tal empreitada foi fracassada pela ausência de braços a se

¹ As capitânicas hereditárias inauguraram o regime fundiário da grande propriedade rural no Brasil. Consistia na doação de terras pelo donatário ao colono português em forma de sesmarias, para aquisição de riqueza e título de nobreza que permitisse o seu retorno ao reino como membro da elite societária portuguesa (Martins, 2022, p. 13 e 14).

exportar como reportado anteriormente. Martins (2022) considera que a introdução da produção canavieira exigia uma força de trabalho em maior volume e cuidados permanentes, evidenciando que os indígenas não suportavam tal dinâmica de trabalho. Para estimular o trabalho dos indígenas, foram oferecidos produtos manufaturados europeus em troca da atividade laboral, que ao final não obteve resultados, gerando constantes fugas dos indígenas da lavoura de cana-de-açúcar. Prado Júnior (1956) ressalta que a natureza nômade do índio foi também um empecilho para tal atividade, pois embora tenham se adaptado relativamente bem à extração do pau-brasil, o mesmo não aconteceu com a cana-de-açúcar, devido ao rigor e disciplina exigido na cultura desta.

Diante da resistência indígena e da crescente produção da cana-de-açúcar, a perseguição ao indígena para fins de escravização foi um caminho quase natural, pois os colonos eram em número menor e não dispunham de quantitativo suficiente para levar a cabo a produção exigida. Contudo, o índio se mostrou resistente e os conflitos se generalizaram segundo Prado Júnior (1956). Por estarem em número maior, os índios levavam vantagem em alguns conflitos, revidando com a destruição de vários núcleos de plantação, mas tal vantagem não era suficiente para impedir constantes revezes na sua captura, sobretudo pela falta de armas para se defenderem. O resultado da política de captura dos indígenas resultou na destruição de tribos, aldeias jesuítas — que somadas às epidemias que acometiam a população indígena provocaram uma dizimação de grande contingente da população originária. Estima-se que, após o primeiro século da ocupação portuguesa, a população indígena tenha diminuído em 40 milhões, somando apenas 10 milhões em 1600 (Martins, 2022).

Há ainda que ressaltar que a permanente caça ao índio gerava lucros pelas recompensas oferecidas pelos proprietários de terra aos caçadores. Para impedir que as caçadas se generalizassem, Portugal criou uma legislação permitindo a escravidão dos índios, seguindo um dos princípios do liberalismo lockeano, qual seja: autorizava a escravização dos índios somente nos casos de resultado de guerra justa. Apesar da legislação supracitada e de outras que a seguiram, Prado Júnior (1956) assevera que o índio continuou sendo escravizado em algumas regiões do país, em particular aquelas que não dispunham de dinheiro para compra do escravo africano, resultando em uma colonização bem desigual das regiões brasileiras e que ainda pode ser percebida

nos dias atuais. A busca pelo trabalho escravo do índio e a caça a eles realizada pelo que se denominou de “bandeiras” serão um dos fatores determinantes para a expansão territorial do país e para a permanência da concepção de trabalho violenta e obediente que mais tarde se configurou na ausência de qualquer legislação trabalhista mais robusta à classe trabalhadora, restringindo-se apenas a parcelas muito pequenas do conjunto dos trabalhadores, enquanto para a maioria perdura a superexploração do trabalho.

A permanência da monocultura de cana-de-açúcar, como a maior atividade comercial do país, levará à substituição do indígena pelo negro como trabalhador escravizado. O destaque para a inserção do trabalho negro escravo é, como nos relata Moura (1981), por considerarem que os africanos eram mais preparados para a prática de atividades de trabalho refinadas, tendo em vista o desenvolvimento mais acelerado dos países africanos. Há ainda que considerar outro fato importante para a utilização do trabalho escravo envolvendo o comércio e tráfico dos negros oriundos da África para as Américas².

O tráfico passa a representar uma importante atividade mercantil no Brasil, disputada entre as grandes potências e que demarca, inclusive, o surgimento do comércio nas terras brasileiras. Para tal, foi necessário que ele deixasse de se constituir como atividade ilegal para assumir a natureza de atividade mercantil, exigindo grandes somas de dinheiro, bem como a aquisição de equipamentos que variavam entre a compra de navios, construção de portos e também de recursos humanos para poderem exercer a atividade, que contribuirá para encher os cofres ingleses naquele período. Ou seja, a escravidão negra e seu tráfico serviram como grandes alicerces da acumulação capitalista nos países europeus, em especial para a Inglaterra que se desenvolverá de forma mais acelerada que os demais países do continente, sendo seguida por portugueses e brasileiros que dividiam com os ingleses os lucros de tal atividade³.

² O tráfico negreiro era uma atividade de longa data exercida pelos portugueses e as elites africanas, envolvendo reis e lideranças de prestígio nestes países com o objetivo de expandir sua riqueza com o tráfico para as Américas. A infraestrutura para a atividade constituía já de mercadores, rotas de transporte, valores dos escravizados, dentre outros (Martins, 2022, p. 23).

³ Moura (1981) nos revela que para tal empreendimento ser consolidado como grande empresa mercantil, foi necessário desenvolver uma grande campanha humanitária de proteção aos indígenas, o que impedia sua escravização e justificava a dos negros, considerados seres sem alma.

Esses traços do trabalho serão fundamentais para delinear as relações de trabalho na formação sócio-histórica brasileira. A exploração do trabalho escravo somada a ocupação e exploração da terra voltada para servir aos interesses dos países europeus, sejam eles colonizadores ou em fase de desenvolvimento capitalista, deu o tom da nossa colonização e a posse da terra passou, junto ao trabalho escravo, a constituir-se como duas forças determinantes para estabelecer o poder e o prestígio de uma sociedade colonial dominada por uma estruturação ligada por obrigações sociais entre o senhor de terras e os demais membros da ordem social, alicerçados por laços de obediência, de mando, violência e de uma solidariedade moral, conforme assinalou Fernandes (1987, p. 152). É no bojo dessas relações que se formará a figura do “coronel”, aquele que exerce o poder sobre suas tropas e, embora sem nenhuma patente, utiliza da violência e da disciplina para punir os seus “soldados”, no caso os trabalhadores escravizados e que mais tarde se aplicará nas relações de trabalho livre e assalariada e nos mecanismos de repressão do Estado para com a classe trabalhadora brasileira (Oliveira, 2017a).

Portanto, era necessário que o senhor de engenho fosse encarado como “nobre” ou “militar”, daí as terminologias de barão ou coronel e, como agente econômico, servindo totalmente aos interesses da metrópole e a si próprio. Essa evidência pode ser comprovada pela sua lealdade ao repasse dos recursos econômicos para Portugal, revelando que no plano econômico não havia um projeto para o desenvolvimento do Brasil, mas uma política interna em que o senhor de terras ou o senhor de engenho continuava servindo aos interesses da coroa portuguesa e, como tal, não ficava com o excedente econômico aqui produzido, enviando uma boa parte para a metrópole. Ainda de acordo com Fernandes (1987), desse quadro resultou uma concepção de um capitalismo comercial que exigia o incremento da produção colonial, mas sem a absorção do excedente gerado por essa produção, mas apenas uma remuneração que a coroa repassava aos senhores de engenho seja na forma de favores, de créditos etc.

Nesse sentido, será uma produção colonial, uma grande empresa colonial baseada em unidades econômicas isoladas e fechadas em si mesmas, o que dificultava a expansão comercial interna, a formação de mercados de consumo internos e a conformação de uma classe trabalhadora livre e assalariada,

permanecendo o trabalho escravo. Serão estes alguns dos fatores que demarcam a formação social brasileira e que terá influência na consolidação das relações de trabalho e das classes sociais no país. O senhor de terras terá, portanto, uma mentalidade de defesa dos interesses de fora e não dos interesses internos, impedindo a realização de processos socioeconômicos que poderiam resultar em maior margem de autonomia e redundar na independência do país, impedindo também o desenvolvimento de uma concepção propriamente capitalista ou ainda de uma revolução burguesa no Brasil.

Cabe salientar que, diferentemente dos países europeus, o Brasil não viveu uma formação social de base feudal, implicando em uma configuração distinta da burguesia e da transição para o capitalismo como ocorreu nos países mais avançados. Nos países da Europa, com suas distintas transições, a burguesia assumiu um protagonismo importante para derrubar o feudalismo e a monarquia e instaurar uma sociedade regida por princípios liberais que, inicialmente, envolveram trabalhadores urbanos e rurais, pequenos produtores rurais e artesãos com a defesa de ideais mais igualitários e democráticos.

Como descreve Fernandes (1987), a revolução burguesa no país não constituiu um episódio histórico, mas um fenômeno estrutural com métodos variados e nas condições histórico-sociais dadas. Dois fenômenos podem ser explicitados para aclarar tais condições. O primeiro refere-se à própria negação do senhor de terras em aceitar o *status* de burguês e a segunda, diretamente relacionada à primeira, era a recusa em aceitar o fim da escravidão e o trabalho livre assalariado. Tais recusas implicariam, segundo eles, na perda do seu poder e prestígio social junto ao resto da sociedade em formação. Lembrando que estamos nos referindo a uma sociedade extremamente estratificada, na qual a figura do senhor de terras era a representação do poder em si, exercendo influência sobre os demais, tendo em vista que eram esses senhores que detinham o poder do Estado e da dominação que Fernandes (1987) denomina de estamental e patrimonialista.

Com a Proclamação da Independência, em 1822, tem-se, de acordo com Fernandes (1987), a primeira grande revolução social no país. Dois motivos nos auxiliam para tal consideração. O primeiro refere-se à ruptura com a era colonial e o segundo, como resultado direto do primeiro, é a base para a constituição de uma sociedade nacional. Portanto, o episódio em tela terá caráter paradoxal,

sendo ao mesmo tempo revolucionário e conservador. Do ponto de vista revolucionário, exige a formação de um poder interno com regras próprias e concepções ideológicas que resultarão na chegada do liberalismo no país, sem, contudo, romper com a formação agrária e com as velhas formas de se fazer política e mantendo a exploração do trabalho escravo e do tráfico de negros oriundos da África, garantindo os privilégios da aristocracia rural e a permanência das bases do estatuto colonial.

Furtado (1980), ao analisar as implicações econômicas da independência brasileira, destaca a limitação da autonomia do país na área econômica. A validação dos acordos firmados com os ingleses, incluindo a dívida assumida anos antes para que Portugal sobrevivesse como potência colonial, já demarcava a dependência do Brasil em relação à Inglaterra. O mesmo autor destaca ainda a ausência de um grupo de comerciantes que representasse os interesses nacionais, fazendo com que o senhor de terras fosse o agente econômico com maior prestígio e poder econômico — o que reforçava a prevalência de interesses regionais em contraposição aos interesses nacionais. Com a separação definitiva de Portugal e a eliminação do poder pessoal de D. Pedro I em 1831, têm-se “a conseqüente ascensão definitiva do poder da classe colonial dominante formada pelos senhores da grande agricultura de exportação” (Furtado, 1980, p. 94).

Devido ao poder exercido, os senhores de terras tiveram muita dificuldade em aceitar as mudanças sociais da sociedade nacional, revelando que a independência do país ocorria sem a constituição de uma identidade nacional. Por aqui não houve uma irrupção política para a libertação do país do jugo colonial, mas a prevalência de uma lógica de continuidade com os processos já existentes. Como a independência não era uma ruptura com as velhas formas políticas e econômicas, não implicou na adesão ao liberalismo como ele se manifestava em outras sociedades capitalistas. Embora, inegavelmente, o liberalismo tenha suscitado o questionamento da ordem senhorial e a defesa de um poder político central, independente e superior, a nível local e regional, contudo, prevaleceu a estrutura da ordem colonial e patrimonialista como assevera Fernandes (1987). Os ideais de liberdade e igualdade, portanto, ficaram restritos aos senhores de terra, não se estendendo aos trabalhadores ainda escravizados ou mesmo aos libertos ou ainda aos homens livres e sem

posse. Como bem assinala Fernandes (1987), estes eram uma espécie de sócios menores na distribuição do poder ou não tinham poder algum.

Um exemplo paradigmático pode ser encontrado na Constituição de 1824⁴, promulgada logo após a declaração de independência do país em relação a Portugal. De inspiração liberal, mas sob a égide de um regime monárquico, a Constituição em tela tratou de criar todas as barreiras possíveis aos desprovidos de propriedade para exercerem seus direitos políticos. Todos aqueles que não eram livres, que não possuíam emprego ou uma renda elevada, estavam excluídos do direito de votar e ser votado para as assembleias paroquiais e estaduais, o que incluía as mulheres, escravos, pobres e trabalhadores assalariados. Nota-se que essa Constituição seguia os preceitos da doutrina liberal no seu sentido estrito, sendo muito fiel ao limite democrático que o liberalismo impunha em boa parte dos países onde passou a vigorar o modo de produção capitalista. Posteriormente, com a instauração da república e a promulgação da nova carta constitucional, alguns preceitos serão alterados, porém ainda pouco inclusivos no que se refere aos direitos políticos, pois manteve-se o direito somente aos alistáveis, no caso homens, excluindo os analfabetos, número expressivo da população brasileira, em face da ausência de acesso ao ensino, decretando a proibição do direito de votar e ser votado⁵.

Com relação aos estratos intermediários da classe trabalhadora, estes buscavam, por meio de um comportamento social muito próximo ao dos senhores dominantes, igualar-se nos privilégios, almejando usufruir das condições e posições exercidas pelo poder senhorial que “aceitavam de boa fé essa igualdade fictícia alimentada pela tradição e pela solidariedade patrimonialista, por laços de parentesco e de vassalagem, por um código de honra provinciano etc” (Fernandes, 1987, pág. 158). Não se furtavam a tirar proveito de tudo resultando na concepção de uma sociedade cartorial e apadrinhada por estes senhores que continuavam a utilizar do seu prestígio econômico, político, social e cultural. Ou seja, os estratos intermediários recusaram qualquer identificação com os estratos mais pauperizados, adotando

⁴ Ver os artigos 92, 93 e 94 da Constituição de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm

⁵ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Art. 70 e 71 e seus respectivos parágrafos e itens. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm

uma postura que os aproximava dos senhores de terra, reagindo de forma adversa aos comportamentos daqueles excluídos do pertencimento à vida da sociedade nacional nas suas mais variadas formas, mas sobretudo a negação do peso cultural dessas camadas na vida social.

Prado Júnior (1979) considera que a escravidão nas Américas não ocorreu como no período romano, em que o peso da cultura escrava teve uma grande incidência na formação social e cultural daquele período. Nas Américas, a escravidão trouxe consigo aquilo de mais bárbaro: o solapamento de todo e qualquer valor cultural. Esse aniquilamento cultural foi resultado da ferocidade com que os senhores de engenho tratavam os escravos indígenas e africanos, reduzindo-os a meros “instrumentos vivos de trabalho” (Prado Júnior, 1979, p. 273). O resultado foi uma contribuição cultural mais passiva, fruto apenas da presença do escravo no país e não de uma presença ativa com influência na religião, na música, na política etc. Para Prado Júnior, a influência da cultura africana no Brasil serviu como “fermento corruptor da outra cultura, a do senhor branco que se lhe sobrepõe” (1979, p. 273). Isto é, as culturas indígena e africana no país foram consideradas inferiores e condenadas muitas vezes à clandestinidade.

O caso é muito grave se considerarmos que esse aniquilamento incidia sobre quase metade da população brasileira⁶. Moura (1981) informa que em 1850 a população escrava no Brasil correspondia a 31 % do total da população local. Isso porque naquele ano havia sido criada a Lei Eusébio de Queirós para acabar com o tráfico negreiro no país. De acordo com Mattos (2009), o trabalho escravo era majoritário no país até 1850, podendo ser percebido nas atividades rurais e urbanas. Nos anos de 1850, com a proibição do tráfico negreiro, imposto pela Inglaterra para fomentar o desenvolvimento capitalista no país, há uma redução do número de escravos, mas ainda presente em número significativo nas duas capitais, Salvador e Rio de Janeiro. Como bem destaca Mattos (2009), esse período foi marcado por uma crescente expulsão dos trabalhadores

⁶ De acordo com Souza (2013), dados extraídos do censo de 1872, o total da população de estrangeiros no Brasil era de: 382.132. Destes, 125.876 eram portugueses, 40.056 alemães e 8.222 italianos, entre outras nacionalidades. A população negra, agrupada toda como africana, era de 176.057 divididos apenas entre escravos (138.358) e alforriados (37.699). De acordo com a autora, já se denotava a intenção do governo brasileiro de promover uma política de embranquecimento da população brasileira com a crescente chegada de imigrantes europeus.

escravos das fazendas, mas sem que houvesse condições de sua sobrevivência para além do cativeiro, gerando já no final do século XIX uma massa substancial de trabalhadores domésticos, informais e desempregados. Aos trabalhadores escravos somavam-se os trabalhadores urbanos livres, ainda em número menor, demonstrando a formação de um conjunto de assalariados com baixos salários e em condições precárias, devido à ausência de legislações trabalhistas e organização política dos mesmos.

Nos anos posteriores, o número de escravos será ainda menor, sobretudo com a adoção de outras leis abolicionistas como a Lei do Ventre Livre em 1871, a do Sexagenário em 1885 e, finalmente, com a Lei Áurea em 1888. No ano de 1887, o número de escravos no país somavam 5 % da população brasileira. Se as leis supramencionadas encerram o período escravagista no país, elas não significaram a inclusão do negro no mercado de trabalho. Muitos daqueles que se viram livres continuaram ocupando posições no mercado de trabalho de forma análoga à escravidão. Tais dados podem ser comprovados pelos números de desempregados no país ao final de 1800, cujo equivalente ultrapassava a soma de 2 milhões de pessoas.

É importante salientar que a escravidão não dá sinais de esgotamento por mera retidão moral dos senhores de engenho ou da população brasileira⁷. Como já dito anteriormente, ela é resultado de uma imposição da Inglaterra para a expansão da exploração de matéria prima e de mercado consumidor, mas para além das pressões externas haviam também as pressões internas como nos revela Moura (1981). Uma delas, mas não a única, foi a decadência da monocultura da cana-de-açúcar na Região Nordeste, puxando a reboque o esgotamento do trabalho escravo. Furtado (1980) nos relata que o esgotamento da produção açucareira produz mudanças significativas na economia colonial com a perda do monopólio da produção do açúcar pelo Brasil. A expansão do mercado para a região do Caribe reduziu à metade o preço do produto e as exportações seguiram em baixa pelos anos seguintes, afetando a economia portuguesa e, conseqüentemente, impactando na sua maior colônia. A

⁷ Viana (2006: p. 55) considera que a abolição colocou os escravos em situação de degradação, evidenciando que o regime da escravidão não era tão desumano e bárbaro como faziam crer o romantismo filantrópico dos abolicionistas e que a causa maior que deu cabo ao período escravocrata no Brasil não foram razões internas, mas a pressão do exemplo estrangeiro que o consideravam inapropriado e contrário ao idealismo e ao entusiasmo da época.

decadência da colônia em face da desorganização do mercado de açúcar exigiu medidas econômicas para recuperar a lucratividade e equilibrar a balança de pagamentos. Uma das medidas adotadas, segundo Furtado (1980), foi reduzir as importações criando um mercado interno com produtos manufaturados, mas tal política não logrou êxito e, em pouco tempo, foi abandonada.

A solução foi investir na produção do ouro, que alcança proporções elevadas no início do século XVII. A produção do ouro terá um significado particular para a colônia portuguesa, devido ao acordo firmado com a Inglaterra estabelecendo a renúncia de Portugal “a todo desenvolvimento manufatureiro e implicou transferir para a Inglaterra o impulso dinâmico criado pela produção aurífera no Brasil” (Furtado: 1980, p. 35). Estava selada a aliança entre Portugal-Brasil-Inglaterra, cabendo a esta última o controle da produção do ouro e do comércio internacional de produtos manufaturados, gerando uma subordinação do Brasil aos ingleses que se verá em outros momentos da história. No plano local, a produção do ouro permitiu a ampliação demográfica do país. Sua produção será baseada também no trabalho escravo e em raros momentos realizados por indivíduos isolados. Para Martins (2022), a produção do ouro na cidade de Ouro Preto, antiga Vila Rica, proporcionou não apenas uma ampliação demográfica, mas contribuiu para a formação de mercado interno, prestação de serviços por meio de homens livres atuando como profissionais liberais, manifestações artísticas que propiciaram a formação de um caldo cultural novo, significando o despertar de uma identidade regional e que introjetam os ideais liberais de forma mais elaborada que o restante do país, resultando na revolta dos inconfidentes mineiros puxada por Tiradentes.

Para Prado Júnior (1956), a produção do ouro se deu sob forte esquema de tributação violenta, provocando descontentamento e terror na região mineira, o que levou ao surgimento de movimentos contestatórios como a inconfidência mineira que clamava pelo fim dos impostos abusivos praticados pelos ingleses, mas não se pronunciava contra o regime de trabalho escravo. Com o fim do ciclo aurífero no final do século XVIII e o avanço da revolução industrial na Inglaterra, estavam dadas as condições para a abertura dos mercados coloniais para as grandes potências europeias, em especial a Inglaterra. Estavam dadas também as condições para o processo abolicionista no Brasil, fator fundamental para alavancar o mercado interno brasileiro. A febre do ouro terá um peso relevante

nesse contexto, pois será a primeira vez que a população branca europeia se sobrepõe à população negra (Furtado, 1980). Portanto, o Brasil passa de colônia a país independente sem romper com a cultura do colonialismo. A concentração de terras e de renda, desigualdade social, econômica, política e uma ordem autocrática e patrimonial baseada na figura do senhor de terras e na distribuição do poder e do prestígio de acordo com a posição ocupada nessa lógica colonial, além de uma recusa da aristocracia agrária de conduzir as mudanças necessárias para um liberalismo mais democrático e inclusivo será a tônica dessa transição. Reforça-se o que viria a ser uma sociedade marcada por fortes diferenças sociais. Ou seja, os negros ex-escravos, os trabalhadores rurais, trabalhadores urbanos informais e com baixos salários ficaram de fora dos preceitos defendidos pelo liberalismo à brasileira.

A dominação senhorial será, portanto, a forma de poder da sociedade nacional em formação e passa a ser uma das maneiras mais importantes de integração da ordem social, exigindo formas jurídicas, administrativas e políticas que reforçaram essa dominação e consolidaram uma sociedade que adere ao liberalismo e ao capitalismo sem romper com os privilégios da sociedade estamental e colonial. O Estado brasileiro passa a ser uma das maiores instituições responsáveis por essa consolidação e por difundir uma cultura de dominação estamental tanto no âmbito econômico quanto no político e social. Para Fernandes (1987), a conciliação entre o “velho” e o “novo” evidencia que o Estado preenchia funções sociais manifestamente em dois móveis distintos. O primeiro refere-se ao fato de que as elites estamentais precisavam dele para manter seus privilégios e reforçar seu prestígio social e conduzi-las ao monopólio do poder político e, segundo, para expandir ou fomentar as condições econômicas e sociais que moldassem o substrato de uma sociedade nacional.

Sobre esta realidade, Prado Júnior (1979) ressalta a inserção do trabalho escravo em toda atividade econômica na colônia, no trabalho doméstico, nos negócios da cidade e na lavoura. Sua inserção nas atividades citadas fez com que o trabalho livre fosse restrito a um grupo pequeno de pessoas e determinará a clara divisão no país entre o trabalho intelectual e o trabalho braçal, sendo este último considerado pejorativo, inferior e não passível de ser realizado pelo homem branco. Aos primeiros toda e qualquer atividade mal remunerada e que demande esforço físico e aos últimos ocupações que não o “inferiorize

socialmente”. Ou seja, para quem não é proprietário de terras ou pequeno lavrador, o ofício de senhor do comércio ou caixeiro, exército ou alguma função pública poderá ser exercido pelos brancos⁸. Podem também buscar refúgio no trabalho religioso ou ainda nas profissões liberais, destinadas aos que vieram de fora, sendo em número bastante reduzido em razão dos custos da qualificação para tal ofício. Percebe-se que o trabalho para esses senhores não pode representar nada que o desabone ou o torne indigno diante da “superioridade” de sua cor branca.

A criação da Lei de Terras de 1850 foi também uma forma de restringir a ascensão social no país. Antevendo o processo de abolição da escravidão, os senhores de terra trataram de impedir o acesso à terra por qualquer outro meio que não fosse a compra. Como o escravo não possuía renda, haja vista o seu trabalho não ser remunerado, foi estrategicamente alijado do direito de propriedade. Para Martins (1997, p. 63), “o que se pretendia era criar um direito que fosse, ao mesmo tempo, um obstáculo ao livre acesso à terra por parte da massa da população pobre, também por parte dos ex-escravos, daqueles que viessem a ser libertados da escravidão”. Com a Lei de Terras, garantiu-se definitivamente a condição do monopólio da terra a um grupo restrito e condenou parte significativa da população brasileira a viver peregrinando em busca de sobrevivência, permanecendo a estrutura predominante da divisão do trabalho da colônia.

Com essa concepção do trabalho e da sua divisão nítida entre raças no país, o processo de abolição vai se constituindo de forma a não inserir os trabalhadores negros e recém-libertos nas atividades remuneradas. Como dito, para quem não circula entre o pequeno grupo de homens brancos e reinóis, restará a escravidão ou o trabalho servil por comida ou moradia, ou ainda a mendicância que cresce em grandes proporções à medida que avança a imposição abolicionista. Prado Júnior (1979) atesta que essa divisão social relegou muitos a viverem de forma segregada ou apartada da sociedade, sendo

⁸ Prado Júnior (1979) relata que as atividades de caixeiro e senhores do comércio eram restritas aos reinóis, pessoas nascidas no reino, em Portugal. “Os naturais da colônia encontram aí as portas fechadas, não por determinações legais ou preconceitos de qualquer natureza, mas por um uso estabelecido de longa data, e ciosamente guardado pelos primeiros instalados, justamente os reinóis, que por convenção tácita, mas rigorosa, conservam para si e para seus patrícios um monopólio de fato” (pág. 279).

portanto uma subcategoria colonial, constituída por índios que perderam suas terras e não se adaptaram a outra forma de trabalho, vagando pelas cidades ou ainda vivendo em pequenos espaços de terra, dependentes da cultura de subsistência. Os quilombolas que, aos olhos da “sociedade civilizada brasileira e colonial”, apareciam como ameaças à forma de vida destes, também vivendo da agricultura para subsistência⁹. Para os que permaneciam na cidade ou ainda no campo, a opção era viver em troca de pequenos serviços contando com a simpatia de algum senhor de terras, sendo fundamental a bajulação como mecanismo de inserção na dependência de seus favores.

Furtado (1980) contribui para a compreensão da cultura de subsistência no país ao relatar como o fim da escravidão impactou na composição das pequenas cidades ou povoados no país. Utilizando como exemplo a mineração em Minas Gerais e a cana-de-açúcar no Nordeste, duas das maiores atividades comerciais do período colonial e que dependiam da escravidão para se consolidarem, informa que “uns poucos decênios foi o suficiente para que se desarticulasse toda a economia da mineração, decaindo os núcleos urbanos e dispersando-se grande parte de seus elementos numa economia de subsistência” (pag. 85). Na segunda metade do século XIX, o mesmo autor nos informa que a economia brasileira estava dividida em três grandes setores, o da economia do açúcar e do algodão¹⁰ e a ampla economia de subsistência ligada a ela, uma segunda economia totalmente de subsistência no Sul do país e a terceira a economia cafeeira recém-nascida. No caso da economia de subsistência, era beneficiária da economia exportadora, ainda que de forma indireta, pois encontrava um mercado interno capaz de captar seu excedente e gerar uma expansão de certas atividades produtivas.

Um exemplo, segundo Furtado (1980), refere-se a produção da erva-mate cultivada no Sul do país, ampliando a produtividade do colono de origem europeia que nas horas vagas produzia a erva para fins de exportação. Outro exemplo foi o da pecuária também no Sul do país, impulsionando o comércio interno e possibilitando a formação de pequenos núcleos urbanos. De acordo

⁹ Sobre os quilombos e sua formação, organização e resistência, ler Moura (1981), os capítulos Quilombos e Guerrilhas e O Quilombo dos Palmares.

¹⁰ Sobre a economia algodoeira, é importante destacar que esta teve seu *boom* na região maranhense devido às exportações para a indústria têxtil inglesa e depois norte americana, mas teve um ciclo mais breve se comparada a do outro e do açúcar.

com dados do censo de 1872, apresentado por Furtado (1980), essa economia vai gerar um processo demográfico bem distinto, pois ao Sul cresce a população enquanto no Nordeste há um decréscimo. Por fim, destaca-se a Amazônia e a produção da borracha, também para exportação, cuja ocupação ficou bem aquém do restante do país.

Além de uma ocupação desigual entre as regiões devido ao povoamento e ao processo de imigração, temos, em meados do século XIX, ainda sob o governo monárquico, uma política bem desigual de favorecimento de determinados grupos de trabalhadores brasileiros. Já em decadência, tanto a extração da cana-de açúcar quanto do ouro e em expansão a produção do café, o governo brasileiro vai investir na vinda de imigrantes. Estes novos empresários, com espírito comercial distinto do antigo senhor de engenho, pelo menos no âmbito econômico, vão apostar no crescimento da produção por meio do trabalhador imigrante europeu, apesar da abundante força de trabalho no país, em razão do crescente fluxo migratório para a região cafeeira. Como já destacado na nota de rodapé número seis, a população brasileira dá um salto entre os anos de 1890 e 1930 com o ingresso dos imigrantes brancos. Prado Júnior (1956) salienta que o problema da mão de obra tentou ser resolvido pela imigração do trabalho chinês, mas também de forma escravizada, o que foi coibido pela Inglaterra por não ver com bons olhos a substituição de um tipo de tráfico por outro. Mesmo com a absorção de grande parte de ex-escravos na lavoura cafeeira, os novos empresários decidem por investir na presença de um trabalhador europeu, tendo em vista sua necessidade de extinguir os negros da sociedade brasileira, tal qual vinha ocorrendo com os indígenas. Sobre tal fato, é importante considerar que a população negra no Brasil decresce ao longo dos anos, em face, segundo Prado Júnior (1956), da alta mortalidade em virtude do tratamento dispensado a eles.

Quanto à vinda do imigrante, esta recebeu incentivos bem distintos, subvencionada inicialmente pelo Estado brasileiro, logo depois é assumida pelo empresário do café e em breve seus laços servis de dependência do coronel vão se dissolvendo e ele vai abandonando a lavoura para se inserir no comércio ou na pequena produção. Ou seja, já se percebe que os nativos não receberam nenhuma política de incentivo para permanecer na terra e no seu cultivo, nem tampouco a possibilidade de se aventurar na área comercial, restando apenas o

trabalho braçal, informal, doméstico e mal remunerado ou ainda sobreviver da cultura de subsistência. O resultado foi uma desagregação dos núcleos urbanos, impactando no isolamento demográfico e na ausência de solidariedade entre eles, devido às condições vivenciadas para a sobrevivência, com ausência de estradas, transporte, escolas, serviços de saúde, políticas de renda, dentre outros.

Por outro lado, a cultura de subsistência será um componente importante para a formação de um excedente de força de trabalho para a expansão da produção de café nos anos seguintes. Será crucial também para a expansão da propriedade rural dos produtores de café. Com a terra ociosa e força de trabalho barata a ser contratada, os cafeicultores preferiam adotar a política de expansão territorial da produção do que apostar em técnicas mais refinadas. O resultado foi que a produção do café reforçou o latifúndio, o trabalho precário e sem proteção social e alimentou um grande êxodo rural em direção às regiões do Sudeste do Brasil. Definiu também as bases da concentração da renda em torno de trabalhadores brancos e europeus.

Corolário será um desenvolvimento desigual e combinado, segundo Silva (2022), em que os estados periféricos ficam reféns dos países imperialistas dependendo das tecnologias e importações que beneficiam apenas segmentos mais abastados dessa população. Tal desenvolvimento desigual e combinado com formas arcaicas e modernas que não impedem o país de se desenvolver, mas o fez sem autonomia e independência econômica, revelando as causas do subdesenvolvimento ou a sua posição periférica. Como bem destacou Prado Júnior (1956), o Brasil viveu surtos de exportação que permitiram alçar à categoria de grande exportador mundial de matérias-primas, mas dependerá da importação de gêneros alimentícios em decorrência do não privilegiamento da produção para consumo interno, determinando o processo de desenvolvimento do capitalismo no país pela vida da exclusão do consumo de alimentos de parcelas significativas da população brasileira, em um país que desde então é recordista em produção de gêneros alimentícios.

1.2 O ingresso do capitalismo no Brasil: primeiras aproximações com a legislação trabalhista

Como expendido no item anterior, o Brasil não vivenciou um modo de produção feudal ou semifeudal ou ainda um processo de revolução democrático burguesa nos moldes dos países europeus de transição para o capitalismo. O que tivemos no país foi a grande empresa comercial colonial voltada para abastecer o imperialismo, inserindo-se na dinâmica do capitalismo comercial europeu. A base produtiva assentada na monocultura da cana-de-açúcar e na extração do ouro foi alicerçada pelo trabalho escravo e terá na grande propriedade rural a estrutura econômica, política e cultural que dará sustentação ao processo de transição ao capitalismo com características muito peculiares. Coutinho (1992) considera que as condições supracitadas não impediram o país da modernização capitalista, que ocorreu de forma gradual e “pelo alto”, sem a participação das massas populares, mas com o Estado assumindo a tarefa de promover as mudanças necessárias para tal desenvolvimento. A grande propriedade latifundiária passará a ser a empresa capitalista agrária e a consolidação do mercado interno, das altas taxas de urbanização e do trabalho livre assalariado demarcarão as bases para tal desenvolvimento com fortes resquícios do passado. Nesse trânsito, os movimentos populares e frações significativas da classe trabalhadora ficaram fora do processo de inclusão do desenvolvimento em tela, prevalecendo acordos entre frações de classes dominantes que utilizarão do poder estatal para manter sua dominação autoritária e patrimonial.

Portanto, no Brasil, até a Proclamação da República não estavam dadas as condições internas para a introdução do capitalismo no país. O objetivo da Proclamação da República no Brasil foi de acelerar a modernização do país e introduzir uma economia voltada para garantir a exportação de matérias-primas e produtos alimentares para atender a demanda crescente dos países industrializados da Europa e Estados Unidos. Um processo que ocorreu de “cima para baixo”, excluindo, como em outros momentos, a participação popular, configurando-se como um Golpe de Estado orquestrado pelos setores ligados à burguesia nascente e à oligarquia do Sudeste.

O esgotamento da mineração e da indústria açucareira transferiu a produção para outras áreas do país, como o Sudeste, iniciando uma fase de exploração do café e da pecuária. A produção dos dois produtos supracitados permitiu uma divisão social e racial do trabalho no Brasil que será fundamental para a compreensão dos seus efeitos até os dias atuais. Primeiro é importante salientar que o fim da escravidão se dá como nos adverte Fernandes (1987, p. 193), como "decorrência das incompatibilidades entre o trabalho escravo e trabalho livre, mercado colonial e mercado capitalista, produção colonial e produção capitalista". Ou seja, os trabalhadores livres e recém-libertos que dependiam do trabalho nas zonas urbanas e rurais não ofereciam alternativas para o ordenamento das relações de trabalho no país, sendo a alternativa encontrada fomentar os núcleos de colonização.

Algumas tentativas de trazer estrangeiros para o país ocorreram antes da abolição da escravatura. Moura (1981) relata que, antes da independência, algumas colônias de imigrantes serão fundadas no Brasil, como exemplifica a de 1812 no Espírito Santo, em 1817 na Bahia, em 1819 em Nova Friburgo, 1824 e 1826 no Rio Grande do Sul e 1827 em Santa Catarina. Em 1855, houve ainda a tentativa de importar chineses para trabalhar na construção de estrada de ferro em Teófilo Otoni, mas o tratamento dispensado a eles não permitiu sua permanência no país. Muitos padeceram devido à falta de condições adequadas de vida e trabalho (Moura, 1981). Essas experiências de colonização foram consideradas experimentais, pois não tinham a intenção de inserção do colono na atividade econômica, mostrando a incompatibilidade entre trabalho livre e trabalho escravo. Para Prado Júnior (1979), o objetivo dessas colônias era povoar territórios ainda pouco habitados e criar condições para que ali se constituíssem núcleos familiares, sendo conhecidos portanto como colonização por casais, cujo destino era desenvolver a pequena agricultura, com distribuição e repartição da terra em pequenas parcelas e concessão de benefícios como crédito para instalação e permanência. É com a proibição do tráfico e a abolição da escravidão, anos depois, que o aumento da imigração será acirrado, sobretudo em face da expansão da produção cafeeira.

De acordo com Oliveira (2017a), nesse período a Europa transitava para o capitalismo sendo palco de grandes reviravoltas sociais, políticas e econômicas. O excedente de força de trabalho expulso dos feudos e

concentrados nas cidades ocasionavam situações de miséria que foi bem relatado por Engels (2008) e Thompson (2012) quando descrevem a situação da classe operária na Inglaterra em meados do século XIX. O cenário descrito pelos autores indicava uma ausência completa de políticas sociais e de leis trabalhistas para garantir renda e condições de vida mínimas para a classe trabalhadora. Fato que será confirmado por Marx (2013), quando narra, no capítulo oito de “O Capital”, as condições a que eram submetidos os trabalhadores, resultando na ampla luta por regulamentação do trabalho feminino e infantil e na redução da jornada de trabalho. A expulsão de determinados segmentos da força de trabalho na tentativa de se livrar do excedente para gerar uma força de trabalho mais qualificada e criar as políticas de seguro desemprego e demais seguros como ocorreu no final do século XIX será, portanto, um fator determinante para o fomento da imigração brasileira.

É um período em que haverá uma divisão bastante acentuada, em termos demográficos do território nacional. Para Fernandes (1987), existe um componente no fator demográfico, tendo em vista que as áreas onde se concentravam os núcleos escravagistas ficaram com povoamentos dispersos, enquanto as áreas onde se concentravam a nova produção cafeeira e pecuária revelaram tendências populosas. Contudo, um componente que percebemos tanto na análise de Furtado (1980) quanto na de Fernandes (1987) é a resistência do ex-escravo na mercantilização da sua força de trabalho, entendendo ser esta a decorrência da condição de escravo, significando mais uma mercantilização da sua pessoa que de sua força de trabalho. Para os donos dos escravos e, de certa forma, para a sociedade brasileira em geral, o entendimento era o mesmo, pois acreditava-se que com a abolição da escravidão ocorreria o empobrecimento dos donos dos escravos, haja vista estes serem vistos como componente da sua riqueza material. Alguns acreditavam que o fim do regime escravo ocasionaria um caos na economia e tinham dificuldade em perceber como seria a transição de um trabalhador escravo para um trabalhador livre e assalariado. Portanto, não foram poucos os que reivindicavam indenização para ressarcir as perdas advindas da abolição.

Para Furtado (1980), o tipo de entendimento demonstra que do ponto de vista econômico o que se deve considerar é o impacto que a “redistribuição da propriedade terá na organização da produção, no aproveitamento dos fatores

disponíveis, na distribuição da renda e na utilização final dessa renda” (p. 137). No Brasil, a força de trabalho escrava recém-liberta não fez a transição para o trabalho livre e assalariado e tampouco foi dada a ela as condições de ascender a terra para inserção no sistema produtivo. No que se refere às terras, na região da produção de cana-de-açúcar, elas já estavam todas monopolizadas e na região do café já se percebia uma grande quantidade de braços disponíveis e a falta de recursos para migração fazia com que o ex-escravo permanecesse num processo de passagem de engenho para engenho, recebendo, de acordo com Furtado (1980), salários relativamente baixos e vivendo em condições muito semelhantes aos do período da escravidão. Mesmo assim, aqueles que se aventuravam conseguiam algum pedaço de terra, mas somente para a cultura de subsistência.

Furtado (1980) considera que os ex-escravos, ao perceberem que poderiam satisfazer seus gastos com a cultura de subsistência, optaram, na maioria das vezes, por “comprar o ócio” do que seguir trabalhando quando já tinha o suficiente “para viver” (p. 140)¹¹. O autor atribui ainda a um reduzido desenvolvimento mental da população submetida à escravidão que reforçará seu isolamento e segregacionismo parcial na sociedade. Prado Júnior (1956), ao escrever sobre o tema, nos relata que a indústria manufatureira no país não utilizava do trabalho servil por entender que este era ineficaz para a realização de tarefas mais delicadas e complexas. Cita um relatório elaborado em 1861 pela Seção de Artes Liberais e Manufaturas, reportando as desvantagens financeiras de ter um escravo em vez de um trabalhador livre, sendo este último bem mais barato do que os demais e amputando o atraso da manufatura no país à utilização em larga escala do trabalho escravo.

Contrariando as afirmações de Furtado e de Prado Júnior, consideramos que as condições que viviam os escravos sem acesso à alimentação suficiente, violência, medo, abandono, trabalho intenso e falta de serviços educacionais e médicos, além da discriminação presente na cultura do país, permitiu ampliar o subdesenvolvimento dos negros africanos para sua inserção na sociedade

¹¹ Na nota de rodapé 55, Prado Júnior (1956, p. 180) menciona a origem dos africanos traficados para o Brasil. Ele alega que, em regra, os africanos que aqui aportavam eram originários das nações mais atrasadas da África, com nível cultural inferior se comparados a outros do continente negro.

moderna capitalista brasileira. Sem deixar de mencionar o rebaixamento do seu trabalho e a sua condição de ser visto como mero instrumento de trabalho vivo. Ademais, os longos anos de trabalho escravo permitiu, enquanto perdurou essa relação, ganhos substanciais aos proprietários das fazendas sendo o discurso da Seção de Artes Liberais e manufaturas uma escusa para introduzir o trabalho livre no país, sob a acusação da incapacidade dos negros escravizados. Viana (1934, p. 44), traduz muito bem o imaginário da sociedade brasileira para com a figura do negro, descrevendo-os como pessoas sensíveis que vivem o dia a dia sem se preocupar com o presente e o futuro, com um temperamento sereno e frívolo e muito adepto a prodigalidade e a aceitação de sua “sorte triste”.

Mattos (2009) ressalta a criação do mito das classes perigosas pelos jornais escritos publicados no período da primeira república, reforçando o imaginário de que as pessoas que viviam nas favelas e morros das cidades do Rio de Janeiro eram vagabundas, violentas, de caráter duvidoso e com condições de vida totalmente incompatíveis com a moral burguesa da época. Exemplo são as narrativas de casos ocorridos nas favelas e periferias permitindo criar falsas e generalizadas impressões sobre a população de baixa renda e que residiam nestes locais por absoluta falta de uma política habitacional para os trabalhadores que aportavam nos grandes centros urbanos e não conseguiam obter moradia devido aos altos valores dos aluguéis e de compra de imóveis em locais próximos ao seu trabalho. Esse mito das classes perigosas foi reinventado ao longo dos anos no país pela mídia em geral, gerando medo e insegurança da elite e justificando as inúmeras tentativas de reforma urbana em alguns estados e cidades e também a forma truculenta e violenta com que as forças policiais atuam nas zonas onde habitam os mais pobres.

Tratamento que não será dispensado aos europeus e que pode ser explicitado na condução da política de fomento à chegada deles no país e nas relações de trabalho que aqui encontraram. As subvenções que o Estado brasileiro concederá para sua permanência e de sua família será um divisor de águas na formação das relações trabalhistas, na organização política das classes, na distribuição da renda e na concentração da riqueza. Inicialmente, é importante destacar que sua inserção se dará com o objetivo de sanar o problema da falta de braços para a produção de café. Como já destacado anteriormente, os antigos escravos não foram absorvidos em larga escala nessa

produção, estimulando o empresário de café a importar braços. O incentivo à formação de colônias nas áreas da grande plantação foi a estratégia utilizada por esses senhores, iniciativa que, como nos adverte Furtado (1980), partiu dos próprios empresários diante da incapacidade do governo monárquico de responder de forma satisfatória ao custeio da vinda do imigrante europeu.

Já no último quartel do século XIX, o governo imperial adotou a política de financiar a despesa do imigrante e sua família e atribuiu a este a obrigação de permanecer na terra até saldar sua dívida com o fazendeiro para quem trabalhava. Não tardou para que os abusos praticados pelos cafeicultores chegassem aos governos europeus que repudiaram tal atitude, coibindo a vinda de imigrantes em condições semelhantes ou análogas ao trabalho servil. A solução foi encontrar um sistema misto em que o colono tinha a sua renda principal garantida, não ficando à mercê de seu empregador e recebia também por produção. Para os custos da viagem, o governo imperial passou a assumir todos os encargos sem que ao colono restasse qualquer obrigação de permanecer na terra e se submeter a condições servis de trabalho. É o começo do desembarque no Brasil de levas de imigrantes oriundos, sobretudo da Europa, que já naquele período utilizava a expulsão da força de trabalho como estratégia para garantir o processo de acumulação capitalista moderno em curso naquele continente.

Um dos exemplos pode ser dado pelo caso da Itália, país que enviou significativas levas de imigrantes para as Américas, instrumento para garantir e acelerar o processo de desenvolvimento do capitalismo que, naquele país, constituiu-se como um processo tardio, quando comparado a outros países da Europa (Oliveira, 2017a). Mattos (2009) afirma que em São Paulo os estrangeiros compunham mais da metade da população em 1890, somando 55 %. Eram também maioria nas ocupações livres e remuneradas, atingindo 68 % do total de trabalhadores empregados. Moura (1981) atesta uma população imigrante em 1887 de 54.990 para em 1889, logo após a abolição da escravidão, atingir a soma de 160.000. O imigrante foi responsável por uma alteração na estrutura social brasileira. Nas cidades, sua presença na indústria recém-nascida, terá influência significativa nas primeiras formas de organização dos trabalhadores. Nota-se que nesse período a presença do negro recém-liberto é pouco mencionada, tendo em vista que sua inserção no trabalho livre e

assalariado foi pouco utilizada, prevalecendo sua presença nos trabalhos domésticos e informais ou aqueles que requeriam pouca ou nenhuma qualificação específica.

Ademais, o negro não possuía renda, em especial o ex-escravo, não formando patrimônio e nem se inserindo nos negócios da sociedade republicana nascente, impossibilitando-o de ascender a funções mais qualificadas e se aventurar no comércio como proprietário, restando-lhe apenas as tarefas mais subalternas e mal remuneradas. Ianni (2004) destaca a criação de empresas fabris fundadas pelos imigrantes por meio das poupanças e outras rendas familiares, vinculados ao capital doméstico oriundos de salários agrícolas, em especial o café, além de pequenos comércios de bens de consumo. Mas essa mentalidade capitalista veio acompanhada de um conservantismo político, com vistas a garantir a acumulação em curso e os privilégios concedidos aos grupos aliados.

Há que se destacar, ainda, a maior heterogeneidade na divisão social do trabalho e o impacto para a conformação das classes sociais. Se até o período em que predominava a escravidão, o país possuía uma divisão estamental, como assevera Fernandes (1987), cuja base era formada por senhores de terra e escravos, com a introdução do modo de produção capitalista, ocorrerá uma alteração nessa conformação, surgindo uma divisão específica entre as classes e suas frações, conforme descrito por Marx e Engels (1998) no Manifesto do Partido Comunista, quando se refere ao modo de produção capitalista¹².

O peso das frações médias do operariado e da burguesia, pouco relevante no período monárquico, tendo em vista a imobilidade da estratificação social, com a instauração da república, terá um papel significativo para a organização política da classe trabalhadora, mas também na defesa dos valores da sociedade estamental. Um destaque deve ser conferido ao peso dos imigrantes na organização sindical e política da classe operária urbana. Embora a distinção entre campo e cidade mantivesse ainda uma separação muito forte entre os interesses da classe trabalhadora de forma geral, o ingresso de boa parte da

¹² Cabe salientar que Marx e Engels (1998) consideram que a história da sociedade é a história da luta de classes, mas a divisão das classes entre burguesia e proletariado só é possível de compreender no modo de produção capitalista. Portanto, todas as vezes que nos referimos às classes sociais, estamos nos referindo a elas tendo como base a teoria social marxiana.

força de trabalho livre nas unidades produtoras de café em São Paulo e também nas fábricas da indústria têxtil, cuja força de trabalho era composta, na sua maioria, por mulheres e crianças, revelava uma dinâmica de precariedade e de baixos salários no Brasil.

Para além das diferenças entre os trabalhadores urbanos, Martins (2022), destaca as variações entre trabalhadores na zona rural. Para ele é possível perceber dois tipos de trabalhadores: o colonato na produção de café e o morador agregado na zona açucareira, resultando em dois tipos específicos de dependência pessoal: o condiceiro e o foreiro. Ambas as relações estavam moldadas pela forte exploração de camponeses, subalternização e o controle político exercido pelos senhores proprietários de terras. Nas regiões de plantação açucareira, a situação do nordestino era bem distinta. Havia um grande contingente de força de trabalho disponível que não tinha contrato de trabalho, mas apenas um acordo formal entre patrão e empregado. Nessa região, a semelhança com o regime escravo ainda era muito evidente, pois a relação do condiceiro era de plantar uma lavoura para demonstrar ser digno de receber a fração de terra, além do dever de prestar dois a três dias de trabalho em regime de diárias e que ficavam muito aquém das necessidades de subsistência real dele e de sua família. O foreiro, diferentemente do condiceiro, possuía uma terra que ele arrendava para plantação e embora tivesse de fornecer alguns dias do ano para o arrendatário, ele podia substituir sua força de trabalho por outra pessoa (Martins, 2022). Nessas regiões também persistiam os trabalhadores diaristas sem-terra que circulavam pelas redondezas para garimpar uma renda que permitisse subsistir em condições de extrema pobreza.

Outras formas de relação de trabalho foram a parceria, praticada por trabalhadores que dividiam a colheita com o dono da terra, a peonagem cujo pagamento era comumente feito com base na casa, comida e direito ao pequeno lote de terra, mas que não descartava um pagamento monetário e, por fim, o sistema de barracão, mais comum na região da Amazônia, em que os incentivos à permanência foram bem distintos das regiões do café. Furtado (1980) descreve que na região amazônica a produção era carente de braços para trabalhar, utilizando ainda em boa parte de trabalho escravo indígena, e o cultivo ficou centrado na extração da borracha para exportação, que crescia exponencialmente. Para o autor, a falta de incentivos para a distribuição de terras

e as condições precárias de vida na floresta foram os indícios da baixa ocupação demográfica na região, verificando a maior parte da composição da força de trabalho formada por nordestinos que viam na região uma possibilidade de obter terra e renda. Contudo, a terra não era para todos e ao final as relações de trabalho construídas ao longo do tempo evidenciaram o endividamento do trabalhador o obrigando a permanecer em uma situação muito precária e de extrema pobreza. Uma prática que, segundo Martins (2022, p. 100), ficou denominada de barracão, por se constituir em uma relação em que o seringueiro retirava sua subsistência dos gêneros vendidos pelo barracão do seringal, evidenciando sua dependência e empobrecimento.

A forma como se desenvolveu a força de trabalho no país e suas enormes diferenciações serão cruciais para o processo de organização política e sindical, rebatendo de forma significativa nas relações de trabalho no país. Fernandes (1987) considera que é nas relações de trabalho que o período colonial deitará as marcas mais profundas e duradouras, inclusive para segmentar o trabalho manual e trabalho intelectual, mas sobretudo para sobrepujar o trabalho escravo e o trabalho livre como duas forças que não poderiam dialogar entre si, pois o primeiro era tão degradante que só poderia ser exercido por pessoas consideradas como tal. Mais do que isso, essa relação propiciou a ultra exploração do liberto e do “homem livre” ou “semilivre” (p. 191).

Ou seja, o capitalismo possui regras universais que permitem a sua consolidação, o que inclui a exploração máxima da força de trabalho, com jornadas extensas e com pouco ou nenhum direito trabalhista. Esta é uma lei máxima da acumulação de capital e que encontra-se descrita por Marx (2013), revelando que a concentração da riqueza é no polo oposto a pobreza extrema do trabalhador, pobreza que não é apenas material, mas que se configura como uma miséria humana, espiritual. Tais jornadas são um fundamento elementar para a acumulação de capital, mas que podem ser mais ou menos selvagens a depender da conformação da burguesia nos países em que o modo de produção capitalista se desenvolve.

Não é por acaso que a luta pela redução da jornada de trabalho e da regulamentação do trabalho infantil e feminino constitui-se como uma bandeira do movimento operário em meados do século XIX. O que demarca a nossa diferença é que no Brasil, em igual período, a sociedade ainda está vivendo sob

um regime de trabalho escravo, que se difere em muito de qualquer outra formação social. Ou seja, a realidade nacional aponta para um desenvolvimento tardio e dependente, com a força de trabalho predominantemente vivendo sob regime de escravidão, devido à resistência da elite nacional em aceitar as mudanças em curso e conduzir o processo de transição para o capitalismo de forma a incluir os segmentos da classe trabalhadora nacional.

Os estratos médios, formados pelos profissionais liberais e por burocratas do Estado, são fortes exemplos da realidade dos trópicos. Suas conformações não permitiram que se identificassem com o projeto da classe operária urbana e tampouco com a dos trabalhadores rurais, optando por se associarem ao projeto da elite nacional, comungando das mesmas ideias e defendendo os interesses particulares e os privilégios referentes aos grupos no poder. Não se opunham às leis que mantinham o atraso econômico e social do país, relegando pouca importância à questão agrária, racial e trabalhista, acreditando que o rural e o urbano, trabalho e capital, pobreza e riqueza, negros e brancos, proteção e desproteção social eram bandeiras inconciliáveis.

Para Prado Júnior (1979), essa relação de domínio e dependência resultará em uma convivência racial em que se misturam vários elementos, mas que não possuem uma coesão entre eles, sobrepondo-se uns aos outros, constituindo grupos que convivem entre si sem possuírem, contudo, um nexos moral. Os vínculos humanos que persistem são os do trabalho e da produção, em particular a subordinação do escravo ou do semiescravo ao seu senhor. A vinda do imigrante europeu reforçou essa segregação, pois foi automaticamente incluído nos setores produtivos. Essa estrutura de exploração do trabalho agrícola logo passa a ser incorporada na indústria urbana, revelando a subordinação do negro, considerado um sujeito inferior e não apto a desenvolver as atividades relativas ao setor industrial. Nesse sentido, os negros continuaram ocupando posições voltadas para a execução de trabalhos domésticos ou de natureza inferior, reféns ainda da grande propriedade. Prado Júnior (1978) revela que, enquanto na Europa o senhor de terras se transforma no camponês capitalista, no Brasil a ausência de uma reforma agrária privilegiou a manutenção de um regime repleto de deformidades, conjugando velhos valores políticos e sociais com a modernização urbana que se revelou contraditória e desigual.

Tal fato pode ser explicado pela ausência de uma revolução democrática burguesa. Segundo Florestan Fernandes (1987), existem dois equívocos na análise da revolução burguesa nos países periféricos, caso exemplar do Brasil. O primeiro erro seria a ideia de similaridade nos processos vivenciados nos países centrais, ignorando que a expansão capitalista nos países da periferia era dependente do dinamismo das economias capitalistas dos países centrais e do mercado mundial. O segundo equívoco refere-se à questão da autonomia do desenvolvimento capitalista ser condicionada à ruptura com a dominação externa (colonial, neocolonial ou imperialista).

Já nas aberturas dos portos no início de 1800, nota-se uma tendência a abandonar os produtos artesanais fabricados no país pelos produtos estrangeiros, de melhor qualidade e mais baratos. Prado Júnior (1956) considera que esse período foi um golpe para a manufatura brasileira que não conseguia competir em pé de igualdade com a indústria estrangeira. Mas aqui já denota o caráter da burguesia nascente de apenas favorecer mercados externos, seja como fornecedor de matéria prima a baixo custo, seja como comprador dos produtos já manufaturados, eliminando a possibilidade de formação de um mercado interno forte e independente. Soma-se a isto o não investimento em setores chaves da economia como a siderurgia, embora os recursos minerais fossem abundantes no país.

Esse fator pode ser apontado como um entrave na autonomia e independência do país, dificultando a construção de uma cultura capitalista por parte desses senhores. Embora as classes dominantes e estamentais desejassem as mudanças no país, essas mudanças deveriam ocorrer sem grandes transformações socioeconômicas e políticas, evitando, dessa forma, colocar em xeque seu poder de mando e os privilégios adquiridos historicamente. Como ilustrativo, podemos citar a Independência do Brasil, um processo caracterizado por Fernandes (1987) como a primeira grande revolução social em terras brasileiras. Primeiro porque marcou o fim da era colonial e, segundo, porque o poder político passa a ser organizado internamente e não mais externamente, resultando em uma maior autonomia política, permitindo a formação da sociedade nacional. Embora a independência trouxesse consigo estas duas características, ela não contribuiu para modificar de maneira sistemática a realidade brasileira. De acordo com Behring, a alteração da ordem

econômica proporcionou a internalização do fluxo de renda, impulsionando a economia de mercado e impondo novos padrões de consumo, oriundos também da urbanização, mas tais mudanças ocorreram “sob o controle e tutela dos estamentos dominantes, numa espécie de despotismo esclarecido, via segura para o “progresso” (2003, p.95). Ou seja, a elite brasileira não era contrária à estrutura da sociedade colonial, apenas reivindicava uma maior internalização do poder econômico, político e social. O que a elite pretendia era ampliar sua margem de poder social para garantir a concentração de riquezas, ainda que, para isto, devesse abrir mão de interesses nacionais e manter a aliança com o capital estrangeiro.

É interessante salientar que, diferentemente do período colonial, o capitalismo moderno instaurado no Brasil estabeleceu suas relações com o mercado mundial e, em especial, com a Inglaterra. Ou seja, o mercado interno nessas condições pôde se desenvolver em ritmo acelerado, mas tal crescimento foi via exportação de um aparato institucional e regulador do capitalismo no país, ao mesmo tempo em que fornecia os produtos acabados para compra, evitando a formação de uma produção interna autônoma e com capacidade produtiva e tecnológica que daria condições ao país de se tornar independente. Ainda com relação a esse momento, o mercado interno tratou de instaurar uma rede de comércio com a criação de pequenas cidades, mas que só consumiam os estratos mais ricos e intermediários da sociedade, excluindo os segmentos mais pauperizados. Esta será uma característica de todos os outros momentos, conforme destacou Fernandes (1987), tanto na segunda etapa do desenvolvimento competitivo quanto na terceira, de transição monopolista, as quais veremos mais adiante. Ou seja, a de que em nenhum momento do desenvolvimento capitalista os segmentos mais pobres tiveram acesso ao consumo no país.

Foi nesse processo que o excedente econômico começou a ser aplicado no país, fugindo do circuito da produção escravista como ocorrera até então. As cidades passam a ser mais dinâmicas e o centro do consumo, absorvendo os fluxos de capital da produção escravista e também formando nichos de comércio interno. Nesse sentido, já se denotava as pré-condições para a transição necessária para que o país fosse introduzido na lógica do capitalismo mundial. Mas Fernandes (1987) destaca que este impulso não foi suficiente para

promover as condições necessárias para tal desenvolvimento e o que se viu foi uma forte resistência do setor agrário em se livrar do trabalho escravo, o que demonstrou que, no Brasil, o capitalismo não estava apto a dispor das condições vivenciadas por outros países da Europa e dos EUA. O que a elite queria era um crescimento que não afetasse as condições existentes.

Prado Júnior (1956) considera que as pressões externas, oriundas do advento do capitalismo industrial na Europa em substituição ao capitalismo comercial, foram um dos fatores que contribuíram para essas alterações. Os princípios do liberalismo começam a dominar os círculos econômicos e políticos norte-americanos e europeus e os novos industriais impõem a necessidade de ruptura com a ordem econômica mercantil, defendendo uma economia mais livre em que todos possam comprar e vender sem restrições. Era preciso libertar as colônias do domínio das metrópoles, e é exatamente nesse sentido que o Brasil começa a dar os passos iniciais rumo a sua independência de Portugal. Para Prado Júnior (1956), esse momento marcou a submissão econômica do Brasil com a Inglaterra, pois a Coroa Portuguesa, temendo a força do império napoleônico, alia-se à Inglaterra, para não perder o poder econômico e político.

Nesse contexto, o senhor de terras passa a ter o estatuto de cidadão e vê seu poder de mando se expandir para além das fronteiras das fazendas. Mas como assinala Fernandes (1987), a concepção de cidadania no Brasil começou pela via restrita, se limitando aos cidadãos proprietários, excluindo os escravos e, posteriormente, os trabalhadores rurais, os trabalhadores urbanos, os negros recém-libertos, as mulheres e os analfabetos. Esta foi a forma como o liberalismo foi introduzido no Brasil e serviu como instrumento para a defesa da liberdade e da igualdade, mas que na sua essência se limitou a manter os privilégios da elite nacional. É dessa forma que vemos a conjunção entre o moderno e o arcaico na estrutura capitalista brasileira. De um lado, a dominação estamental necessitava das estruturas jurídicas, políticas e administrativas do Estado moderno para manter seu “prestígio social e conduzi-las ao monopólio social do poder político” (Fernandes, 1987, p.47).

Nesse sentido, podemos afirmar que a velha elite colonial usou da defesa ideológica, ou “utópica” como assinala Fernandes (1987), para fazer a transição no país, mas mantendo as formas de dominação patrimonialista no âmbito da “nova” dominação estamental, projetando um futuro baseado na herança do

passado e garantindo, dessa forma, todos os seus privilégios e perpetuando a concentração de renda histórica no país. Ou seja, os senhores de engenho se apropriaram da riqueza antes nas mãos da coroa, controlaram o Estado e defenderam uma concepção moral e cultural de sociedade vinculados aos seus interesses regionais.

A manutenção dessas características redundou inexoravelmente em um capitalismo dependente e subordinado. Isto não significa que o capitalismo nessas condições não se desenvolva, mas tal desenvolvimento vem acompanhado das relações de expropriação externa e, conseqüentemente, do subdesenvolvimento interno. Nesse sentido, Fernandes (1987) considera que nos países periféricos a transformação capitalista ocorreu com forte protagonismo do Estado e este será um traço muito peculiar para entender as diferenças entre as revoluções burguesas dos países centrais e dos países periféricos. Ou seja, enquanto nos primeiros existiram as precondições que alicerçaram um modelo democrático, na periferia conjugou-se um aparato autocrático, restringindo a democracia a uma pequena elite nacional e inibindo qualquer ampliação do conceito de cidadania. É sob essas condições que o capitalismo brasileiro começa a se desenvolver e se consolidar.

Configura-se, portanto, como um processo de modernização ou de desenvolvimento capitalista do tipo prussiano, cujas características em comum são a conjugação de uma modernização que coexiste com elementos da velha ordem, permitindo que o Estado seja a figura do poder em detrimento de uma burguesia protagonista. Seria o que Fernandes (1987) denominou de modernização conservadora, em que traços do presente se filiam a traços do passado em uma convivência aparentemente harmônica. Nestas conformações sociais e econômicas, o papel das classes populares é residual, tendo em vista que o objetivo é alijar essas mesmas classes de qualquer participação no processo de desenvolvimento, mantendo uma estrutura de poder e privilégios somente para uma elite.

Para Coutinho (1992), a burguesia brasileira não exerceu a tarefa de fazer a revolução burguesa, delegando ao Estado a função de promover as transformações econômicas e políticas pela via de uma “revolução passiva”. Ou seja, transformações de cima para baixo sem a participação das massas, favorecendo determinados grupos e, em alguns momentos, com governos

autoritários e antipopulares, que utilizavam formas repressivas de controle popular. Esse processo de revolução passiva implica, nas palavras de Coutinho (1992), em um binômio denominado por ele de renovação-restauração. A renovação seria a introdução de mudanças reivindicadas pelos trabalhadores a fim de garantir uma certa legitimidade, podendo incidir em uma renovação e manutenção do poder, evitando, dessa forma, uma revolução popular. A restauração se configura pela implementação de mudanças para evitar transformações mais radicais de baixo para cima. Disso resultou uma sociedade civil fraca em que o Estado passa a ser o centro condutor de todas as transformações necessárias para o progresso. Essas sociedades são propensas a prescindir do consenso em alguns momentos em favor de práticas coercitivas. A sociedade civil se mostra dependente das ações do Estado, tendendo a atribuir ao representante político a tarefa de mudanças, adotando uma atitude passiva (Oliveira, 2017a).

Para Chasin (2000), o caso brasileiro, denominado por ele de via colonial de entificação capitalista, resultou em um desenvolvimento hiper tardio. O autor parte de uma analogia com o caso alemão, destacando o processo de desenvolvimento tardio daquele país, com o predomínio da propriedade rural, mas de base feudal, ao passo que no Brasil predomina a grande propriedade agrária com base no trabalho escravo e na monocultura. Destaca-se também o fato de que, diferentemente do Brasil, a Alemanha alcançará o posto de uma das grandes potências econômicas mundiais, rompendo com o atraso econômico e social, enquanto o Brasil manterá sua posição na divisão internacional do trabalho como país atrasado, desigual e dependente.

Em síntese, uma modernização capitalista que ocorre sem necessariamente uma revolução burguesa. O campo se transformou em uma empresa capitalista agrária e o mercado interno se desenvolveu dependente do capital externo, tudo isso comandado pelo Estado sem a participação de movimentos populares impulsionados por uma burguesia revolucionária que arrastasse consigo trabalhadores rurais e urbanos. Pelo contrário, coube ao Estado brasileiro comandar as transformações de forma repressiva e intervindo economicamente. Mas esse processo de transformação “pelo alto” não impediu que algumas forças se manifestassem na sociedade brasileira. Pelo contrário, as forças opositoras foram reprimidas pelo Estado em uma tentativa de impedir

mudanças muito radicais, como bem ilustra a primeira repressão aos vários movimentos abolicionistas, aos quilombos e sua resistência ao processo de escravidão, as revoltas no campo, como Canudos e a revolta tenentista no país lutando pelos direitos econômicos, civis e sociais (Oliveira, 2017a).

Com relação a revolta tenentista, esta fez emergir um novo bloco de poder representado pela oligarquia ligada à produção para o mercado interno, como exemplifica a revolução de 1930. Esse grupo elitista revelou a base transformista ao cooptar a ala moderada dos setores médio militares (tenentes) excluindo mais uma vez as camadas populares. De acordo com Ianni (2004), o sistema burguês trouxe tantas pressões internas e externas, que fez com que o Estado assumisse uma extensa funcionalidade a fim de garantir a expansão das forças produtivas, ou seja, “a participação do aparelho estatal nas atividades econômicas em geral está intimamente relacionada com as flutuações do desenvolvimento do Brasil” (Ianni, 2004, p.36).

De outro lado, a burguesia nacional preferiu não entrar em conflito com o latifúndio, abrindo mão do poder político pelo direito de lucrar. Mas isto não impediu que o país se modernizasse, mas o fez à sua maneira. Essa modernização veio acompanhada dos traços do período colonial e escravocrata, resultando em uma cultura política baseada na dependência e no mando, além da violência. Fernandes (1987) destaca que os libertos sentiam uma forte atração pela urbanização, pois viam nela uma forma de reclassificação social, mas foram basicamente mantidos nos trabalhos domésticos, artesanais, ou ainda em trabalhos braçais e degradantes, sobretudo aqueles que os brancos mais pobres não queriam fazer ou ainda que os artesãos consideravam inferiores.

Diante do exposto, podemos destacar que o advento da indústria, assim como na política e no social, manteve as características de uma relação paradoxal, conjugando ruptura e conservação. Ruptura, pois, como já analisado anteriormente, permitiu estabelecer as bases para a instauração dos ideais liberais na organização do Estado, e conservadorismo, pela manutenção das relações de dependência com o mercado externo e as velhas formas de controle social. Essa relação entre o velho e o novo evidenciou o preenchimento de funções sociais pelo Estado em dois níveis. O primeiro para manter as estruturas sociais e o prestígio social e político da elite. O segundo para expandir as

condições econômicas, sociais e culturais que permitissem formar o substrato de uma sociedade nacional. Portanto, a extensão do capitalismo no país se deu em uma ordem mais sociocultural que econômica. Ou seja, a produção era voltada para o mercado externo e não para a formação de um mercado interno, como ocorreu na Europa, e para manter as relações sócio-políticas.

A combinação de desenvolvimento desigual interno e dominação externa resultaram na difusão de interesses particulares, apresentados como interesses nacionais, permitindo uma integração horizontal que não abriu mão da coerção e do consenso, como demonstra os vários momentos da nossa história política. Por outro lado, essa dupla articulação revela a alta concentração da riqueza no país, fato que perdura até os dias atuais, contribuindo para manter grandes parcelas da população excluídas de qualquer tipo de inserção social ou econômica. Nesse sentido, podemos afirmar que no Brasil a burguesia nacional realizou um movimento contrarrevolucionário ao não privilegiar transformações de ordem democrático-burguesas. Disto, resulta a ausência de uma legislação trabalhista que garantisse direitos e serviços sociais e salários que permitissem a subsistência básica do trabalhador, mesmo dentro dos moldes capitalistas, prevalecendo a superexploração do trabalho e de políticas sociais focalizadas e residuais que não atendem ao trabalhador fora do mercado formal.

Com a eclosão da primeira guerra mundial, o país irá sofrer, devido aos impactos provocados por ela, uma nova dinâmica de crescimento voltada para a produção de bens mais complexos em substituição a economia mais artesanal, fazendo emergir a grande indústria com produção de móveis, produtos alimentícios, metalúrgico, químico e material têxtil. Este crescimento da indústria nacional foi, *grosso modo*, impulsionado pela crise do comércio exterior, em face da crise de 1929 que afetou de maneira particular a exportação de café, principal produto da economia exportadora. Essa crise econômica culminou em uma crise política, uma vez que o eixo Minas Gerais-São Paulo não representava mais a força política hegemônica, dando margem ao surgimento de novas lideranças políticas, em particular o crescimento do nome de Getúlio Vargas. Este, apoiado por grupos ligados a burguesia nacional e outras oligarquias agrárias, consegue chegar ao poder por meio de um golpe de Estado, instaurando, dessa forma, o primeiro governo Vargas marcado pela aliança entre a classe política nacional e setores das forças armadas, colocando fim à república do café com leite.

1.3 Crise da República e a ascensão de Getúlio Vargas. A consolidação autocrática do Estado brasileiro

Ao final do século XIX a produção cafeeira começa a dar sinais de declínio, em grande medida pela depressão no mercado mundial em 1897, reduzindo à metade o preço da saca de café. Logo em seguida, o preço volta a subir e a produção também adquire proporções elevadas, contribuindo para se tornar a principal mercadoria de exportação do país durante a república. Na ocasião, os produtores de café haviam assumido um grande poder político e econômico em razão da produção e exportação cafeeira terem alcançado um patamar elevado e pela descentralização republicana (Furtado, 1980). Em 1906, no convênio de Taubaté, tal poder se materializa na celebração de uma política de valorização do produto, assentada em 4 pilares: a) intervenção do governo para comprar o excedente; b) financiamento com empréstimos estrangeiros; c) maior taxaço sobre cada saca de café exportada para pagar os serviços dos empréstimos e, d) desencorajar a expansão das plantações nos estados produtores (Furtado, 1980, p. 179).

Essa política não causou uma boa aceitação por parte dos outros grupos que já detinham algum tipo de poder político e aumentavam sua pressão sobre o governo central em face dos prejuízos ocasionados pela crescente desvalorização cambial para beneficiar os cafeicultores. Dentre os grupos supramencionados, destacamos a classe média em ascensão formada pela burocracia civil e militar, o setor financeiro, os industriais, os comerciantes exportadores, os setores exportadores de outros produtos como borracha, cacau, algodão, dentre outros. Também já se notava a presença de uma classe trabalhadora mais organizada proporcionando a emersão de algumas greves no país¹³. Embora o aumento do número de operários, o Estado brasileiro não havia implementado um sistema de garantias que beneficiasse os trabalhadores, prevalecendo uma total desregulamentação das relações trabalhistas. Como assinala Oliveira (2017a), até a Proclamação da República no Brasil, em 1889,

¹³ Goldmacher (2009) salienta que no Rio de Janeiro, entre as décadas de 1890 a 1920, ocorreram 316 greves, sendo que muitas foram feitas pelas mesmas categorias de trabalhadores, somando somente os tecelões, 47 greves no período em tela. As reivindicações dos trabalhadores eram em torno da redução da jornada de trabalho para oito horas diárias e aumento salarial.

não havia nenhuma iniciativa na criação de legislações trabalhistas. Em face dessa ausência e das péssimas condições de vida e de trabalho da população, têm início uma série de greves com reivindicações de melhores salários e garantias trabalhistas. Logo em seguida, as greves se espriam para as diversas regiões industrializadas, aumentando a pressão política em torno do governo.

Para Sodré (1963), as primeiras greves datam de 1918, demonstrando o surgimento da classe operária provocado pelo surto industrial e pela concentração de renda no país, fruto do crescimento desigual e combinado. A organização sindical foi importante para o avanço das greves, com a formação dos primeiros sindicatos no país no início do século XX. Contudo, não ocorreu uma imbricação entre as lutas do campo e da cidade, o que reforçou a precariedade das condições de vida na zona urbana e rural. Para Prado Júnior (1978), embora a origem do trabalhador urbano fosse eminentemente rural, em face do país ter tido uma base econômica tipicamente agrícola, a massa de trabalhadores rurais vai se configurar como o grande excedente de força de trabalho urbano, mas uma força de trabalho pouco exigente, disposta a ser absorvida na indústria em condições menos favoráveis, corroborando para neutralizar as exigências do trabalhador urbano. Essa condição precária do trabalhador é resultado do desenvolvimento capitalista brasileiro e do mandonismo presente na cultura colonial do país.

Prado Júnior (1978) considera ainda que, embora as lutas de ambos tivessem interesses em comum, como melhores condições de vida e de salários, para os trabalhadores rurais, a indústria representava a única possibilidade de alcançar ganhos reais na sua condição de trabalhador, por isto a tendência à alta produtividade do trabalho no interior das fábricas, principalmente na forma extensiva e em condições precárias. Esta realidade apenas corrobora a análise de Marx (2013), quando afirma que a força de trabalho, ao produzir mais, cria as formas de sua expulsão do mercado de trabalho, ampliando o contingente de trabalhadores excedentes e formando a superpopulação relativa, condição necessária para o progresso da acumulação capitalista. Em que pese a alta produtividade e a fragmentação da classe trabalhadora brasileira, em 1911, os trabalhadores urbanos obtiveram a primeira legislação trabalhista com a redução da jornada de trabalho para 12 horas diárias. Embora a lei não tenha alcançado

efetividade, ela representou um pequeno avanço na luta dos trabalhadores daquele período influenciando a organização política de esquerda.

Corolário do movimento operário e político, em 1922, assiste-se à criação do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Influenciado pelas ideias comunistas da revolução russa de 1914 e financiado por Moscou, o PCB pretendia ser o partido das massas brasileiras, mas sua vida foi marcada por períodos de ilegalidade e de perseguição, que impediram sua ampliação junto aos operários brasileiros. Mas a perseguição não impediu que aglutinasse um grande número de filiados ainda na sua primeira fase. Outro fato importante foi a revolta tenentista, percorrendo o interior do país para divulgar as ideias revolucionárias, com a chamada Coluna Prestes. A influência dos imigrantes também foi fundamental para a organização política dos trabalhadores e de suas instâncias representativas. Embora elas existissem desde o início do século, com a criação da Confederação Operária Brasileira (COB), elas se ampliam com o aumento do operariado e das greves trabalhistas. O Estado, por sua vez, procurava conter tais manifestações por meio de medidas que inibissem ou reprimissem as organizações políticas, criando leis e mecanismos de cooptação, como exemplificam a Lei de Greve de 1907¹⁴ e a criação do Conselho Nacional do Trabalho em 1921.

Embora os grupos de pressão aumentassem, suas reivindicações não fizeram com que o Estado brasileiro abandonasse a política de valorização do café, que será mantida até a crise de 1929, cujos efeitos farão diminuir o valor do produto, ocasionando a contração da exportação. A crise da produção do café era inevitável, segundo Furtado (1980), em razão de não se ter uma política que permitisse ao produtor lucrar para além da cultura do próprio café. Disto, resultava que todo lucro obtido era reinvestido na plantação do produto o que mantinha a produção como atividade tipicamente colonial utilizando toda a capacidade produtiva, seja a da terra seja a da mão-de-obra¹⁵. Nesse sentido, a

¹⁴ A lei de Greve foi um marco para o movimento operário, mas ela veio acompanhada da Lei Adolfo Gordo que, temendo as revoltas dos trabalhadores rurais imigrantes contra seus empregadores, estabelecendo sanções que incidiam na expulsão do imigrante em caso de “participação ou promoção de conflitos”.

¹⁵ Fernandes (1987) considera que a produção do café e os bons salários pagos pelo seu cultivo originaram um processo migratório em direção ao estado de São Paulo, afetando demograficamente o país e promovendo um processo seletivo e elitista de emprego da força de trabalho na região, fazendo aumentar a pobreza para os que vinham da zona rural, em particular

crise era inevitável, pois as reservas do produto fizeram com que se acumulassem grandes estoques de saca do café, criando uma pressão inflacionária e uma fuga de capitais do país. O resultado foi um grande estoque do produto que, não encontrando mercado consumidor, obrigou o governo a adotar medidas para reduzir o estoque. Todos esses fatores incidiam sobre uma insatisfação dos setores supramencionados com a política da velha república e tal insatisfação levou ao poder o gaúcho Getúlio Vargas.

A ascensão de Getúlio Vargas ao governo, no início dos anos 1930, pode ser considerada como uma reação ao período de crise econômica que se instaurou no país naquele período. O Golpe de Estado, orquestrado por setores da burguesia nascente e de uma parcela da elite agrária nacional, localizados em alguns estados brasileiros, foi a evidência da manutenção dos privilégios em torno de determinados grupos que não queriam ficar de fora do processo de transição colonial para um modelo de expansão da industrialização. Lembrando que Minas Gerais foi um dos estados envolvidos, haja vista a insatisfação dos mineiros, diante da atitude do presidente Washington Luís de indicar Júlio Prestes, como seu sucessor nas eleições de 1930, desrespeitando a tradicional política do café com leite, em que se alternavam no poder São Paulo e Minas gerais, dois dos estados mais ricos do país. Essa medida permitiu a aliança de Minas com Getúlio Vargas e, posteriormente, o Golpe de Estado de 1930. Os paulistas inconformados com o Golpe e com as medidas autoritárias do governo golpista se organizaram para derrubar Getúlio, instaurando uma guerra civil que foi denominada de Revolução Constitucionalista. Essa revolta foi apoiada por frações da burguesia, sobretudo da burguesia industrial nascente e da elite paulistana, que reivindicavam eleições, a promulgação de uma constituição nacional e a não exclusão dos privilégios de sempre.

Contudo, as forças rebeldes foram derrotadas e São Paulo se submeteu ao governo de Vargas. Este, para amenizar o clima de conflito, estabelece eleições para a assembleia constituinte, dando às mulheres, pela primeira vez, o poder de voto, e, em 1934, é promulgada uma nova Constituição Federal. Para Fernandes (1987), o governo Vargas se insere na segunda etapa do desenvolvimento capitalista no país, denominada de formação e expansão do

os negros que não foram absorvidos em grande escala sendo preteridos pelos imigrantes europeus.

capitalismo competitivo. Uma etapa que tem seu início ainda em meados do século XIX e que se prolonga até meados do século XX. Esse período foi marcado por uma maior exigência das nações industrializadas que ampliam seu comércio interno e consumidor e sentem a necessidade de matérias-primas para fomentar tal crescimento nacional. Para Fernandes, “o esquema de produção interna para exportação equivalia a um regime de feitoria ampliado, organizado e mantido a expensas do parceiro mais fraco” (1987, p.233). O que se presenciava aqui era uma adaptação das mudanças econômicas nacionais aos ditames do capital estrangeiro de desenvolvimento capitalista.

Com a crise na produção cafeeira, muitos imigrantes de origem europeia, que vieram para trabalhar nas lavouras, migraram em direção às cidades em busca de trabalho nas indústrias e, logo, integraram-se à vida urbana e industrial. Ou seja, de certa forma a crise cafeeira permitiu a condição necessária para a formação de um excedente de trabalhadores urbanos, a fim de manter os níveis salariais baixos em outros setores da economia e garantir o processo de acumulação em curso. O aumento da força de trabalho assalariada foi um fator importante desse período. De acordo com Brum (1999), em 1889 o número de operários era de 54.000; em 1930 esse número passou para 450.000. Os setores mais expressivos da indústria brasileira foram a indústria têxtil, alimentícia, química, vestuário e madeira. Para Prado Júnior (1956), a expansão da indústria foi favorecida pela crise agrícola e também pela primeira grande guerra, pois reduziu a importação de produtos dos países beligerantes, principais fornecedores de produtos e também pela desvalorização cambial que reduziu os preços dos produtos importados. Destaca-se, neste momento, a indústria de carne, haja vista que o Brasil passa a ser grande exportador do produto para os países em guerra. Não por acaso, a indústria de alimentos, alavancada pela exportação de carne, passa de 15 % para 40 % nesse período (Prado Júnior: 1956, p.266).

Como já assinalado anteriormente, a primeira guerra propiciou uma expansão da indústria urbana, mas logo depois esta entra em crise, devido à recuperação dos países envolvidos na guerra. Para Prado Júnior (1956), a vulnerabilidade da indústria nacional foi marcada por fatores que não dependiam dela, mas estavam associados ao comércio externo. Quando os países europeus e EUA se recuperam da guerra, já em 1924, cessa a política de

emissões de moeda fiduciária para alimentar o crédito e o giro dos negócios ou ainda para atender as necessidades do Estado brasileiro. Por outro lado, a moeda se revaloriza, estabilizando-se em 1927. Essas medidas afetam a indústria nacional, mas não na mesma proporção, pois aquelas que subvencionam as potentes empresas estrangeiras, já em grande presença no território nacional, terão seus superlucros garantidos¹⁶. É importante lembrar que o Estado brasileiro dava subvenções ao café, tido como a menina dos olhos da indústria de exportação, mas também não criava obstáculos à vinda de empresas estrangeiras que já naquele período utilizavam da matéria-prima e da força de trabalho barata e abundante no país. Todos esses fatores combinados fizeram com que nos anos de 1925 a 1930 a indústria brasileira urbana vivenciasse uma crise e que esta incidisse diretamente na força de trabalho, que se viu com salários reduzidos, péssimas condições e nenhuma política que a tutelasse.

O contexto era propício para a ampliação de conflitos urbanos, resultando na criação de estratégias por parte do Estado visando conter a insatisfação da classe trabalhadora e criar mecanismos para enfraquecer ou cooptar a luta dos trabalhadores. Dentre as estratégias destacamos a força policial na contenção dos conflitos entre capital e trabalho, a ingerência na organização sindical com o atrelamento deste ao Estado, a criação de leis para regulamentar alguns benefícios trabalhistas de categorias profissionais específicas etc. Para Fausto (1995), a legislação trabalhista criada a partir de 1930 foi mais um instrumento de repressão à organização dos trabalhadores, na medida em que procurava atraí-la com as propostas de regulamentação do trabalho e, dessa forma, garantir a hegemonia para consolidar a industrialização sob a perspectiva de colaboração entre capital e trabalho. Um exemplo foi a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930, aglutinando o propósito de conciliação de classes. Nos anos subsequentes, as políticas trabalhistas se ampliam como parte do controle da classe trabalhadora como exemplifica a Lei 1.402 que define o reconhecimento profissional vinculado a aprovação pelo Ministério do Trabalho

¹⁶ Já no início de 1900 temos o ingresso de empresas estrangeiras como a Ford Motor Company, a General Motors, no setor automobilístico, a Wilson & Company, Armour, Swift, Continental, Anglo no setor de frigorífico e a Belgo-Mineira, no setor de mineração, formado por capitais franco-belgas-luxemburgueses (PRADO JÚNIOR, (1956: p. 274). A mineira era só referente à localização no estado de Minas Gerais.

(MT) e a criação do imposto sindical que estabelece o pagamento compulsório de uma taxa referente a um dia de trabalho anual aos cofres sindicais. Esse imposto marcou a passagem de um sindicato combativo para a administração de recursos financeiros voltados para a prestação de políticas de assistência, transformando-os em prestadores de serviços e não em órgãos de luta de classes. Ainda nessa perspectiva, Vargas criou em 1937 o Conselho da Economia Nacional, cuja funcionalidade era organizar os inquéritos que tratavam das condições de trabalho em diversos setores como agricultura, comércio, indústria, e outros buscando alavancar a produção nacional no país e prevenindo conflitos (Ianni, 2004).

Com relação a outras políticas sociais, o governo Vargas também criou algumas medidas que, *grosso modo*, estavam, como salienta Pereira (1987), extremamente vinculadas a sua política de prioridade do trabalho. Nesse sentido, a educação será voltada basicamente para a preparação de jovens para o mercado de trabalho por meio de ensinamentos profissionalizantes. A criação do “Sistema S” foi uma evidência dessa característica, pois objetivava a qualificação de jovens de famílias de baixa renda para o mercado de trabalho. Para Ciavatta, o Sistema S marcou o início da escola industrial no Brasil, reforçado pelo avanço de um dos pilares do ideário liberal em que o trabalho aparece como “princípio educativo, com suas práticas disciplinares, os valores éticos do trabalho produtivo e os sistemas de ensino voltados para o trabalho na indústria” (2008, p.123). O “Sistema S” no período Vargas é marcado pela criação do Serviço Nacional da Indústria (Senai) e posteriormente do Serviço Nacional do Comércio (Senac).

Moretto, Gimenez e Proni (2003) consideram que a criação do Sistema S representou um primeiro esforço nacional de formação da força de trabalho especializada para responder às exigências do mercado de trabalho, em particular a indústria, formando junto com às demais escolas e institutos técnicos federais “um dos principais mecanismos de formação profissional qualificada” (p. 246). De fato, o objetivo era fornecer força de trabalho qualificada aos jovens de famílias mais pobres, mas com capacidade para o trabalho, além de serviços médicos e odontológicos aos empregados do setor e seus familiares.

Nos anos subsequentes, outros serviços serão incluídos no Sistema S, ampliando para os setores de transporte, rural e empreendedor¹⁷.

Para além da política trabalhista, outro aspecto contribuiu para enfraquecer a luta dos trabalhadores como a divisão ideológica entre anarquistas, socialistas e reformistas no interior dos sindicatos. De acordo com Antunes (1981), a corrente majoritária era composta pelos anarquistas, seguida logo depois pelos comunistas e reformistas. Nos anos posteriores, com a crescente perseguição e, em consequência, do imediatismo imposto pela necessidade de sobrevivência da classe trabalhadora, o reformismo passa a ser a corrente principal. Essa divisão ideológica serviu como elemento de fragmentação da luta, diminuindo o poder de barganha dos sindicatos, o que impactou na defesa de políticas sociais mais abrangentes. Pesa ainda o pacto firmado entre Estado, Igreja Católica e burguesia nascente no controle ideológico, moral, político e social da grande massa populacional evitando que sua insatisfação culminasse em movimentos que ameaçassem a ordem vigente. Ou seja, a ordem e a estabilidade tornaram-se elemento central da transformação econômica naquele momento.

Vargas aproveitou bem o momento e implementou medidas que favoreceram a unificação do mercado interno, aglutinando apoio necessário para seu governo. Com base em Ianni (2004), Getúlio Vargas reafirma a necessidade de produzir mais e de maneira diversificada para substituir as importações. O problema todo da economia é “produzir”, em massa, a baixo custo, produtos variados tanto para o mercado interno quanto para exportação. Compreender os problemas econômicos frente a conjuntura econômica e política mundial se materializa em 1934 no Código de Minas, em defesa da exploração das fontes de energia e minério para beneficiar a economia do país. O aumento da inflação também se revelou um elemento importante para minimizar os impactos da crise do mercado externo. Esta propiciava maior rentabilidade aos produtos nacionais,

¹⁷ Merece destaque a lei contra acidentes de trabalho proposta pelo deputado Adolfo Gordo. A lei previa uma indenização e pensão aos trabalhadores vitimados por acidentes nas empresas com mais de 5 operários. Depois de muita luta e resistência dos empresários, a lei foi aprovada sem o pagamento das pensões aos acidentados e com as indenizações pagas no local da prestação dos serviços do trabalhador, excluindo também o pagamento do tratamento de saúde por caixas de socorro mútuas. Ao final pode-se dizer que foi um avanço muito pequeno, pois ficaram de fora os trabalhadores rurais, domésticos e autônomos, prevalecendo os interesses dos industriais brasileiros.

tendo em vista que a desvalorização da moeda, em razão da crise mundial, aumentava os preços dos produtos importados. Esse período marcou o que Furtado (1972) denominou de abertura do processo de substituição de importações.

Vargas também criou instituições paraestatais que procuravam subsidiar o setor industrial, garantindo financiamento nos momentos de crise e também para sua ampliação. Esse processo foi favorecido pelos investimentos e empréstimos externos, o que aumentava a dívida externa brasileira e restringia a autonomia nacional. A própria configuração da burguesia nacional alimentava esta ciranda de empréstimos, pois, como salienta Furtado (1972), esta era estreitamente ligada ao capital internacional. Para esse autor, a classe industrial brasileira estava vinculada aos interesses do comércio exterior, dando prioridade às exportações. O mercado interno, por sua vez, será formado nessa lógica, qual seja: por meio da importação de produtos. Enquanto na Europa a burguesia nacional preexistia à revolução industrial e seu caráter nacionalista se formara ainda na época do mercantilismo, no Brasil esse espírito nacionalista não foi desenvolvido, pois a atividade manufatureira só se desenvolveu na medida em que não afetava o mercado exportador, estando inteiramente subordinada a ela e contavam com o financiamento do capital estrangeiro para subsidiá-la.

Seguindo a lógica da construção de um Estado Nacional capitalista, o governo Vargas continuou investindo em aparelhos regulatórios para auxiliar o processo de acumulação de base industrial, sem deixar de lado o setor primário-exportador como bem ilustra a criação do Departamento Nacional do Café, em 1933, e o Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool, também no mesmo período. Como a ênfase do governo era no trabalho, a saúde pública foi instrumentalizada para evitar a proliferação de doenças e os serviços eram destinados essencialmente aos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho com a prática dessas políticas pelas caixas de aposentadoria e pensão e pelos serviços da indústria e do comércio. Não foi por acaso que, a partir de 1930, começaram os esforços para a implementação de uma estrutura centralizada da saúde pública com a criação do novo Ministério da Educação e Saúde. Existiam também pressões por parte de determinados grupos de interesse para controlar a proliferação de doenças contagiosas como a febre amarela e a malária. Alguns esforços também foram realizados na área de alimentação e nutrição, reforçando

a tendência trabalhista do governo com a implantação de refeitórios em empresas de grande porte e o fornecimento de refeições nas empresas de pequeno porte, a venda de alimentos a baixo custo para os trabalhadores com famílias numerosas etc. Mas essas políticas, como já ressaltado, contemplavam somente os trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho.

Para os desempregados e informais, prevalecia uma política de assistência social praticada por instituições filantrópicas, de origem católica e confessional, o que, de uma maneira geral, reforçava a lógica da caridade e do favor. Esse viés caritativo redundou em ações assistencialistas que tendiam a desconsiderar a questão social como elemento político, resultando em uma assistência social de caráter fragmentado, seletivo, desorganizado e instável. Nem mesmo a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), centralizando a assistência social em âmbito federal, rompeu com esta perspectiva, mas, pelo contrário, buscou reforçar o controle sobre essa política, evitando que o direito fosse considerado como algo extensivo a todos. O centralismo da política de assistência social também instituiu o ideário do “primeiro damismo” na assistência. Ou seja, tornou-se um lugar comum a gestão da assistência social pelas primeiras-damas, prática recorrente até a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Na prática, as ações da LBA eram voltadas para o reforço da condição de pobreza e miserabilidade da população e se constituíam em benefícios que envolviam da distribuição de cestas básicas até auxílio funeral.

Os critérios para concessão do benefício eram feitos por meio das condições de pobreza, devidamente comprovados pelo atestado de pobreza. Esse aspecto da assistência reforçava o clientelismo, pois as péssimas condições de sobrevivência da população favoreciam a manutenção de uma política excludente e seletiva que em vez de atender os diferentes sujeitos excluídos dos programas da assistência, criava um mecanismo de exclusão, ao mesmo tempo que disseminava a cultura da dependência e da naturalização da pobreza, entendida como resultado da condição individual e não como uma questão estrutural.

Essa naturalização da questão social era agravada pela ideologia católica que reforçava o aspecto confessional da assistência, dando uma base moral muito forte que exigia uma série de requisitos para a doação de um determinado benefício, estabelecendo como exigência, além da pobreza em si, a capacidade

de trabalhar e do bom comportamento. De acordo com Abreu (1993), essa característica da política social é típica dos países cuja tradição de “revolução pelo alto” impede a ascensão das lutas populares e resulta no que Fernandes (1987) denominou de “modernização conservadora”. Ou seja, o “Estado foi instrumentalizado para garantir e subsidiar o processo de acumulação privada de capital e reproduzir o “coronelismo” como relação sociopolítica” (Abreu, 1993, p.9).

No que se refere à previdência social, a situação não era muito diferente. Esta era evidentemente uma política que dava prioridade na garantia do trabalho. Para Vargas, a maior ingerência econômica e social era uma condição indispensável para alavancar o processo de industrialização e garantir as bases da acumulação capitalista no país. A criação do primeiro Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs), em 1933, foi um claro exemplo dessa natureza do Estado brasileiro, pois limitava a previdência social a algumas categorias profissionais, cuja profissão era fundamentalmente associada ao desenvolvimento industrial. O viés corporativo se presenciava no pagamento diferenciado do seguro e nos critérios de aposentadoria, criando uma separação entre os diversos setores profissionais. O mesmo acontecia com a prestação de determinados serviços sociais como saúde, educação, transporte etc., pois o acesso a eles exigia o vínculo formal no mercado de trabalho assegurado pela carteira profissional. A cidadania, nesse sentido, era definitivamente vinculada à lógica do trabalho e do salário, nitidamente de caráter burguês. Portanto, ser cidadão no Brasil passava pelo reconhecimento de determinadas categorias profissionais pelo Estado, que em vez de incluir a todos, criava um esquema perverso de exclusão de categorias profissionais, reforçando o princípio da cidadania restrita.

Dessa forma, estabelecia-se uma relação estreita entre direito e trabalho, com forte presença do mercado. Essa perspectiva da política social brasileira revela que as iniciativas do Estado foram de dar prioridade à regulamentação corporativa do trabalho, haja vista ser este essencial para a nova fase do desenvolvimento capitalista que se apresentava, preservando a ordem e a legitimação. Porém, as leis trabalhistas reforçaram a desigualdade ao legitimar e reconhecer algumas categorias profissionais, essencialmente aquelas

vinculadas ao setor agroexportador e industrial urbanos, mantendo a zona rural e os empregados domésticos excluídos de qualquer política trabalhista.

A natureza liberal do Estado tendia a privilegiar os investimentos no setor financeiro e industrial com pouca ênfase na construção de uma política social com direitos mais amplos. A luta dos trabalhadores, fortemente reprimida, não conseguiu evitar o favorecimento de algumas categorias profissionais em detrimento de uma concepção mais equânime, revelando desde então a construção de um sistema de proteção social pífio e corporativo. A maior parte das medidas de atenção ao trabalhador serão implementadas somente a partir de 1937, quando Getúlio Vargas inaugura a segunda fase de seu governo, o chamado Estado Novo, de viés nitidamente autoritário. A influência recebida do ditador italiano Mussolini se faz notar na forma como conduz a política trabalhista, enfatizando, como ocorreu na Itália naquele período, a colaboração entre capital e trabalho por meio da repressão violenta aos grupos contrários e colocando as organizações sindicais atreladas ao Estado, inibindo, dessa forma, greves e manifestações. Essas medidas foram justificadas por Vargas como fundamentais para o crescimento econômico dos seus respectivos países.

A repressão não impediu a criação de algumas leis trabalhistas. Dentre elas, destacamos o salário-mínimo¹⁸, o direito a férias, a criação da carteira de trabalho, o salário maternidade, a ampliação da cobertura de seguros acidentes etc. Nesse sentido, podemos considerar que os anos de 1930 marcam o início das primeiras iniciativas de construção de um aparato de políticas trabalhistas no Brasil. Mas, como já delineado, tais esforços ainda eram muito tímidos revelando a ausência de políticas nas áreas habitacionais, assistenciais, transporte urbano e, sobretudo, revelando a fragilidade da política trabalhista ao não privilegiar a criação de uma política salarial afinada com as necessidades de consumo da população brasileira, um sistema de seguro desemprego ou de políticas de manutenção do trabalhador rural, uma vez que a questão agrária

¹⁸ Oliveira (2011) assinala que o salário-mínimo foi instituído a partir do critério de subsistência do trabalhador e não como possibilidade de incorporar os ganhos da produtividade do trabalho. Ou seja, o que levou-se em consideração foram os ganhos do capitalista e não a possibilidade de acesso ao consumo a outros bens produzidos como lazer, arte, cultura, moradia, alimentação adequada etc. Fato é que a fome passa a ser um dos problemas a ser enfrentado pelos governos brasileiros desde sempre.

sequer foi colocada na pauta de debate. Dessa forma, manteve a desigualdade regional e social presente na história da formação social brasileira.

Com relação à política econômica, já nos anos de 1930, o Brasil desponta como exportador de minério de ferro e mais tarde como produtor de algodão. Mas ambas as produções serão controladas pelos estrangeiros. No caso do algodão, este foi propulsor da imigração japonesa para o país que, de acordo com Prado Júnior (1956), ganhou impulso depois de 1930, mantendo a característica histórica do favorecimento do capital externo. Nesse momento, o capital financeiro internacional se beneficia em todos os aspectos da política econômica, seja como forma de endividamento do país, seja pela via dos investimentos diretos. “O Brasil não é senão parcela insignificante num todo imenso em que se dilui e desaparece. A sua vida econômica não é função de fatores internos, mas de contingências da luta de monopólios e grupos financeiros internacionais concorrentes” (Prado Júnior: 1956, p. 283). Tudo isto de forma desigual e combinada, ou seja, regiões que crescem e outras que permanecem no total atraso econômico, político e social. Dentro dessa lógica, o que “acontece é que a industrialização, a urbanização, a migração interna e outros processos, com suas implicações no mundo agrário, reabrem o problema do desenvolvimento desigual e combinado” (Ianni, 2004: p.55).

Essa relação de desigualdade regional e social reflete na conformação da política social no capitalismo brasileiro. Na análise de Vasconcelos (1988), as políticas sociais nos países de capitalismo periférico acompanham a dinâmica da política econômica, pois privilegia determinados grupos em detrimento de outros. Ou seja, o Estado financia as políticas nos setores mais competitivos e relevantes para o capital e relega outros a sua própria sorte. O resultado é que o exército industrial de reserva não participa das medidas de bem-estar como nos países centrais, mas as políticas sociais são destinadas somente aos trabalhadores com carteira de trabalho. Ou seja, são cidadãos todos aqueles incluídos no mercado formal de trabalho, vinculando cidadania e ocupação (Santos, 1979). Os grupos com maior poder de pressão conseguem obter maiores benefícios, o que faz com que a política social seja estratificada, na qual quem contribui mais ganha mais. No caso brasileiro, essa tendência pode ser exemplificada pela inserção de setores chave da economia no sistema de previdência social como ferroviários, bancários etc. e o ingresso dos

trabalhadores domésticos, rurais e autônomos ocorrendo somente anos mais tarde.

O reconhecimento da cidadania ao passar pela tutela do Estado exclui grande parte dos cidadãos brasileiros como os negros, os analfabetos, as mulheres, os jovens e os pobres. Por outro lado, condena milhares de trabalhadores a possuírem cobertura previdenciária restrita ou inexistente. Nem mesmo nos anos subsequentes, quando o país iniciou um processo de democratização, percebeu-se um avanço com relação à política social. Manteve-se inalterada a organização da previdência social e dos serviços sociais em geral. A ênfase na ideia de que o crescimento econômico propicia o desenvolvimento social foi alimentada pela elite política e financeira brasileira que no decorrer dos anos se recusou a promover reformas de base que incluíssem os segmentos mais pauperizados da população. Pelo contrário, quando entra em colapso o governo Vargas, após 15 anos de vigência, e em seu lugar assume o governo Dutra, de caráter democrático, as iniciativas na área social foram inócuas se voltando basicamente para promover a passagem da industrialização restringida para a industrialização pesada. A maior abertura às empresas estrangeiras marcou o período entre 1945 a 1964, representando um verdadeiro predomínio do capital estrangeiro no país.

A queda do Governo Vargas em 1945, fruto de sua “incapacidade de coordenar as frações burguesas mais diferenciadas e heterogêneas após o processo de modernização conservadora” (Behring e Boschetti: 2008, p.109), trouxe um quadro de democracia no país. Esse momento foi caracterizado pela expansão das lutas operárias em face do avanço do desenvolvimento capitalista. Prosseguem as autoras afirmando que o período de 1946 a 1964 representou a disputa de projetos distintos na sociedade brasileira, evidenciando a fragmentação da burguesia nacional. Contudo, apesar do avanço das lutas operárias e da democratização, não houve rupturas com o passado, mantendo as relações de trabalho precárias, mal remuneradas e com benefícios restritos, permanecendo o quadro de desigualdade social e pobreza.

1.4. De Dutra a João Goulart: Democracia e nacional-desenvolvimentismo

Os anos de 1946 marcam um período de redemocratização da política nacional com a ascensão de Dutra ao governo do país. No âmbito internacional, o contexto encerra o fim da segunda grande guerra e início do pacto fordista em alguns países da Europa com a criação posterior de um Estado de bem-estar social de inspiração beverdigiana¹⁹ com políticas sociais de proteção ao trabalhador com o objetivo de recuperação dos países beligerantes. Temos ainda no cenário internacional a criação do acordo firmado em Bretton Woods que funda duas grandes instituições internacionais que serão, doravante, responsáveis pelo controle da política internacional, impondo diretrizes aos países capitalistas: Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Como resultado dos acordos firmados no pós segunda guerra, o mundo será dividido em dois blocos: um socialista comandado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e outro capitalista capitaneado pelos Estados Unidos da América (EUA). Em relação a este último, sua influência será percebida sobre os demais países tendo em vista seu fortalecimento como país potência, detentor da moeda forte que passará a regular as relações do comércio mundial. É também ali que nasce o Plano Marshall, responsável por subsidiar a recuperação dos países do pós-guerra por meio de empréstimos via FMI. Para Reigoto (2017), a política internacional vai ter grande influência na conformação do governo Dutra e sua política econômica, estabelecendo um debate entre os desenvolvimentistas e os liberais que saem vitoriosos ao final para pensarem a política econômica do governo.

Reigoto (2017, p. 3) divide esse período em três fases distintas: liberal plena, liberal e desenvolvimentista. A primeira fase foi marcada pela “necessidade de redução dos gastos públicos em função do diagnóstico de inflação de demanda e também liberalização do fluxo de capitais e fixação da taxa de câmbio valorizada”. A fase liberal ocorreu a partir de 1947 e objetivava

¹⁹ O Relatório de Beveridge se constituiu na definição dos princípios que estruturaram o *welfare state*. O primeiro deles seria a responsabilidade do Estado na garantia de condições de vida dos indivíduos com forte regulação estatal na economia para manter o setor produtivo em alta e gerar, dessa forma, emprego e renda; o segundo seriam serviços públicos universais com destaque para a educação e saúde e, por fim, a assistência social para gerar uma rede de segurança para todos. De fato, era necessária a criação de um sistema de proteção social aos países afetados pela guerra e, assim, romper com o quadro devastador provocado por ela (Oliveira, 2020).

combater a inflação por meio da compra de produtos importados baratos, valorização da moeda e maior abertura comercial. Na fase seguinte, já combinando com o fim do seu mandato, Dutra opta por uma posição desenvolvimentista “como finalidade da política econômica, privilegiando o setor industrial com menor preocupação em relação aos gastos públicos e uma política monetária expansionista”.

Tais mudanças, segundo Reigoto (2017), foram influenciadas pelo contexto internacional e de guerra fria além do período eleitoral de 1950 que se aproximava. Cumpre salientar que nesse período o governo dos EUA não estava muito interessado com as mazelas econômicas sofridas pelos países da periferia capitalista, pois estava com seus olhos voltados para a recuperação japonesa e europeia e centrado na contenção dos possíveis pleitos eleitorais que colocariam partidos comunistas no poder. A Europa, por sua vez, estava em plena fase de recuperação econômica e países como Alemanha, Itália, França e Inglaterra procurando construir um arcabouço de políticas sociais e macroeconômicas para conter o avanço das forças de esquerda.

Enquanto isso, o governo Dutra tentava implementar o plano Salte, elaborado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que previa investimentos nos cinco anos de seu governo nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia²⁰. Estavam previstos gastos na ordem de 4 bilhões e 300 milhões de cruzeiros, sendo que 57 % eram para transporte, 16 % em energia, 13,7 % em alimentação e 13,3 % em saúde. Também há que ressaltar a missão Abbink que contou com técnicos dos EUA e do Brasil para criar um projeto de desenvolvimento para o país. Para Ferreira (2019), a missão Abbink recebeu indicações específicas para frustrar qualquer ajuda dos EUA

²⁰ De acordo com Vasconcellos (2005), nos anos 1946-1963 ressaltam-se a propagação do discurso de combate à fome no contexto mundial e no Brasil e a criação das primeiras organizações não governamentais (ONG) com propósitos humanitários de combate à fome, a exemplo da Associação Mundial de Luta Contra a Fome (Ascofam). Também em 1946, Josué de Castro lança o livro *Geografia da Fome* e também o mapa da fome, evidenciando que a fome no país não era um problema menos importante, mas que já golpeava um percentual significativo da população. Esses programas estiveram intimamente articulados às organizações internacionais e aos programas internacionais de ajuda alimentar criados nos pós Segunda Guerra Mundial, tais como a *Food and Agriculture Organization* (FAO), o *United Nations International Children Emergency Fund* (Unicef), o Programa de Alimentos para a Paz, da *Agency for International Development* (Usaid) dos Estados Unidos da América e o Programa Mundial de Alimentos (PMA).

para o desenvolvimento do Brasil, incentivando a utilização de recursos internos e a entrada de capital privado no país, reforçando nossa dependência.

Os planos e projetos elencados não tinham como prioridade nenhuma política social para reverter a situação da classe trabalhadora brasileira. Embora esse período de democratização trouxesse de volta à cena política o Partido Comunista Brasileiro (PCB), maior representante da classe operária, essa reviravolta não conseguiu que ele adquirisse o caráter de partido de massa conquistado na sua fase inicial. O próprio Dutra buscou eliminar a força do PCB adotando um viés autoritário contra as organizações de esquerda. Com a redução da força política do PCB e do sindicalismo mais combativo, Dutra tratou de aprovar, em 1946, o Decreto-Lei nº 9070 que regulamentava o direito de greve, mas limitava o poder sindical (Ferreira, 2019). Para esse mesmo autor, a política de industrialização promovida por Dutra era baseada no arrocho salarial e na violência contra as mobilizações dos trabalhadores nas suas reivindicações.

Cumprir destacar, também, que mais da metade da população vivia na zona rural, onde não existiam escolas, postos de saúde e condições de alimentação adequada, o que corrobora para uma rápida expansão urbana sem a infraestrutura adequada para receber o fluxo de migração oriundo do campo. Ferreira (2019) destaca que nos anos 1940 a população urbana era de 31,24 %, sofrendo leve alteração em 1950 para 36,16 %, demonstrando que o Brasil ainda era um país atrasado no campo, mantendo, como destacou Furtado (1980), a cultura de subsistência convivendo com o grande latifúndio. Em especial, no período Dutra pode se constatar que boa parte da população brasileira vivia na zona rural e a população urbana, segundo Ferreira (2019), se concentrava nas cidades com menos de 100.000 mil habitantes. Nas cidades, a concentração da produção industrial se dava nas áreas têxteis, sendo seguida pelo setor de alimentação, metalurgia e vestuário. Logo ao final dos anos 1940, ocorre uma queda nessa produção que se volta de forma mais acentuada para a indústria de transformação. Nesse sentido, toda a legislação trabalhista da era Dutra será voltada para o trabalhador urbano, assim como foi nos períodos anteriores da história brasileira. Ferreira (2019, p. 37) menciona que, apesar de boa parte viver no campo, Dutra apenas criou leis que regulavam o modo de vida no campo, a exemplo do Decreto-Lei nº 7.449 que “definia a formação de associações rurais como organizações mistas”, mas não reconhecia o enquadramento profissional,

o que excluía os trabalhadores rurais da política trabalhista. O mesmo autor menciona ainda que a diferença entre o salário na cidade e no campo era de 100 %, evidenciando a impossibilidade de sobrevivência mínima na zona rural, o que fez aumentar o fluxo migratório para as regiões mais industrializadas, em especial a cidade de São Paulo.

Politicamente, o governo Dutra preparou as bases para o retorno de Getúlio Vargas ao poder em 1950. Um momento marcado por uma intensa disputa no cenário político em que as forças da UDN tentaram, por meio de um Golpe de Estado, destituir o poder de Vargas, questionando a tese da maioria absoluta. Contudo, os fatos mencionados não impediram Vargas de assumir o poder e procurar estreitar os laços com o governo dos EUA. Se na gestão de Dutra os norte-americanos se mostraram pouco interessados no desenvolvimento dos países pobres, com Vargas a preocupação vai se acentuar em virtude dos conflitos na Coréia, fazendo com que os EUA procurassem apoio nos países da periferia, caso da América Latina. O apoio já se faz notar em 1950 quando é criada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o desenvolvimento econômico com início das atividades em julho de 1951²¹ (Vianna, 1987).

A convicção de que Vargas tinha um governo ambíguo, pois flertava com o capital estrangeiro e ao mesmo tempo defendia uma política nacionalista, para Vianna (1987) a interpretação será oposta. Segundo o referido autor, esses dois momentos “distintos” não se chocavam entre si, pois seu nacionalismo não impediu o ingresso do capital estrangeiro na economia do país e nem se percebeu uma reviravolta na política praticada desde então. Para Vianna (1987), o segundo governo de Vargas será como seu primeiro em que a presença do Estado para preservar a soberania nacional nos setores estratégicos e para o desenvolvimento econômico se fará forte e presente, mas isto não eliminará o ingresso do capital estrangeiro no país, seja ela via empréstimos, seja pela via de investimentos diretos. Este foi o motor da política de trabalho do segundo governo Vargas, que permaneceu com a ideia da conciliação entre as classes e

²¹ Vianna (1987, p. 39) salienta que já no início de seu governo Vargas assina um acordo com o “Banco Mundial (BM) e Eximbank no valor de 250 milhões de dólares para estimular o crescimento econômico e consagrar a cooperação mútua entre os dois países, desde que o Brasil facilitasse a exportação de matérias-primas de interesse estratégico”.

subordinando a questão da distribuição da renda ao crescimento econômico do país. Contudo, o Brasil continuava sua política de dependência e subordinação ao capital estrangeiro, pois os créditos oferecidos pelos EUA exigiam contrapartidas que obrigavam o país a ceder matéria prima estratégica a preços determinados pelos norte-americanos. Por outro lado, a economia brasileira ainda era refém da exportação de café que respondia por 70 % do total dos produtos exportados e o mercado interno não produzia os bens de consumo necessários para abastecer a população. Motivado, segundo Vianna (1987: p. 55), pela persistência da inflação, abastecimento precário do mercado interno, tempos de escassez em virtude da corrida armamentista, câmbio favorável e bons rumos das exportações nacionais, Vargas vai favorecer a política de liberalização das importações, desde que não se chocassem com os produtos nacionais. Todavia, nos anos de 1950, o Brasil, apesar de ser um país ainda fortemente agrário, tinha sua segunda maior importação baseada no setor de alimentos, o que evidenciava a tendência à concentração da produção nacional em determinados produtos e matérias primas para exportação, retroalimentando a fome e a cultura de subsistência, que com o passar do tempo mostrava sinais evidentes de não prover o mínimo necessário para boa parte da população fazendo com que a fome se agravasse.

Com a publicação do livro “Geografia da Fome” de Josué de Castro em 1946, constata-se que em algumas regiões do país a fome foi definida por ele como endêmica e epidêmica, tamanho o contingente de brasileiros famélicos. As regiões mais afetadas pela fome serão aquelas que no desenvolver do país ficaram à margem do crescimento econômico como a região norte e nordeste, cujo fluxo migratório não foi estimulado com políticas de financiamento e nem com incentivos à permanência dos brasileiros nestes locais, persistindo o que Furtado (1980) denominou de cultura de subsistência e a permanência do grande latifúndio. Nessas regiões, os trabalhadores rurais não possuíam nenhum direito trabalhista e os salários, como já mencionado, equivaliam a metade do que se ganhava na zona urbana. Para além da fome propriamente dita, Castro (1985) vai destacar os casos de desnutrição no país, que afligia todas as regiões e que distinguia as crianças com maior poder aquisitivo e seu desenvolvimento físico e cognitivo e as crianças mais pobres e seu retardo físico e cognitivo.

Outro dado relevante para se compreender a relação da fome no Brasil diz respeito às taxas de mortalidade infantil. De 21 capitais, 13 apresentavam coeficiente em torno de 100 a 200 mortes por cada 1000 nascidos vivos (Vieira, 1987). Em algumas cidades do Nordeste, tais coeficientes chegavam a metade das mortes por cada 1000 nascidos vivos. A única exceção era a cidade de São Paulo, cujo percentual resultava em menos de 100 mortos para 1000 nascidos vivos. É importante destacar que a zona rural não aparece nesses dados, o que nos impede de ter um quantitativo exato da taxa de mortalidade infantil no país. Para além da mortalidade infantil por desnutrição, havia várias doenças que afligiam a população brasileira como tuberculose, malária, doença de Chagas, dentre outras. Para sanar o problema da desnutrição e da fome, Vargas acena com uma política de renda para famílias com mais de oito filhos, de forma a estimular os casais a terem mais filhos. A política consistia no pagamento de um abono que, naquele período, atendeu 88.322 famílias e não exigia nenhum tipo de contribuição por parte do beneficiário.

No que diz respeito à moradia, o governo Vargas criou programas de construção para minimizar o *déficit* habitacional no país. Vieira (1987), ao destacar a cidade do Rio de Janeiro, salienta a disparidade entre as habitações luxuosas e a concentração de casebres nas favelas. Segundo o autor, $\frac{1}{3}$ da população vivia nos morros da cidade, sobretudo homens entre 20 e 39 anos de idade, na sua maioria negros e com ocupações na indústria, nos serviços domésticos e na prestação de serviços gerais. A precariedade das habitações também contribuía para as altas taxas de mortalidade infantil, pois apenas “16 % dos domicílios possuíam água encanada, 25 % energia elétrica e 33 % eram dotados de aparelho sanitário, achando-se somente 6 % dos aparelhos ligados à rede coletora geral” (Vieira, 1987: p. 61). Para o trabalhador urbano, não restavam alternativas que não residir nos morros próximos aos grandes centros, pois ali estava perto do seu local de trabalho, economizando com transporte e tempo.

Com a passagem do capitalismo concorrencial ao capitalismo monopolista no país, fato que ocorreu com o fim da segunda guerra mundial, temos o que Fernandes (1987) considerou como o agravamento das condições de pobreza e de exclusão econômica e social de parte da população brasileira. A permanência da fome e da desnutrição, contudo, não será alvo de políticas

mais eficazes no seu combate, pelo contrário os recursos destinados à alimentação serão aqueles com menor percentual, cabendo ainda ações caritativas e de cunho assistencialista para solução do problema.

Enquanto a fome e a desnutrição golpeavam a população brasileira, Vargas enfrentava novos desafios na sua política econômica externa e interna. Em termos da política interna, destacamos a principal política de emprego e renda de seu governo: elevação do salário-mínimo em 216 %, segundo Vianna (1987)²². Ao contrário do que se esperava, não houve uma alarmante reação por parte do empresariado nacional, tendo em vista que o salário não sofria reajustes desde 1943. Outro motivo foi o fato do salário-mínimo não ser mais a base do salário médio da economia. Em termos de política externa destacamos a eleição do presidente Eisenhower nos EUA que pôs fim à política de desenvolvimento dos países periféricos. Ou seja, ao contrário do que sugere a literatura em geral, não foi a guinada nacionalista de Vargas a encerrar as relações com os norte-americanos, mas a mudança de governo dos EUA e o poder que o novo presidente deu ao BM, permitindo a este maior ingerência na política econômica dos países demandantes de crédito (Vianna, 1987).

Diante do exposto, a comissão Brasil Estados Unidos (CMBEU) foi encerrada e os projetos interrompidos, obrigando Vargas a mudar a política externa. Como resultado, uma das primeiras medidas será a troca do ministro da fazenda Horácio Laffer por Osvaldo Aranha, que, tenta retomar as boas relações externas e também atender mais cuidadosamente para a política interna, propondo redução dos preços dos produtos nacionais, geração de bem-estar para a população com redistribuição de renda, aumento dos níveis de empregabilidade etc. Aranha também pretendia uma reforma bancária e a criação de um mercado de títulos que, segundo o governo, equacionaria o problema a médio prazo, permitindo a criação no futuro do Banco Central. A

²² De acordo com Vieira (1987), em 20 anos Vargas elevou quatro vezes o salário-mínimo no país. A primeira em 1940 (Cr\$ 240,00), em 1953 (Cr\$ 380,00), em 1952 (Cr\$ 1.200,00) e em 1954 (Cr\$ 2400,00). Com relação ao último aumento, este não ocorreu igualmente em todos os estados brasileiros, cabendo somente a alguns o aumento de 100 % (Vianna, 1987). Contudo, nem mesmo o aumento substancial do salário-mínimo conseguiu recuperar as perdas de poder aquisitivo da classe trabalhadora provocadas pela inflação naqueles anos. Comparativamente aos anos de 1940, quando se fixou o salário como base igual a 100, nos anos seguintes o salário real dos trabalhadores da indústria em 1943 era equivalente a 104, em 1946 a 90, 87 em 1949, 64 em 1949 e 58 em 1955 (Vieira: 1987, p. 35).

solução foi baixar a Instrução 70 da Sumoc em 1953 que deu o monopólio cambial ao Banco do Brasil (Vianna, 1987).

As medidas não lograram êxito, pois a inflação e alta dos preços golpeavam o país, desgastando visivelmente o governo. Ou seja, o programa Aranha de estabilização não funcionou, como também não foi bem recebido pela elite empresarial, militares e oposição política, a proposta de reajuste salarial em 100 %, oriunda do ministro do trabalho João Goulart. O temor era que tal aumento provocasse um efeito cascata na economia e afetasse o processo de acumulação em curso no país, com possível aumento dos custos da força de trabalho. Para agravar a situação, o governo norte-americano investiu na propaganda nacional contra o café, incentivando a população a buscar produtos alternativos para substituí-lo, resultando na queda do consumo naquele país, pressionando a produção para baixo no Brasil. Enfrentando as pressões políticas e econômicas, Vargas se viu isolado, o que favoreceu o golpe articulado pelos setores civis e militares contra ele que, acuado, comete suicídio. Em seu lugar, assume seu vice que fará a transição segura para o governo de Juscelino Kubitschek e o ingresso do capitalismo monopolista no país com predomínio do capital externo e privado. Ingresso que será concluído mais tarde com a entrada dos militares no poder e denota-se a terceira fase do processo de substituição de importações. A implantação de uma industrialização mais pesada exigirá por sua vez uma força de trabalho mais qualificada, tecnologia avançada, maior investimento de capital e produção em escala (Brum, 1999).

Segundo Ianni (2004:p. 52), o desenvolvimento no Brasil ocorre sempre com a eliminação e criação simultânea de distorções e desequilíbrios. Por isso que, logo em seguida, o Estado é obrigado a propor-se a “eliminar progressivamente os entraves de ordem institucional, responsáveis pelo desgaste de fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas, em determinados setores produtivos”. A industrialização mais pesada exigirá também uma rede de transportes, investimentos em energia elétrica e comunicações mais avançadas para possibilitar o escoamento dos produtos e possibilitar a comunicação entre os empresários. Os investimentos nessas áreas, até então escassos, tornam-se mais elevados e contam com o maior ingresso de capital estrangeiro, por meio dos empréstimos como vinha

ocorrendo, mas, sobretudo, pelos investimentos externos diretos com a permanência e incentivo das empresas transnacionais.

Em 1956, quando assume o governo Juscelino Kubitschek, são estabelecidas as condições fundamentais para a total inserção do capital estrangeiro no país. Seu objetivo era superar o atraso econômico, político e social do país, em um curto espaço de tempo. Seu governo marcou um processo de maturação do capitalismo brasileiro, gerando uma maior concentração de renda e de consumo dos bens duráveis apenas a determinados segmentos sociais. Tal passagem foi permeada pela permanência da concentração de renda e crescente desigualdade entre pobres e ricos, entre trabalhadores urbanos e rurais e, sobretudo, entre regiões. No Brasil, estas duas características: concentração de renda e desigualdade social e regional vão estar presentes em todo o território nacional, fruto, dentre outros fatores, da superexploração do trabalho, de uma reforma agrária inexistente e da prevalência das relações arcaicas de dominação típica do campo.

A recuperação dos países desenvolvidos da Europa e dos EUA ajudou o governo JK a levar adiante sua política. Foi no seu governo que a palavra desenvolvimentismo passou a ser difundida, assim como é inaugurada a era do planejamento. Sua postura, segundo Fausto (1995), distinguia-se dos nacionalistas, pois estes defendiam a necessidade do controle do Estado nas áreas de transporte, comunicação, energia e da indústria de base e as outras áreas econômicas nas mãos de empresas privadas nacionais, com restrições aos investimentos estrangeiros. JK buscou uma linha de ação distinta, ampliando a atividade do Estado na área econômica, assumindo uma posição totalmente favorável à entrada de capitais estrangeiros no país, atraindo as empresas estrangeiras com concessões e benefícios que não eram percebidos para as empresas nacionais. Este seria, segundo ele, o mecanismo de industrialização brasileira, o que geraria mais empregos e colocaria o país no elenco das economias avançadas.

Para dar viabilidade ao seu projeto, o governo lançou o Plano de Metas que englobava áreas-chaves como energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação e como síntese a construção de Brasília. Cada área tinha um recurso estabelecido, sendo a energia aquela que contava com mais investimentos, cerca de 43,4 % dos recursos, e a educação a mais pobre, com

somente com 3,4 % dos investimentos. Esta última era voltada para a formação de pessoal para o setor produtivo. Para as empresas estrangeiras, era muito lucrativo implantar uma fábrica no Brasil, pois a matéria-prima e a força de trabalho eram baratas e a tecnologia importada era restrita a estas empresas, o que na prática eliminava a concorrência nacional. Não foi por acaso que nesse período as indústrias transnacionais eliminaram qualquer possibilidade de consolidação de um parque nacional e tecnológico no país.

Os países de origem, onde estão as matrizes, reservam para si a produção de bens de capital (máquinas e equipamentos, a tecnologia e o domínio financeiro, por meio dos bancos internacionais). Esses elementos são decisivos para o controle hegemônico da economia mundial pelos países centrais. A indústria nacional ficou relegada praticamente à sua própria sorte, sem contar com idênticos incentivos e favores oficiais. A maior disponibilidade de capital e tecnologia e a concorrência foram armas poderosas nas mãos dos grandes grupos estrangeiros. Essa diferença de tratamento e de condições não só limitou ou impediu o surgimento de empresas nacionais nos ramos modernos da economia como ainda contribuiu para a transferência do controle acionário de empresas brasileiras para corporações estrangeiras, aprofundando a desnacionalização da economia do país, ao mesmo tempo que se transferia para o exterior as principais decisões (Brum, 1999: p. 247).

O resultado da política de JK foi um crescimento médio do PIB em 8,1 % nos quatro anos de seu governo e de aumento da produção industrial nos setores automobilístico, siderúrgico, alumínio, energia elétrica, petróleo, dentre outros. Com relação à agricultura, pouco foi feito e as políticas sociais também não tiveram muita atenção pelo governo que preferiu mais uma vez o caminho do crescimento econômico para promover a justiça social. O endividamento externo também cresceu nesse período, chegando a atingir a casa dos 3.907 milhões de dólares. A inflação durante seu governo também apresentou tendência crescente, sendo controlada por meio da contenção do *déficit* público, obtendo, em certa maneira, um controle temporário da economia, mas que viria a eclodir em uma crise econômica a ser administrada pelos governos sucessivos.

No que se refere à questão do trabalho, o governo JK promoveu um grande êxodo rural, levando a uma falsa ideia de que as condições de vida e trabalho na cidade eram melhores do que no campo. Em certa medida, tal ideário

era cultivado pela ausência de políticas de infraestrutura na zona rural, ausência de escolas, postos de saúde e, principalmente, uma política salarial e previdenciária. Faltava energia, saneamento básico e água encanada, além de moradias apropriadas, sendo boa parte delas ainda feita de pau-a-pique. Oliveira (2011) vai considerar que o período em tela reforçou a dinâmica da acumulação capitalista no Brasil, pois permitiu extrair maior produtividade do trabalhador com baixos salários. Vieira (1987) denuncia que a distribuição da renda não encontrou um paralelo na concentração dos lucros que se viu por parte das empresas. Enquanto 3.794 empresas lucraram em 1956, 16,9 % sobre seu capital, em 1958 o lucro aumentou para 24,9 % para 3.432 empresas. Em 1960, um total de 2.642 empresas tiveram lucro de 29,7 %. Por outro lado, o maior salário-mínimo em vigor no período era de Cr\$6.000,00 e somente 29,7 % da classe trabalhadora remunerada recebia este valor, ficando o restante com um salário-mínimo bem abaixo do valor supracitado. Ou seja, o censo apontava uma população de cerca 70 milhões de pessoas e apenas 28 % dessa população possuía remuneração.

Como agravante, o custo de vida será extremamente elevado com alta dos preços dos produtos da cesta básica, o que reduzia ainda mais o poder de compra da classe trabalhadora. Percebe-se, ao analisar o governo JK e seu plano de metas, que a política de emprego e renda, assim como as demais políticas sociais, não teve um lugar de destaque na sua administração. Era comum associar o progresso do país aos lucros das empresas e não a maior distribuição de renda. No caso da educação e da saúde, os investimentos foram pífios, denotando um total de analfabetos em torno de 50 % da população, bem como as taxas de mortalidade infantil e adulta permaneceram elevadas. Apesar do governo insistir em programas de alfabetização, estes eram pouco eficazes pela natureza própria da sua organização e também pela ausência de tais programas na zona rural, onde ainda se concentrava a grande maioria da população brasileira. Em linhas gerais, a educação se voltava para formar braços para o mercado de trabalho e não para romper com o analfabetismo, denotando seu caráter elitista e excludente. No campo da saúde, JK continuou com as mesmas políticas de Vargas de combate às doenças endêmicas como tuberculose, malária e doença de Chagas.

Para remediar o problema da fome, JK incrementou o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps), cujo objetivo era “melhorar a subsistência da família operária” (Vieira, 1987, p. 120). Além do fornecimento de refeições mais baratas, o Saps também deveria estimular a educação alimentar e a venda de produtos alimentícios a preços mais baixos. Também manteve o abono para famílias numerosas, mas com valor tão irrisório que mal dava para custear despesas com alimentação. De qualquer forma, persistia na política social a lógica da cidadania regulada pelo vínculo trabalhista. Todas as iniciativas eram para proteger ou subsidiar as famílias com carteira de trabalho assinada e o trabalhador urbano, ficando o campo relegado a políticas inexistentes. Dessa forma, JK deixa o país com uma dívida externa elevada, uma alta concentração de renda, seguindo a lógica do crescimento desigual e combinado.

Quando Jânio Quadros se elege pela UDN, assume o controle de um país com altas taxas de inflação que corroíam o poder de compra dos salários, piorando as condições de vida da classe trabalhadora. A grande concentração de renda associada às diferenças regionais provocava um forte êxodo rural, inchando as cidades, o que agravava o quadro recessivo²³. Por outro lado, o governo JK não se preocupou em realizar reformas de base como a reforma agrária, a reforma fiscal e tributária, a reforma cambial e a reforma administrativa. Esse quadro resultou no recrudescimento das lutas populares, tanto no campo quanto na cidade, gerando uma onda de insegurança e incerteza, evidenciando também uma forte crise política. Na América Latina, a revolução exitosa em Cuba revelou a possibilidade de espraiamento dos ideais comunistas no continente, o que desagradava aos norte-americanos. Esse clima de efervescência política revelou uma onda de manifestações estudantis e operárias que clamavam por reformas de base e por maior liberdade política. No plano econômico, a situação também era adversa, pois Jânio Quadros elaborou um plano de estabilização com redução dos subsídios à importação de trigo e petróleo, aumentando o preço do pão e dos combustíveis, além de forte desvalorização cambial para estimular as exportações (Brum, 1999).

²³ Entre 1945 a 1963, a taxa de inflação oscilou entre 11 % a 30 %, chegando em alguns períodos a atingir a casa dos 40 ou 50 %, como demonstra os anos de 1961 a 1962, ou ainda o percentual de 79,9 %, em 1963 (BRUM, 1999, p.224).

Essas medidas tiveram a aprovação do FMI e objetivavam recuperar o crescimento econômico e, embora inicialmente surtissessem o efeito desejado, não conseguiram manter a inflação sob controle²⁴. Pelo contrário, o que se presenciou foi uma forte escalada, revelando um quadro de estagnação econômica e desemprego que suscitou ainda mais descontentamento na população, acirrando as manifestações. Com a renúncia do presidente, sete meses depois de sua posse, a situação política e econômica se agravou, aumentando o clima de insegurança no país. A posse de seu vice, João Goulart, ligado ao Partido Trabalhista de Vargas, desagradava a elite brasileira, além de não possuir o apoio de Washington, pois propunha mudanças significativas na estrutura econômica, social e política do país. Esse clima de reformas e incertezas impediu que o governo João Goulart adquirisse legitimidade e sua gestão foi marcada por momentos de crise, culminando na adoção do parlamentarismo que logo em seguida foi abolido, em virtude da realização de um plebiscito com a vitória do presidencialismo, que garantiu o retorno do presidente às suas funções. Porém, esse clima de tensão não permitiu ao presidente Goulart realizar nenhuma de suas propostas, ficando restritas ao tímido Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social voltado para a área da educação e saúde pública.

No âmbito da educação, o governo aprovou a Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Embora essa lei não significasse uma grande alteração no sistema de ensino, ela propunha uma descentralização pedagógica para adequá-la à realidade brasileira. Destaca-se também a criação do Programa Nacional de Alfabetização, com a adoção do método Paulo Freire e o Movimento de Educação de Base (MEB), em parceria com a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). O MEB objetivava o combate ao elevado grau de analfabetismo na zona rural, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Merece relevo ainda a separação dos ministérios da saúde e da educação até então reunidos em uma estrutura única. Essa separação propiciou a expansão do Serviço Especial de Saúde Pública. Todas essas ações, porém, esbarravam nas limitações próprias da estrutura administrativa brasileira e da atenção dispensada à política social, carecendo de material financeiro e humano para

²⁴ Lembrem-se que nesse período foi assinado o acordo de Bretton Woods nos Estados Unidos.

sua efetivação, o que resultou na ineficácia de tais programas. Por outro lado, o governo Goulart procurou adotar algumas medidas para beneficiar o trabalhador rural, promulgando o Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963²⁵. Por meio desse estatuto, pretendia-se criar um fundo de assistência e previdência ao trabalhador rural, criar um salário-mínimo e estabelecer a jornada de trabalho em oito horas diárias, além de regulamentar o direito de férias e repouso semanal, proteção do trabalho feminino e infantil, aviso prévio, estabilidade no emprego e a instituição da carteira profissional (Gomes, 2000).

Na área da previdência e da habitação, também foram realizadas algumas tentativas de mudanças, dentre elas destacamos a criação do salário família para os trabalhadores urbanos, por meio da Lei nº 4.266 de 1963, mas a instabilidade econômica e política do governo não permitiu que tais reformas fossem levadas a termo. Diante da permanência da insegurança, agrava-se o quadro de recessão econômica, como bem ilustra o crescimento do PIB, em 1963, de apenas 0,6 % e uma inflação em torno de 79,8 %. Por outro lado, o governo dos EUA continuava pressionando o Brasil por meio da Doutrina Monroe para combater o socialismo cubano, temendo que seus ideais penetrassem no país. Nesse sentido, incentiva a formação de governos ditatoriais no continente para evitar que a situação fugisse a seu controle. A tendência do governo Goulart de aproximação com os dois blocos, defendendo, sobretudo, uma soberania nacional e maior autonomia econômica, evidenciava a sua vontade de não ficar restrito somente às relações comerciais com os EUA, o que desagradava Washington. Para piorar os fatos, sua política econômica estabelecia limites à atuação do capital estrangeiro, propunha ampliação e fortalecimento da presença do Estado na economia, descentralização do crescimento econômico, fortalecimento do mercado interno, estímulo à pequena e média empresa, maiores recursos para a área social, melhoria salarial e redistribuição da renda, além da proposta de reforma agrária. Tais medidas eram incompatíveis com o projeto do capital nacional e estrangeiro para o país que vislumbravam a manutenção da política de baixos salários, incentivos fiscais e alta lucratividade. Diante dessa realidade, iniciou-se uma mobilização para a instauração do regime

²⁵ Vieira (1987) adverte que o Estatuto do Trabalhador Rural se constituía apenas como um documento jurídico, sem recursos financeiros para que ele tivesse efetividade como política social para o campo.

militar no país, visando a garantia da ordem e a recuperação econômica, mas sobretudo impedir as reformas de base.

1.5 Ditadura empresarial-militar: ampliação das leis trabalhistas sob o contexto da repressão

Diante da ameaça do Brasil se tornar um país autônomo e soberano economicamente, e de ampliação da participação democrática e popular e com reformas de base que pudessem afetar o processo de acumulação capitalista em curso, foi orquestrado o golpe de Estado pelos militares, em 1964, com o apoio dos EUA. Esse golpe pôde ser atribuído à fragilidade e ausência de uma base política forte e contrária que conseguisse aglutinar as forças de oposição e os trabalhadores em geral. Os partidos políticos divididos internamente não souberam tirar proveito da situação e formar um bloco forte e coeso para contrapor ao iminente golpe militar.

O resultado da ausência de direção foi a tomada de poder pelos militares, apontada como a única força capaz de colocar a economia e o país na direção do crescimento e da paz social. Não deixou de contar com o trabalho da ala conservadora da Igreja Católica, que em nenhum momento deixou de apoiar a política norte-americana contra o comunismo. Nesse sentido, foi banida do cenário político e cultural qualquer expressão que pudesse ser contrária ao capitalismo selvagem que os militares pretendiam adotar no país, com o aval do FMI.

Para Fernandes (1981), o golpe militar significou o processo de consolidação do capitalismo monopolista no país, terceira etapa do desenvolvimento capitalista no Brasil. Esse processo reforçou a dominação burguesa e consolidou uma força social autoritária e totalitária, ou seja, contrarrevolucionária. Nesse contexto, a estabilidade da ordem é necessária para legitimar a transformação da dominação burguesa em uma ditadura de classes preventiva e privilegiar o seu poder real, nascido dessa mesma dominação de classe, como se ele fosse uma encarnação da ordem legitimamente estabelecida. Para esse mesmo autor o golpe, de 1964 foi resultado da erosão que se estabelecia na burguesia, tendo em vista os

diferentes interesses em conflitos, impedindo um projeto de conciliação de classes em torno de interesses em comum.

A passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista evidenciou o agravamento das condições históricas da formação brasileira, em particular o aumento da pauperização em face da concentração maior da riqueza em mãos de poucos capitalistas. Para Netto (2001), a fase dos monopólios pode ser analisada sob dois aspectos: o primeiro pelo fenômeno da superacumulação, ou seja, o montante de capital acumulado encontra dificuldades de valorização, pois tende a autofinanciar os grupos monopolistas restringindo o espaço de inversão dessa valorização. As dificuldades de valorização tendem a ser controladas pelo Estado, que passa a investir em setores como a indústria bélica, convertida em elemento central da economia imperialista, além dos investimentos especulativos que não criam valor. O segundo aspecto se refere ao parasitismo, próprio de uma dificuldade de valorização que gera o crescimento de atividades improdutivas, implicando em menores investimentos nos setores industriais promotores de trabalho, aumentando, dessa forma, as expressões da questão social. É nisto que reside o seu caráter “novo”, mas que, intimamente, está relacionado às antigas contradições típicas de uma sociedade baseada nas relações sociais de produção capitalista.

A novidade, porém, está na reconfiguração do Estado, que se volta para o controle ainda maior das contradições, seja pela forma da repressão ou do consenso. Para isto, ele vai adquirir uma multiplicidade de funções, sempre com vistas a garantir os superlucros dos monopólios. Dentre as suas funções, destaca-se o subsídio às grandes empresas em crise e a sua inserção como empresário, além de leis que favorecem os setores monopolistas como legislação trabalhista, fiscal e tributária, revelando-se, como bem definiu Marx e Engels (1998), em um “comitê executor dos interesses da burguesia”. Por outro lado, ele também busca a legitimidade junto aos trabalhadores, assegurando um mínimo de consenso que garanta as mudanças em curso. Esta foi a tônica dos governos militares no Brasil. Inicialmente, o governo militar introduziu medidas de controle da inflação e o equilíbrio das contas públicas, objetivando, ao mesmo tempo, recuperar o crescimento e incrementar o processo de industrialização. Dessa forma, recuperava a confiança e credibilidade abalada pelo período anterior. A estratégia adotada, segundo Furtado (1972), foi dinamizar a demanda

por bens de consumo duráveis. De fato, durante os anos 1960 o salário real apresentou um declínio em relação aos anos precedentes. Essa situação agravou as péssimas condições de vida da população mais pobre, restringindo o acesso ao consumo desse grande contingente populacional. Por outro lado, era preciso estimular a demanda por bens de consumo duráveis para evitar a recessão da economia. Nesse sentido, privilegia o consumo dos estratos da pequena burguesia e das frações médias da classe trabalhadora, mediante formas de financiamento que implicam em subsídios ao consumo e transferências de crédito, ampliando a renda desses segmentos, garantindo o consumo sem ampliar a renda salarial. Por outro lado, a própria dinâmica da economia brasileira tendia ao dispêndio de pouca força de trabalho, gerando uma capacidade ociosa e reduzida criação de novos empregos.

A inflação também serviu como mecanismo de redução do consumo, assim como a redução de salários permitiu a redução dos custos do trabalho para algumas empresas, possibilitando, no período de baixa produtividade industrial, a garantia de mais capital. Porém, para Furtado (1972), esse mecanismo se revelou como mais uma opção política do que necessariamente um mecanismo de expressão econômica. Para minimizar o quadro de concentração de renda e de desemprego, o Estado passa a ser uma opção para geração de empregos, transformando a administração pública em uma fonte de contratação, muitas vezes desnecessária, gerando um burocratismo que engessava a administração e se revelava como um cabide de empregos, promovendo um nepotismo elevado. Outra medida foi a implementação de uma política habitacional proporcionando geração de trabalho aos operários com baixa qualificação.

Algumas “reformas” também foram estruturadas e impostas à sociedade, preparando o terreno para a nova fase de crescimento. Dentre elas, destaca-se a reforma bancária com a criação do Conselho Monetário Nacional e o Banco Central; a reforma financeira com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH); e as reformas fiscais e administrativas, modernizando a arrecadação e fiscalização, criando as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs) e flexibilizando e descentralizando a administração pública federal (Mattoso, 1995, p. 129). Tudo isto, porém, foi realizado de forma vertical, com a suspensão das eleições diretas nos três níveis e uma remodelação partidária, criando o

bipartidarismo. O Congresso Nacional passa a ser aliado obrigatório do governo, sofrendo intervenções de acordo com os interesses do Executivo. Para controlar os “inimigos” do sistema, foi criado o Serviço Nacional de Informação (SNI). Em 1968, os militares resolvem adotar uma postura mais rígida de controle das pressões populares e instituem o Ato Institucional 5 (AI-5), revelando o período de linha dura do governo militar. Esse endurecimento da repressão coincide com as manifestações de maio de 1968 na Europa e com os ideais difundidos pelo líder revolucionário Che Guevara, perseguido e assassinado pelos norte-americanos, assim como os ideais da revolução cultural chinesa dos anos 1960²⁶. Esse momento de expansão da repressão foi, em parte, resultado da política norte-americana de combate ao comunismo. O governo de Kennedy, nos EUA, acirrou a política de combate ao socialismo, intensificando o apoio aos países da América Latina, como bem exemplificam as ditaduras ocorridas em vários países da região.

Para Behring e Boschetti (2008), a política implementada pelos militares se contrapunha, em certa medida, à direção adotada pelos países centrais. Enquanto esses países iniciavam seu processo de esgotamento de acumulação de base fordista, os países periféricos, como é o caso do Brasil, iniciam a expansão do fordismo à sua maneira. Ou seja, a introdução do modelo fordista periférico ocorreu sem o pacto keynesiano e sem as reformas de base para privilegiar a classe trabalhadora. No lugar do pacto ocorrido na Europa, no Brasil assistiu-se a uma expansão limitada do consumo interno sem uma redistribuição da renda, alimentando mais uma vez o crescimento desigual e combinado dos anos anteriores. Embora esse período tenha sido caracterizado por uma maior intervenção do Estado no que se refere aos investimentos em política social, estas foram conduzidas de “forma tecnocrática e conservadora” (Behring e Boschetti: 2008, p.135). Ou seja, na mesma proporção o governo expandia direitos sociais, mas limitava os direitos civis e políticos.

No campo das políticas sociais, o governo militar rompe com a inércia dos governos anteriores cuja atuação foi totalmente inócua, ampliando direitos sociais e trabalhistas, sem que estes, contudo, interferissem no processo de acumulação capitalista em curso no país. Segundo Gomes (2000), a política

²⁶ Sobre este debate ler Oliveira, 2020.

social do governo militar tendeu à manutenção de velhas ideias e a alterar algumas medidas já existentes no campo do trabalho, favorecendo, sobretudo, o grande capital. Um exemplo foram as políticas de saúde e educação, ambas consideradas como investimento em recursos humanos para o desenvolvimento. Para Vieira (1987), a educação e a saúde tiveram um emaranhado de leis e decretos governamentais, mas que pouco alteraram a estrutura das duas políticas. Em ambas as políticas se destacam a maior privatização e a permanência tanto do analfabetismo e da evasão escolar quanto das taxas de mortalidade infantil, que, em São Paulo, maior cidade do Brasil, passou de 67,8 % em 1964 para 89,5 % em 1970. Lembrando que, ainda nesse período, prevalecia a política sanitária e educacional para os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho e para os filhos destes. A zona rural, onde ainda se concentrava grande parte da população, estava excluída de tais benefícios, sobretudo pela dificuldade de acesso.

No plano habitacional, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH). Essa política estava destinada a contemplar os trabalhadores com renda acima de três salários-mínimos, evidenciando a ausência de uma política de habitação para a população de baixa renda ou de renda inexistente. Estima-se que de 1965 a 1984 foram construídas aproximadamente 4,5 milhões de habitações, mas somente 723 mil foram destinadas às famílias com renda de até três salários-mínimos. Posteriormente, o sistema financeiro de habitação entrou em colapso e a questão habitacional passou a ser de iniciativa dos governos estaduais e municipais. O incremento do mercado imobiliário também serviu como instrumento para garantir a expansão da indústria de construção civil, pois nas regiões mais desenvolvidas foram construídos diversos conjuntos habitacionais. Outra medida importante na área social foi a unificação dos institutos previdenciários com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), uma reivindicação de longa data e que sempre foi ignorada pelos governos anteriores. Essa unificação integrou o seguro de acidentes de trabalho ao INPS. No campo da política de emprego, a medida mais importante foi a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), prevendo uma indenização por tempo de serviço em caso de demissão.

Portanto, o Brasil comandado pelos militares se distanciava do modelo de *Welfare State* construído na Europa no pós-segunda guerra. Mais uma vez o

caminho escolhido foi o do crescimento econômico como forma de promover a igualdade social. Ou seja, a política social era vista como resíduo econômico, dependente do bom resultado da economia e dispensava-se, com esse entendimento, um tratamento diferenciado aos problemas sociais (Gomes, 2000: p. 37). Um exemplo é a política de educação e a reforma implementada pelo governo, incluindo a reforma universitária e a criação do ensino profissionalizante no ensino básico e secundário, revelando a profissionalização dos segmentos mais pauperizados e a universidade pública para a elite nacional, em uma clara distinção entre trabalho manual e intelectual. Em que pese, o aumento da obrigatoriedade do ensino para oito anos, ampliando a permanência na escola das crianças e adolescentes, as medidas não surtiram os efeitos desejados, pois, permaneciam fora da escola cerca de 8 milhões de crianças e a evasão escolar chegava a 50 %. Ou seja, metade dos estudantes abandonavam a escola após 2 anos de estudo (Draibe, 1989). Quanto ao ensino superior, houve um salto quantitativo e o número de estudantes passou de 1 % para 4 % da população. Para Gomes (2000), o aumento do número de alunos não estava associado a maior democratização do ensino, mas a tendência privatista do governo militar na política educacional, como demonstram os escassos investimentos no setor. Diante da permanência do analfabetismo no país, estimada em mais de 50 %, principalmente no Norte e Nordeste brasileiro, o governo criou o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) para a população entre 15 e 35 anos.

A tendência privatista também se fazia notar na política de saúde. Embora o governo tenha esboçado uma tentativa de ampliação do atendimento com a inclusão dos serviços de urgência de toda a população, as funções e responsabilidades estatais da assistência médica foram transferidas às empresas privadas. Essa privatização ocorreu por meio de firmas individuais, grupos e cooperativas médicas. O repasse de verbas do governo para essas empresas, em 1978, chegou a atingir 76 % do total dos gastos no setor, o que, de certa maneira, restringia ainda mais o acesso aos serviços por parte da população mais pobre. Para Draibe (1989), a marca dessas políticas foi o autoritarismo com a exclusão do poder decisório por parte da classe trabalhadora, o que não impediu as “pressões clientelistas e corporativas por parte do setor empresarial privado” (Gomes, 2000: pág.42). Outra característica

da política de saúde do governo militar foi a manutenção das diferenciações regionais e no atendimento à população. Essa diferenciação pode ser observada na proporção de leitos hospitalares disponíveis na região Sudeste e na região Norte em 1967. Enquanto a primeira possuía 61,3 %, a segunda contava apenas com 2,7 %. O mesmo podemos afirmar com relação à proporção de médicos nas duas regiões. Entre 1964 e 1968, o número de profissionais na região Sudeste era de 67,3 % e na região Norte de 1,7 %.

Na assistência, assistimos a uma reorganização da LBA, com a criação de alguns programas tais como: atendimento às mulheres trabalhadoras com a construção de creches, facilitando a inserção destas no mercado de trabalho; políticas de nutrição materno-infantil; assistência aos idosos etc. Porém, é importante destacar que a assistência social ainda não era concebida como uma política social, mas como uma ação clientelista permeada pelo viés assistencialista. Portanto, durante o governo militar, a política social esteve vinculada ao crescimento econômico, mas foi um elemento fundamental para o controle das camadas mais pobres, além da transferência das ações para a iniciativa privada. Um exemplo paradigmático dessa política autoritária e excludente é a criação da Fundação Estadual de Bem Estar do Menor (Febem). Essa instituição seguia os moldes das instituições anteriores como do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e do próprio código de menores de 1927. Ou seja, uma política de caráter racial e social que punia os pobres, tirando-os do convívio social, o que colaborava para a imagem de controle e disciplinamento da força de trabalho juvenil²⁷.

Esse autoritarismo e verticalização das ações e decisões do governo ocultava a crescente desigualdade social e a inexistência de uma política de promoção da redistribuição da renda no Brasil. Essa ausência se manifestava na manutenção de uma prática de assistência social em consonância com os governos anteriores. Em síntese, o governo continuou praticando a política da benemerência e do assistencialismo com programas que reforçavam a seletividade e a precariedade dos serviços e também a de controle da pobreza

²⁷ O regime militar criou, em 1964, a Política Nacional de Bem Estar do Menor, sob coordenação em âmbito nacional da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (Funabem) e no âmbito estadual a Febem. Sobre a Febem e a política punitiva e repressiva sobre crianças e adolescentes pobres, consultar Cruz Neto *et al*, (2001).

via forte punição e repressão policial e moral, tal qual no período colonial, ignorando o aumento da massa de pobres no país. Quanto ao desenvolvimento regional, o governo buscou eliminar qualquer possibilidade de uma reforma agrária ao criar o Estatuto da Terra que limitava mais uma vez a distribuição da terra e reforçava o latifúndio, beneficiando as grandes empresas rurais. Enquanto crescia o emprego na indústria, caía vertiginosamente o emprego na zona rural. Para reverter tal situação, o governo buscou criar programas de colonização de áreas atrasadas economicamente, como foi exemplo o projeto de desenvolvimento da Amazônia, mas que serviu apenas para financiar a entrada de empresas estrangeiras e do grande capital em regiões estratégicas.

No plano político, também permanecia a repressão e controle das manifestações. Um exemplo foi o fechamento da União Nacional dos Estudantes (UNE) e a proibição das manifestações políticas dentro das universidades, anulando, dessa forma, uma das expressões mais significativas das lutas dos anos de 1960 no país. Os militares também cassaram direitos jornalísticos, fechando jornais e rádios contrários à política implementada por eles. A censura estava presente também na música e no cinema, impedindo qualquer crítica ao regime. Ao impedir as manifestações políticas e culturais, os militares impediram o fortalecimento de uma cultura nacional, prevalecendo nos meios de comunicação a massificação da cultura americana, tanto nos programas televisivos quanto na música ou no cinema. Grande parte da intelectualidade deixou o país, voluntária ou involuntariamente, e aqueles que não o fizeram tiveram sua voz calada pela repressão. A perseguição a qualquer opinião contrária resultou na morte e tortura de muitos artistas e intelectuais nacionais, solapando por 21 anos o desenvolvimento de uma cultura nacional e popular. De acordo com Gramsci (2007), o aspecto cultural é de fundamental importância para a construção de uma identidade nacional, constituindo um fator de dominação e disseminação de uma forma de pensar e agir. Assim, durante o regime militar, a sociedade brasileira sofreu uma invasão do modo de vida e de consumo norte-americano, manifestada nas artes em geral.

Se na cultura o país deu um salto negativo, não podemos dizer o mesmo com relação à economia. Nos primeiros anos do regime militar, a economia começa a dar sinais de recuperação, chegando a atingir níveis bastante elevados nos anos 1970. Essa recuperação foi conjugada com dependência de capital

externo e alto endividamento, refletindo uma tendência da economia brasileira já presente quando do processo de industrialização, cujo ápice é vivenciado no período da ditadura empresarial-militar e que, devido ao alto crescimento interno, ficou conhecido como “Milagre Econômico”. Os índices favoráveis e crescentes do PIB (8,8 % em 1970 para 14 % em 1973) e o crescimento favorecido, dentre outros fatores, pelo aumento dos investimentos externos diretos, recursos estrangeiros via empréstimos ao Estado brasileiro para financiamento da industrialização, impulsionados pela transferência da crise dos países centrais para os países da periferia via endividamento externo, reforçava a dependência brasileira do capital externo e também a participação desse capital nos setores de ponta da economia (Brum, 1999: p.323). Esse crescimento elevado do PIB permitiu que o país obtivesse um desempenho superior à média dos países de capitalismo avançado, colocando o Brasil como a oitava economia mundial naquele período (Mattoso, 1995). Também, nesse período, o Brasil amarga uma das primeiras posições no ranking da desigualdade social, evidenciando o paradoxo histórico da nossa formação social.

Em meados de 1970, a economia brasileira começa a apresentar números desfavoráveis. Os bons ventos externos deixam de soprar e em seu lugar aparece um céu sombrio, acirrado pelo início da crise nos países industrializados. Essa situação demonstrou a vulnerabilidade da economia brasileira, evidenciando seu grau de dependência externa. Furtado analisa que a direção adotada pela equipe econômica naquele momento contribuiu para o agravamento do quadro de vulnerabilidade. Baseado no “endividamento externo criou-se uma ideia falsa de que a turbulência era passageira” (1983, p.44). Essa direção fez com que o país se abrisse às importações, provocando um saldo negativo na balança de pagamentos²⁸. Por outro lado, a inflação durante o decênio de 1970 também mostra sinais de elevação. Calcula-se que em 1973 seu índice tenha alcançado a taxa de 22,5 %, embora os índices oficiais apontassem um percentual de apenas 15,7 %. A dívida externa também deu um salto quantitativo e ultrapassou a casa dos 12,6 bilhões de dólares. Número elevado se comparado a 1967, 3,4 bilhões. Nos anos subsequentes, assiste-se

²⁸ Em 1972, o valor das importações em dólares era de 4,2 bilhões, de 6,2 bilhões, em 1973 e de 12,6 bilhões, em 1974 (Furtado, 1983: p.44).

a uma retração econômica que estoura na década de 1980 com saldos negativos em vários aspectos econômicos e sociais.

No início de 1980, o governo Figueiredo tentou medidas drásticas para salvar a economia, mas, como ressalta Brum, ele errou no “diagnóstico e no tratamento” (1999: p. 388). Para manter a economia em crescimento, o governo utilizou “as reservas cambiais disponíveis, usou o crédito externo no nível máximo e apelou também para o endividamento interno” (idem, *ibidem*). Mas essas medidas não lograram êxito, tendo em vista a conjuntura desfavorável da economia mundial. Para piorar a situação, a dívida interna subiu, no período de 1979 a 1984, de 12,3 bilhões de dólares para 90,3 bilhões. O *déficit* em conta corrente aumentou de 5,8 bilhões, em 1978, para 16,5 bilhões, em 1982. O PIB apresentou números negativos caindo de 4,3 %, em 1981, para 2,9 %, em 1983. A inflação aumentou de 77,2 % para 223,8 %, em 1984 (Brum, 1999: p.389). As reservas cambiais também caíram de 12 bilhões de dólares para apenas 4 bilhões, em 1983. Para tentar minimizar os efeitos da crise, o governo promoveu uma maxidesvalorização da moeda, visando estimular a exportação e evitar uma crise cambial, mas essas medidas fracassaram e, diante da ausência de alternativas por parte do governo, o recurso utilizado foi a contenção do crescimento econômico. O resultado foi uma grande recessão que assolou o país. De acordo com Behring e Boschetti (2008), a estagnação dos anos 1980 fez eclodir as disparidades regionais anteriores à crise. Esse contexto propiciou a deslegitimação do governo militar e permitiu o recrudescimento das lutas democráticas.

A causa desse declínio é analisada diferentemente a depender da linha teórica de cada pensador. Mas há uma quase unanimidade dos economistas em reconhecer que o modelo de desenvolvimento implementado pelos militares privilegiava em particular o poder de consumo dos estratos médios e da elite nacional. As camadas populares, maioria no país, foram excluídas da perspectiva de integração ao mercado consumidor. O resultado foi que, após a queda do “milagre econômico”, o quadro social e econômico do Brasil entra em um período de profunda recessão. Em 1980, os índices negativos da taxa de crescimento e a elevada inflação são fatores incontestáveis do fracasso do projeto tecnocrático e modernizador-conservador. A alta dívida externa, a taxa negativa do PIB e os altos números da pobreza são elementos incontestáveis de

que a população brasileira amargava um quadro de miserabilidade crescente. O declínio das economias centrais encerra a transferência de empréstimos e a redução dos investimentos externos nos países periféricos. A alternativa utilizada para captar recursos e não permitir que o país deixasse de crescer foi manter o arrocho salarial sobre a classe trabalhadora e a inflação. Ambas as alternativas são nefastas para a classe trabalhadora. A primeira medida — de contenção salarial —, porque permite a transferência de renda do trabalho para o capital, garantindo a apropriação do mais-valor absoluta e relativa (Marx, 2013). A segunda medida, o aumento da inflação, constitui-se como um grave problema para a sociedade, pois corrói o valor dos salários, principalmente dos trabalhadores de baixa renda que não conhecem ou são excluídos dos mecanismos de investimento que permitem obter ganhos que compensam a perda salarial.

A conjunção desses dois fatores, associados ao alto endividamento externo e interno, provocou uma paralisia econômica que teve início em meados da década de 1970 e se estendeu por toda a década de 1980. O endividamento externo passa a se constituir em um dos mais graves problemas desse período. Gonçalves (1994) considera que a mudança na política monetária dos EUA em 1979, provocada pela segunda crise do petróleo, foi fundamental para gerar essa crise, pois elevou as taxas de juros internacionais ampliando o montante do débito brasileiro que chegou, em 1980, a 53.848 bilhões de dólares e, em 1990, saltou para 96.546 bilhões e, em 2003, para aproximadamente 350 bilhões de dólares, já em um novo contexto.

Para completar o quadro de crise no Brasil, em 1982, o México suspende o pagamento da dívida externa, provocando um recuo dos empréstimos pelos bancos internacionais para outros países periféricos, temendo que o exemplo mexicano fosse seguido pelos demais países. “A dívida externa dos países em desenvolvimento é tratada como um problema de liquidez” (Gonçalves, 1994: pág.144). Dessa forma, deveria ser tratada particularmente, mas com prioridade para aqueles que adotassem o modelo de ajuste proposto pelo FMI. O Brasil aceita as condições e passa a transferir dinheiro entre juros e amortizações para o exterior, agravando as condições macroeconômicas e provocando um quadro de “miserabilidade, queda do nível de vida, contração dos investimentos e crescente fragilização financeira do Estado” (idem, ibidem, pág.145). A

estatização da dívida externa, isto é, a transferência da dívida das empresas privadas para o Estado aumentou ainda mais a fragilidade e vulnerabilidade financeira da economia nacional. Toussaint (2002) analisa que os capitalistas se aproveitaram dessa situação, utilizando o capital disponível para comprar empresas públicas progressivamente privatizadas a partir da segunda metade dos anos 1980. Esta foi uma característica marcante nas economias periféricas, cuja elite se apropriou do momento de crise para conseguir obter lucros maiores, mantendo-se protegidos da turbulência que afetava as economias de seus países.

Esses fatores permitiram que, no final dos anos 1970 e durante toda a década de 1980, a economia brasileira convivesse com um forte endividamento externo, alta inflação e um crescimento quase nulo. Dessa forma, passou-se do milagre econômico brasileiro dos anos 1970 ao pesadelo econômico e social dos anos 1980. Por isso é que esta década ficou conhecida como “a década perdida”, do ponto de vista econômico, graças ao fenômeno da estagflação. O quadro caótico deixado pelos militares colocou na cena política o retorno das reivindicações populares, fazendo reacender uma série de lutas populares tanto no campo quanto nas cidades. A situação de pobreza e a falta de infraestrutura evidenciaram a precariedade de vida dos brasileiros. Nesse contexto, emerge no cenário político um sindicalismo em franca oposição à estrutura sindical vigente, dando lugar o que ficou denominado de “novo sindicalismo” (Boito Jr, 1997). A emergência desse novo sindicalismo foi favorecida pelas greves dos trabalhadores do grande ABC paulista. No final de 1970, os trabalhadores iniciam uma série de manifestações, reivindicando melhores salários e condições de trabalho, o que deu as bases para a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT). Esse quadro foi fundamental para a consolidação desse novo estágio de lutas na sociedade brasileira.

Paralelo às reivindicações dos trabalhadores, tem início o movimento de anistia dos presos políticos que se encontravam fora do país. Os protestos culminaram no retorno de vários intelectuais permitindo um novo ciclo de debates no interior das universidades. O momento era propício para o processo de redemocratização político. Para Mota, esse momento caracterizou “a ação organizada de expressivos setores da sociedade civil, rompendo as bases de sustentação da ditadura empresarial-militar e resultando, assim, no

restabelecimento do Estado democrático” (2005:, p.62). Nas cidades, emergem uma série de movimentos urbanos que clamavam por melhorias de acesso aos serviços urbanos e de infraestrutura, assim como dando visibilidade a questões de discriminação de gênero, raça, etnia, ecologia e meio ambiente, direitos humanos etc., dando luz ao que ficou denominado de novos movimentos sociais por se caracterizarem por demandas muito específicas. O campo também acompanhou esse movimento, realizando uma série de lutas para a realização da reforma agrária, denunciando a violência no campo e se opondo ao grande latifúndio. A fundação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foi fundamental para dar visibilidade ao problema do campo, pressionando, junto a outros movimentos rurais, o debate em torno da questão da terra.

Esse contexto de efervescência das lutas populares foi fundamental para o processo de redemocratização do país. Mas, ao contrário das eleições diretas defendidas pelos trabalhadores e pelos movimentos sociais como demonstrou o movimento das Diretas Já, o governo optou por mudanças menos radicais, elegendo o novo presidente, membro do Partido de “oposição”, PMDB, por meio de um colégio eleitoral e postergando as eleições presidenciais para os próximos cinco anos. Dessa forma, garantia a manutenção da política elitista e de atrelamento ao capital internacional e preparava ideologicamente a população brasileira para aceitação de um candidato ainda em construção.

1.6 O governo Sarney: a adaptação controlada da redemocratização

Quando, em 1985, o maranhense José Sarney assumiu a Presidência da República no lugar do titular da chapa Tancredo Neves que faleceu antes de tomar posse, veremos um cenário de adaptação ao novo ideário capitalista ensejando uma nova faceta do processo de acumulação de capital em curso no mundo. Nesse novo cenário, estarão em curso as mudanças no padrão de acumulação, com uma nova ofensiva do capital para recuperar suas taxas de lucratividade. Ao contrário dos momentos anteriores que o Estado passa a ser o agente propulsor da atividade econômica, período da política keynesiana e do planejamento propriamente dito, assistiremos a uma tendência da iniciativa privada que não deixa de prescindir do Estado, mas este se volta contra toda e

qualquer política social para beneficiar a classe trabalhadora, inclusive nos países onde elas jamais vigoraram.

No caso do Brasil, as eleições estavam atreladas a essa nova lógica, tendo em vista que o candidato da oposição Luiz Inácio Lula da Silva, emergente líder sindical, constituía uma ameaça para as propostas engendradas pelo grande capital internacional, o que incluía a permanência do arrocho salarial e da superexploração do trabalho. Ao contrário das eleições diretas pleiteadas pelo movimento das Diretas Já, os caciques políticos optaram pela manutenção de um governante em consonância com a “política elitista e de atrelamento ao capital internacional e preparavam ideologicamente a população brasileira para aceitação de um candidato ainda em construção” (Oliveira, 2020: p.49). A gestão do novo presidente, membro do Partido de “oposição”, PMDB, estava atrelada ao grande compromisso das velhas forças de oposição ao regime militar, mas não de oposição à política econômica vigente no Brasil. Caracterizava-se como uma ruptura sem mudanças bruscas com a velha política brasileira, tanto no âmbito econômico quanto social.

Enquanto isso, direita e esquerda procuravam fortalecer seus candidatos para a disputa eleitoral de 1989, formando alianças e blocos políticos. Contudo, a situação econômica do país era mais favorável aos candidatos da esquerda, em face da alta inflação e do arrocho salarial herdado do período do regime ditatorial. Como medida inicial para conter a situação e apresentar resultados rápidos devido à proximidade das eleições para o Congresso Nacional, o governo apresentou um plano para tentar minimizar as péssimas condições de vida da classe trabalhadora. O Plano Cruzado surtiu os efeitos desejados e, em 1986, o PMDB saiu vitorioso nas eleições, elegendo a maioria dos deputados e senadores para o Congresso Nacional, assim como grande parte dos governos estaduais (Oliveira, 2020). Estava dada a disputa eleitoral presidencial para o próximo pleito, dividida entre dois polos opostos. De um lado, a direita tinha como proposta a diminuição do tamanho do Estado e a adoção da política de cunho liberal que já vinha se desenrolando em alguns países como Chile, EUA e Inglaterra. Por outro lado, a esquerda apostava na maior estatização e intervenção do Estado.

Para além da disputa no campo ideológico e político, o governo Sarney tinha que sanar o problema da grave inflação que corroía o poder de compra da

população. A alternativa foi a criação de planos de estabilidade. O primeiro deles foi o Plano Cruzado, estabelecendo uma reforma monetária com a substituição do Cruzeiro por uma nova moeda: o Cruzado. O governo também investiu na eliminação da correção monetária com a extinção da indexação; congelamento dos contratos e hipotecas por um ano e dos preços por tempo indeterminado; reajustes dos salários, livre negociação entre trabalhadores e empregadores na data de dissídio coletivo de cada categoria e a criação do seguro-desemprego (Oliveira, 2020). Considerado como um plano emergencial criado para segurar a crise inflacionária temporariamente, o plano surtiu efeito provocando uma leve melhora no padrão de vida da classe trabalhadora, mas tais resultados foram bastante efêmeros, pois ao congelar os preços das mercadorias ocorreu que alguns produtos não tiveram realinhamento dos preços, o que fez com que determinados setores deixassem de distribuir mercadorias, para não operar em prejuízo, gerando um mercado paralelo que encareceu o consumo e manteve a inflação em alta.

Para remediar o fracasso do primeiro plano, o governo lançou o Plano Cruzado II, para logo, em 1987, lançar o Plano Bresser e, posteriormente, o Plano Verão. Todos esses planos não conseguiram conter a inflação, que continuou a subir em ritmo acelerado, passando de 65,03 % para 1.782,9 %, em 1989. Para agravar a situação, a economia não apresentava perspectivas de crescimento, mantendo-se estagnada por quase todo o período, culminando no fenômeno da estagflação: estagnação com alta inflação. O setor da indústria, agricultura e serviços se mantiveram estagnados, revelando a incapacidade de gerar empregos ou ainda de elevar o poder dos salários. O PIB também não apresentou números muito favoráveis, chegando a apresentar saldo negativo em 1988 e 1990, assim como a dívida externa que continuou crescendo. Embora o governo tenha feito um acerto parcial com o FMI, entre 1989 e 1992, para renegociação da dívida externa, os financiamentos e as amortizações continuaram sendo praticados, fazendo aumentar consideravelmente o seu valor.

Alguns serviços, como telefone, energia elétrica, transporte, também não tiveram suas tarifas ajustadas, acarretando maiores despesas para o Estado, agravando, segundo a equipe econômica, o enorme *déficit* público. Diniz (1997) analisa que essa situação foi provocada pela resistência dos grupos

economicamente fortes, contrários a uma política mais redistributiva. A autora considera, ainda, que os diferentes interesses de classe inviabilizaram as propostas de mudança da política econômica do governo. Contudo, essa mudança não estava nos planos do FMI e das agências internacionais, como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC), cujos planos eram de alinhamento da política econômica com a ofensiva do capital nos países da periferia. Ou seja, não carecia de vontade ou de uma melhor gestão, era apenas condição da nova democracia se adequar aos ditames impostos pelo capital financeiro.

A situação se agrava em 1987, quando Sarney pede moratória, seguindo o exemplo do México. Temendo um efeito em cadeia e diante do fracasso do Plano Baker²⁹, os EUA, maior acionista do BM, optaram por adotar uma nova estratégia, intitulado de Plano Brady. Esse novo plano consistia em emprestar dinheiro para os países mais endividados, como Argentina e México, com a participação de novos credores, no caso, o Japão, com prazos mais elásticos e garantias de políticas mais austeras. No caso do Brasil, as medidas de contenção da inflação eram um condicionante. Assim, as medidas propostas pelo Plano Brady vão se arrastar pelos anos de 1990, quando Fernando Henrique cria o Plano Real e adquire a estabilidade econômica necessária para ganhar a confiabilidade dos credores estrangeiros. O Plano Brady também estabelecia a necessidade de geração de um *superávit* primário anual e o consequente compromisso com o pagamento da dívida externa (Soares, 2000). Essas medidas representaram uma verdadeira estratégia do capital internacional para introdução dos preceitos neoliberais no país e perpetuar sua hegemonia planetária.

Seguindo as “orientações” do FMI e do BM, o governo Sarney e seus planos de estabilização fracassados reforçaram a histórica desigualdade social e econômica no país, além de aumentar a concentração de renda, pois os maiores beneficiados foram novamente os mais ricos, cuja renda cresceu em todos os anos do governo Sarney. Ometto (1995), em gráfico comparativo sobre

²⁹ O Plano Baker foi uma tentativa de impor um ajuste estrutural com a manutenção do financiamento pelos bancos internacionais aos países em desenvolvimento. Esse plano fracassou porque os bancos repassaram os recursos mantendo a política de envio de remessas para os países centrais pelos países periféricos (SOARES, 2000).

a concentração de renda nos anos de 1970 a 1990, evidencia que os 50 % mais pobres tiveram redução na renda, passando de 12,6 %, em 1979, para 11,7 %, em 1990, enquanto os 10 % mais ricos tiveram um leve acréscimo de 46,1 %, em 1979, para 46,4 %, em 1990, e os 5 % mais ricos mantiveram estável a renda em torno de 33 %.

O Índice de Gini, que mede a desigualdade de renda *per capita*, nos anos de 1979 a 1990, subiu de 0,588 para 0,603, segundo Ometto (1995), o que indica que a renda não foi redistribuída como se pretendia no período do governo Sarney e da redemocratização. Diante do quadro mencionado, o governo Sarney assume o compromisso de criar um programa de combate à fome, colocando como prioridade o saneamento do problema, envolvendo diversos setores, como sindicatos, partidos, organizações religiosas e populares no debate que foi levado à constituinte e que exigia que a assistência fosse colocada como um direito social e de cidadania. Em 1987, o governo Sarney lança sua campanha “Tudo pelo Social”, tendo como carro chefe a distribuição de leite para crianças pobres no país. Como já destacado, ao término da ditadura empresarial-militar, a fome e a desnutrição eram problemas que afligiam milhões de brasileiros. Um país em franco processo de redemocratização não poderia ocupar-se apenas da política econômica sem atentar para os graves problemas sociais da população brasileira. Paralelamente à distribuição de leite, foram também criados programas de distribuição de remédios, assim como de democratização da educação brasileira, assegurando o acesso aos milhões de brasileiros que até então estavam excluídos da escola.

Alvim (2016) revela que o quadro de fome no país já se apresentava como problema a ser enfrentado desde o início da década de 1980, permanecendo elevado por todo esse período³⁰. O número de pobres e extremamente pobres perfazia, nesse período, um contingente que oscilava entre 40 % e os extremamente pobres entre 20 %, com exceção para os anos de 1986, cujos índices foram menores. Portanto, a condição de fome, uma das mais graves expressões da questão social naquele momento, carecia de uma política de assistência social que contemplasse a redução desse quadro.

³⁰Data de 1979 a criação da FAO no Brasil.

Contudo, o que se viu foi uma tentativa fracassada de ajustar a política econômica para responder ao problema do crescimento e contenção da inflação e para geração de emprego, acreditando que esta seria a receita para saldar a dívida histórica da pobreza. É importante ressaltar que a fome foi percebida como um problema relativo ao custo de vida, o que proporcionou a emergência de vários movimentos nacionais e locais contra a carestia, sendo o mais expressivo o movimento Custo de Vida, segundo Alvim (2016).

No âmbito internacional, as pressões eram para evitar o calote da dívida e, ao mesmo tempo, controlar para que os países adequassem a política econômica às diretrizes do FMI. A eleição de Thatcher, na Inglaterra, e de Reagan, nos EUA, sinalizavam para a superação da lógica intervencionista e para um retorno ao primado da maior liberdade do mercado para recuperar taxas de crescimento e garantir o crescimento da economia, que, de acordo com os economistas clássicos, era fruto da presença do Estado no controle e regulação do mercado. Outra preocupação era possibilitar aos países endividados que o pagamento das suas dívidas fosse feito sem possibilidade de calote. Nessa perspectiva, o secretário do tesouro norte-americano criou, em 1985, um plano que previa a concessão de empréstimos para os países pobres condicionados a um ajuste estrutural (Pereira, 2013). O Plano Baker não logrou êxito porque os bancos comerciais se recusaram a financiar empréstimos novos³¹.

Para além dos problemas econômicos, o governo Sarney vai se defrontar com um desafio político de grande envergadura: a elaboração da Carta Constitucional. Em 1988, foi elaborada a Carta Constitucional, definindo os fundamentos para a instauração dos princípios de universalidade e a introdução de um sistema de seguridade social no Brasil. A promulgação da Constituição Federal em 1988, pela primeira vez, aproxima-se do conceito Beveridgiano de seguridade social dos países centrais, ao estabelecer várias políticas, a exemplo da seguridade social, da saúde e da educação como direito do cidadão e dever do Estado. Para Mota (2005), o maior avanço da Constituição de 1988 foi a adoção do conceito de seguridade abrangendo as áreas de saúde, previdência

³¹ Interessante destacar que o discurso do BM era de que o ajuste era “bom para os pobres”. Contudo, após a experiência piloto na Bolívia, a ONU publicou um relatório contestando essa frase. Eles não eram contrários aos ajustes, apenas reforçavam a relação entre o ajuste e os custos sociais, o que fez o BM mudar seu discurso, incluindo também as políticas sociais, em especial, as de educação e desenvolvimento do capital humano (Pereira, 2013).

e assistência. Outro fator importante destacado pela autora foi a redefinição de alguns princípios e a definição de novas regras relativas a custeio, administração e mecanismos de participação dos usuários. Os processos de descentralização das políticas públicas por meio da criação dos conselhos gestores ou conselhos setoriais foram uma evidência dessa nova fase. A partir de 1990, foram criados vários conselhos representando as áreas da saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, articulados com outras instâncias representativas da sociedade como sindicatos, movimentos sociais e ONGs. Estes, por meio de leis complementares, passam a ser considerados o baluarte da redemocratização no Brasil³². De outro lado, representavam a via de acesso ao repasse de recursos federais aos municípios e estados, favorecendo, posteriormente, uma banalização do princípio da participação, sendo lentamente superados pela ideia de captação de recursos.

Essa visão socializadora da crise tinha como alvo a desqualificação das forças de oposição. Ou seja, no lugar do autoritarismo militar, o conformismo imposto pela difusão de uma crise generalizada, abortando a luta de oposição que se viu sem uma proposta concreta para fugir do ideário difundido com o apoio da mídia nacional. Para Mota (2005), um dos principais instrumentos dessa cultura foi a gestação de uma cultura da vontade corporativa envolvendo de um lado os interesses imediatos dos trabalhadores assalariados e de outro os interesses do empresariado. Uma estratégia que visava desmobilizar a luta dos trabalhadores. Para Mota (2005), a formação mais recente da esquerda brasileira se deu em meio a esse processo de crise, o que de certa maneira impediu uma proposta política alternativa, comprometendo o seu papel de protagonista histórico. Nesse sentido, o debate na esquerda se volta para a recuperação da crise e do crescimento econômico, e de uma série de alianças políticas para tentar barrar o projeto burguês. O movimento em favor das eleições diretas colocou a necessidade imperativa da democracia, mas que foi postergada e, em seu lugar, o governo acena com eleições indiretas para conter a insatisfação popular. Mota salienta ainda que as autoridades políticas brasileiras utilizaram, no enfrentamento da crise, “a defesa da retomada do

³² São inúmeros os trabalhos sobre a importância dos conselhos, dentre os quais podemos destacar Raichelis (1998) e Bravo (2001)

crescimento econômico, da inserção do Brasil na economia internacional e da necessidade de redefinição do papel do Estado” (2005: p.100).

Nesse contexto, não foi difícil conquistar o consenso necessário para as “reformas” propostas pelas agências multilaterais. A redefinição do papel do Estado tendeu a transferir parcelas de responsabilidade a determinadas instituições da sociedade civil em uma clara tentativa de se voltar para uma administração mais enxuta e com menos gastos, principalmente na área social. Os direitos sociais, garantidos na Constituição de 1988, passam a ser atacados pelo projeto neoliberal, constituindo-se como um entrave para a modernização do Brasil, segundo o discurso da direita. A permanência da crise econômica se revelou como uma forte aliada para retardar ou ignorar muitos dos preceitos da Carta Magna, além de encontrar fortes entraves na própria herança da política social, resultando em um sistema de “Seguridade Social híbrido, retardatário, distorcido e inconcluso” (Behring: 2003, p.250). Com o ajuste estrutural imposto aos países periféricos e a conseqüente adoção de uma série de “reformas” para adequar aos padrões de crescimento das agências multilaterais, o conceito de Seguridade Social no Brasil se afasta ainda mais daqueles teorizados por *Beveridge*. Essas mudanças, seja na ordem do trabalho ou na ordem política e econômica, provocaram um aumento da pobreza e uma redução nos investimentos em políticas sociais, culminando no que Soares (2000) denomina como produção de um Estado de Mal-Estar Social, tendo em vista a retração das políticas sociais em face de sua crescente demanda.

Um exemplo pode ser confirmado com relação à política educacional. As diferenças regionais continuaram evidenciando que as taxas de analfabetismo, retrato da ausência da política educacional, afetava, segundo Rossetto e Paixão (2010), significativa parte da população brasileira, em especial aquelas concentradas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país e, em maior proporção a população preta e parda. Em 1988, a população negra analfabeta era composta por 13,3 % na Região Norte, 40 % na Região Nordeste e 21,7 % no Centro-Oeste, enquanto as taxas de analfabetismo nos brancos eram de 8,5 %, 21,1 % e 12,1 %, respectivamente. A mesma situação ocorria com as taxas de analfabetismo funcional, que atingia com maior rigor a população preta e parda em todas as regiões do país, evidenciando que ao longo do nosso processo de “modernização” eles permaneceram excluídos do acesso à

educação, o que impedia também o acesso ao mercado de trabalho formal. Rossetto e Paixão (2010), analisando o analfabetismo funcional entre homens e mulheres de diferentes grupos etários, identifica que em todos eles os negros levam vantagem. No grupo com 25 até 65 anos somam 34,1 % homens brancos e 36,8 % mulheres brancas, ao mesmo tempo que na população negra os números indicam um percentual de 58,3 % e 59,6 % para homens e mulheres. Se mencionarmos a população de 65 ou mais, os dados são ainda mais alarmantes, somando 63,6 % de homens e 65,9 % de mulheres brancas e 86,6 % e 90,2 % entre homens e mulheres pretos e pardos.

Ou seja, o Brasil recém saído da ditadura amargava com um atraso educacional da sua população como um todo, mas com maior incidência na população preta e parda, reforçando a manutenção desse segmento do não acesso a direitos básicos. Nas periferias das grandes cidades, a situação não era diferente, pois crescia a população urbana, que saltou de 50 milhões em 1984, para 69,8 milhões, evidenciando a política de manutenção do latifúndio e a expulsão do trabalhador rural do campo. Como as cidades não ofereciam condições de moradia aos migrantes, crescia também o processo de periferização e favelização das cidades, denunciando o empobrecimento contínuo da população e a manutenção de um aparato repressor para conter qualquer sublevação por parte desses segmentos. Como a Lei de Anistia havia perdoado os exilados e os militares, o país não resgatou a memória da ditadura, prevalecendo a política violenta e preconceituosa que agia com mais rigor sobre a população negra e pobre, ao mesmo tempo que moralizava a criminalidade atribuindo a ela uma ausência de caráter e não de condições econômicas. No campo, a situação não era muito diferente. Apesar das ações contínuas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a reforma agrária não avançou.

As mudanças sociais, de fato, não eram para ocorrer. O projeto dos países centrais para a periferia era transferir a crise de 1970, iniciada nos seus países, reforçando o lugar periférico desses países na divisão internacional do trabalho. Portanto, o governo Sarney tinha a tarefa de acalmar os ânimos da população e dos movimentos sociais e políticos com as históricas medidas administrativas para aplacar a luta e resistência da classe trabalhadora. Nesse sentido, a CF/88 atendia ao que estava sendo reivindicado, pois visava à consagração do Estado

Democrático de Direito e acenava para um campo de disputas que, no máximo, ampliaria os direitos civis e políticos.

1.7 Collor e Itamar: a tentativa incompleta do projeto neoliberal no país

A disputa eleitoral no ano de 1989, segundo Oliveira (2020), primeira pelo voto direto, evidenciou o confronto entre projetos mais ou menos convergentes entre alguns dos candidatos que disputaram o pleito naquele ano. A polarização maior se deu entre Luiz Inácio Lula da Silva (PT), identificado como comunista e desafeto do capital e da imprensa de forma geral e o liberal apoiado pelo grande capital e pela mídia de forma geral: Collor de Mello (PRN).

Collor comandou uma campanha eleitoral simbolizando o novo, o progresso, a superação do atraso, o salvador da pátria. Ou seja, a figura do homem que iria eliminar as contradições da histórica formação social brasileira. Sua figura de homem atlético, do típico *playboy* brasileiro, tinha como novidade sua não vinculação partidária com outros partidos e caciques históricos da política brasileira. O Partido de Reconstrução Nacional (PRN), criado para sua candidatura, simbolizava esse novo da política. Com Collor, inaugura-se de fato a era da redemocratização, da implementação da CF/88 e de uma disputa dentro do Congresso Nacional marcada pela política de conchavos, de arranjos, para aprovar projetos e políticas, na maioria das vezes em total dissonância com os interesses da população brasileira.

Seu governo contou com o apoio das mudanças em curso no cenário internacional. É no final dos anos de 1980 que é publicado nos EUA o documento intitulado Consenso de Washington, demarcando diretrizes e políticas a serem implementadas em todos os países do mundo. É também uma época em que palavras como globalização, reestruturação produtiva, revolução tecnológica despontam no cenário econômico, apontando para o fim da era do trabalho e também o fim da alternativa comunista, tendo em vista a queda do muro de Berlim, símbolo da divisão do mundo em dois blocos, e também da abertura política e econômica da antiga URSS.

A ideia de um novo capitalismo, de novas relações de trabalho e de emprego foram decantadas pelo mundo afora como capazes de superar as diferenças e atrasos dos países subdesenvolvidos e dependentes

economicamente dos países ditos de primeiro mundo. Novas nomenclaturas passam a dominar o ideário político e econômico como superação de fronteiras, interconexão mundial, novos processos de organização do trabalho, nova configuração do Estado, dentre outras. Além de uma forte propagação de um novo e inédito processo de modernização e de inclusão de todos indistintamente. O cenário era perfeito, haja vista a situação de crise em que os países se encontravam, devido aos baixos índices de crescimento e de alta inflação.

Para saudar o admirável mundo novo, o capitalismo tratou de reinventar princípios do liberalismo clássico denominada na modernidade de neoliberalismo. Uma etapa de desenvolvimento capitalista marcado por uma forte ofensiva do capital sobre a classe trabalhadora para reverter a queda tendencial da taxa de lucro. Portanto, a crise do capital inaugurada nos anos de 1970 nos países centrais se alastra pelo resto do mundo provocando recessão, desemprego, aumento da pobreza etc. A solução apresentada foi apostar nas contratendências à queda da taxa de lucro. Contudo, é necessário salientar que as crises do capitalismo não implicam na queda tendencial da taxa de lucro, mas representam a oportunidade de alavancar tais taxas de lucro. Marx (2017) vai salientar que, para que a taxa de lucro não caia mais rápido e em proporções de magnitude maiores, é preciso que as influências que contrariam essa queda atuem de forma a evitá-la ou anulá-la, dando a esta apenas o caráter de tendência. As contratendências apresentam uma conexão entre si, pois estão associadas, em primeiro plano, à relação capital/trabalho. De acordo com Marx (2017), tais medidas incidem diretamente sobre as condições de vida e trabalho da classe trabalhadora, como o aumento do grau de exploração da força de trabalho, compressão sobre o valor dos salários, aumento dos investimentos em capital constante, expansão do contingente de desempregados ou da superpopulação relativa, a ampliação do comércio exterior ou globalização comercial, e, por fim, o aumento do capital por ações que, com o desenvolvimento e o conseqüente progresso do modo de produção capitalista, aparece “uma parte do capital que só pode ser calculada e empregada como capital portador de juros” (Marx 2017: p.279).

Seriam essas diretrizes que o Consenso de Washington, respaldado pelo Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), passa a impor aos países ditos periféricos, aumentando a dependência e a subalternidade à

políticas e planos desenhados de fora para dentro e reforçando a histórica desigualdade social e econômica presente na formação social desses países. Outra medida fundamental para implementação do projeto neoliberal era a realização de um ajuste estrutural que possibilitasse aos países promover um *superávit* fiscal de forma a eliminar o *déficit* público. Em países com pouca ou nenhuma política de proteção social ao trabalhador, caso do Brasil, era fácil que tal ajuste recaísse sobre as nascentes políticas universais criadas pela constituição, como a saúde e a educação, além de um arcabouço fiscal mais pesado sobre os segmentos mais empobrecidos da classe trabalhadora, tendo em vista a carga tributária pesar mais sobre o consumo, o que representa, na realidade brasileira, uma tributação regressiva.

Retornando ao governo Collor, este inicialmente, adotou, logo no primeiro mês, um plano de estabilização arrojado para combater a inflação. Por outro lado, havia um ingrediente novo: os princípios constitucionais que estabeleciam limites ao poder do governante com a consolidação do Estado Democrático de Direito. Segundo Maciel (2011), se havia consenso entre a redução dos gastos públicos e sua incidência sobre os direitos sociais e trabalhistas recém-consagrados na CF/88, assim como no corte de servidores públicos e do controle do *déficit* fiscal, o mesmo não se dava quanto à abertura bancária e comercial. “Setores importantes do grande capital nacional, como o capital bancário e o capital industrial, tinham uma postura reticente ou mesmo hostil a essas propostas, seja porque perderiam espaço no mercado com a concorrência externa, seja porque tinham forte dependência do setor produtivo estatal” (Maciel, 2011: p. 101).

Outro ponto que gerava controvérsia era a privatização de empresas estatais, cabide de emprego de muitos setores da pequena e média burguesia que, nos anos anteriores, haviam conquistado melhores condições de vida devido à sua inserção no serviço público. Para agravar a situação, O Plano Collor I, de caráter híbrido, previa o confisco do dinheiro ativo dos correntistas nos bancos, sob a alegação de estabilizar a economia e gerar liquidez para garantir medidas vindouras. Para além da medida supramencionada, foi estabelecido uma reforma monetária com a substituição do Cruzado pelo Cruzeiro, reajuste das tarifas públicas e indexação dos salários e preços de acordo com os índices inflacionários (Maciel, 2011).

No início do Plano Collor I, a economia reagiu positivamente e, nos meses seguintes, a inflação mostrou sinais de queda para, logo em seguida, subir até atingir a casa dos 21,1 % em fevereiro de 1992 (Maciel, 2011). A maioria dos partidos presentes no Congresso Nacional apoiou a política adotada pelo governo Collor, entendendo que era a melhor estratégia para alavancar o crescimento. Conforme destacou Andrada (2018), o apoio se deu, sobretudo, quanto ao fim das aplicações por *Overnights*, o que, segundo eles, alimentava o capital especulativo e impedia o crescimento do país. Pode-se perceber que, apesar das diferenças entre os partidos, havia um sentimento que os unia, a necessidade de recuperar a economia, sendo esta a solução para superação do atraso. A maioria do povo brasileiro também entendia que as medidas eram necessárias para “salvar” o país. Segundo Andrada (2018), em maio, dois meses após a implementação do Plano, o Ibope lançou uma pesquisa demonstrando que 74 % da população aprovava o que estava sendo feito. É importante ressaltar que a propaganda massiva em torno da proposta contribuía para essa alta aprovação, mesmo as medidas sendo impopulares³³.

Apesar dos resultados positivos no início, não tardou muito para que a situação econômica voltasse a apresentar dados negativos. As taxas de desemprego voltaram a subir, apresentando em 1992 um percentual de 5,66 %, bem acima daquela apresentada em 1991 de 4,83 %. O Produto Interno Bruto (PIB) também demonstrou saldo negativo nos anos de 1992, denunciando que o crescimento econômico não veio a reboque das medidas implementadas, assim como as condições de vida dos trabalhadores se deterioraram, com a renda dos 70 % mais pobres mantendo-se estável entre 12 % da renda total, enquanto os 10 % mais ricos tiveram um leve aumento oscilando entre 45 a 48 % da renda total. A queda do PIB em 4,3 % foi uma evidência de que as medidas não surtiram efeito, gerando mais desconfiança no mercado financeiro internacional (Oliveira, 2017a). Esse quadro recessivo evidenciou o fracasso do plano e uma reorientação da política econômica, dessa vez em uma direção mais ortodoxa, com a implantação do Plano Collor II. Para a efetivação desse plano, foram

³³ Um dado pode ser ilustrativo de que o apoio talvez não fosse tão amplo como se acreditava, pois, nas eleições de 1990, o PRN, partido de Collor, não obteve os votos que se esperavam, ficando com a 6ª bancada na câmara dos deputados, atrás de partidos como PSDB e PDT (Maciel, 2011).

implementadas algumas políticas, como restrição de créditos, aumento dos juros, corte de gastos públicos, maior liberalização financeira para atrair capitais estrangeiros e renegociação da dívida externa. Todavia, o Plano Collor II também não obteve resultados na contenção da inflação, fato comprovado pelo o Índice Geral de Preços (IGP) registrar uma elevação de 991,4 % em 1992.

Com a inflação em alta, o endividamento externo elevado, os salários perdendo poder de compra e o desemprego aumentando, Collor foi perdendo popularidade e sinalizando para os conchavos políticos com setores conservadores da política, o famoso centrão, representado por um grupo de abutres que se alimenta da política clientelista, fisiologista e corrupta no país. Há que se mencionar que muitas das medidas de Collor contrariavam o previsto na Constituição Federal, como exemplifica o próprio confisco de dinheiro dos correntistas nos bancos. Para agravar a situação, seu governo foi envolvido em uma série de denúncias de corrupção. Tais denúncias colocaram nas ruas um amplo movimento reivindicando a sua saída do governo. Para Maciel (2011), a crise do governo revelou uma crítica do movimento político e sindical contra o projeto neoliberal, mas também a favor da probidade administrativa, pelo fim da corrupção e pela ética na política. Martuscelli (2010) considera que a crise se pautou em torno da ética na política, contra a corrupção e a favor do *impeachment* de Collor e não à crítica ao projeto neoliberal. Essas características evidenciaram a guinada do movimento político, operário e social para pautas mais difusas, sem tocar em pontos fundamentais, como, por exemplo, o modo de produção capitalista.

Diversos setores se reuniram para defender a ética na política. Dentre os mais combativos destacamos a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Plano Nacional de Bases Empresariais (PNBE). Todos esses setores reivindicavam interesses que, em teoria, não combinavam, mas, dado o contexto em prol da redemocratização, puderam conviver harmoniosamente. Por exemplo, a PNBE apoiava a política de privatização e abertura comercial; a CUT, os direitos trabalhistas; a CNBB, a dignidade da pessoa humana e a OAB, a soberania nacional. Tratava-se de um grupo bastante heterodoxo em seus interesses, formando uma aliança que não tinha um caráter ideológico

específico, revelando o voluntarismo político fruto das novas premissas dos movimentos de luta da esquerda.

Como resultado da defesa pela ética na política, foi criado o Movimento pela Ética na Política. Este teve ampla adesão da população brasileira que via na luta contra a corrupção uma possibilidade de resolver velhos problemas da formação social brasileira. Exemplo é a defesa de que o dinheiro da corrupção poderia gerar mais políticas sociais, em especial na melhoria da prestação de serviços de educação, saúde, moradia, dentre outros. Ou seja, os péssimos serviços prestados, o alto índice de desemprego e informalidade e a histórica desigualdade social eram resultado, segundo o discurso em tela, da ausência de ética na política e não do modo de produção capitalista. Uma das exigências do movimento foi a maior apuração das denúncias de corrupção e desvio de verbas públicas envolvendo o governo, o que contrariava o Estado Democrático de Direito. Outras reivindicações incluíam o pedido de novas eleições para presidente, questionando a posse de seu vice, Itamar Franco, fazendo prevalecer o que Marx (2012) definiu como um problema de governo e não de Estado. Cada partido vê na administração do outro o problema a ser combatido e não na lógica do Estado burguês. Contudo, o congresso brasileiro não via com bons olhos uma eleição antecipada, temendo que o contexto fosse favorável ao projeto da esquerda, contrariando a voga neoliberal em curso no país. Os militares preferiram não tomar posições políticas nesse período, mesmo entendendo que algumas das medidas defendidas eram contra os privilégios adquiridos por eles ao longo do regime militar, como a previdência social especial, envolvendo benefícios aos seus familiares e os planos de carreira para os altos escalões.

Para Oliveira (2017a), a crise política que envolveu o governo Collor foi caracterizada pela falta de habilidade política e pela incapacidade de agradar a setores da alta e média burguesia. Segundo Martuscelli (2010), apesar da luta contra a corrupção ter tido um peso importante nas manifestações, revelou-se contraditória tendo em vista que, em 1992, Paulo Maluf, havia sido eleito prefeito de São Paulo com o *slogan* “Rouba, mas faz”. Outra informação importante foi o massacre de Carandiru e a chacina da Candelária, ocorridos entre os anos de 1992 e 1993, que contaram com a aprovação de 60 % dos brasileiros, o que denotava uma defesa da ética na política e da ausência de humanidade.

Ou seja, o discurso do “Fora Collor” era um discurso moralista que, somado às especulações de ordem privada do presidente, como traições conjugais e especulações sobre vida afetiva e familiar, permeava o contexto em tela, evidenciando o clássico moralismo e conservadorismo hipócrita dos segmentos médios da classe trabalhadora e da burguesia brasileira. Por outro lado, o PT, maior representação da esquerda brasileira, adotou a postura moderada, preferindo não abordar questões mais de fundo, como a crise do capitalismo, a fragilidade democrática em tempos de ofensiva do capital, o projeto em curso e seus impactos para os trabalhadores etc. Já nos encontros realizados pelo partido, havia segmentos internos, como a corrente da Articulação, com tendências mais centristas.

Tal fato pode ser explicado pela guinada dos partidos de esquerda na Europa e alguns países da América Latina para uma perspectiva de centro-esquerda, tendo em vista as mudanças ocorridas no âmbito do trabalho e das políticas sociais. O pensamento único, respaldado pela defesa que não havia alternativas a não ser render-se aos novos processos globalizadores, organizacionais e tecnológicos, colocou uma barreira ainda maior para a população mais pobre dos países periféricos. A ausência de emprego passou a ser vista como um problema de qualificação e iniciativa própria, relegando o analfabetismo e a política de educação precária aos próprios sujeitos, afinal, a “democratização do ensino” colocou a “possibilidade” de qualificação a todos os brasileiros.

Por outro lado, a crise do marxismo fez exaltar, segundo Oliveira (2020), a defesa intransigente da democracia e da liberdade como possibilidade de barrar o projeto capitalista. É nesse contexto que a luta pelos direitos se generaliza e, dissociada de uma relação de totalidade, aparece como direitos civis e políticos. Ou seja, cada direito aparece como uma determinação separada da outra, o que possibilita uma luta em prol de um direito que não inclua o outro. Na esteira do “novo capitalismo”, tudo passa a ser novidade, inclusive a pobreza que passa a ser designada como risco social, desfiliação, vulnerabilidade (Oliveira, 2010). A questão social ganha contornos de novidade com novas formas de pobreza, como se o capitalismo hodierno tivesse abolido ou humanizado antigas formas de extrair o mais valor da classe trabalhadora.

No Brasil, a disputa entre os sindicatos revelou as nuances desse novo estágio de acumulação. Martuscelli (2010) afirma que a Cut preferiu aderir à luta moralista contra o governo a politizar o debate em torno dos problemas centrais, ignorando a crítica mais contundente ao projeto de governo. A criação da Força Sindical (FS), em 1991, por Luiz Antônio Medeiros, no governo de Collor, para se constituir como uma força de oposição à CUT, acrescida do aumento do desemprego e das baixas taxas de sindicalização, fez a Central adotar um discurso mais moderado (Apóstolos, 2018).

No plano social, os efeitos do governo Collor eram, de acordo com Castro e Cardoso JR (2005), o de obstaculizar os novos direitos sociais estabelecidos na CF/88, utilizando-se de legislação complementar que consolidava os preceitos constitucionais. No âmbito da seguridade social, em especial na previdência, identificou-se a tentativa de desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário-mínimo e de modificar a base de financiamento da seguridade. O SUS também foi atingido com o veto presidencial a 25 itens da Lei Orgânica da Saúde (LOS), sobretudo aqueles referentes ao financiamento. Entre 1990 e 1992, os recursos da saúde sofreram uma diminuição em 30,5 %, passando de 11,1 bilhões de dólares para 7,7 bilhões. Em geral, os gastos sociais em todas as áreas sofreram uma diminuição de 50 bilhões para 43 bilhões de dólares (Castro e Cardoso Jr, 2005).

Na educação, apesar da expansão do ensino fundamental e médio, com a municipalização das escolas permitindo que estas chegassem até as zonas rurais e periferia das grandes cidades, não houve uma melhoria na qualidade do ensino. A política educacional do governo Collor seguiu a linha dos governos anteriores, qual seja, oferecer ensino público de qualidade inferior para os mais pobres e, para os que podiam pagar, escolas privadas. Fato é que, em 1991, o analfabetismo predominava ainda em boa parte da população, atingindo cerca de 30 % dos brasileiros (Braga, 2014). Os números podem ser menores, mas, se comparados ao aumento populacional, esse dado representa mais pessoas do que em anos anteriores. Na mesma esteira, a fome continuava a golpear parte significativa da população brasileira. Todas as iniciativas adotadas nos governos anteriores não reverteram o quadro já destacado por nós. Para sanar o problema, Collor mudou alguns programas com o objetivo de atender a fins eleitoreiros e políticos, bem como de favorecer determinados grupos.

A nomeação de um representante da Associação Brasileira da Indústria de Nutrição (Abin) para comandar o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inam) foi nessa direção. A mudança no comando fez com que houvesse o privilegiamento de alimentos industrializados em detrimento dos alimentos básicos (Vasconcelos, 2005). Collor também extinguiu programas como Programa de Suplementação Alimentar (PSA), destinado a crianças de até sete anos, e enfraqueceu outros, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Alimentação ao Trabalhador (PAT). Ao mesmo tempo, colocou alguns programas sob comando da Legião Brasileira de Assistência (LBA), presidida pela então primeira dama, que também foi envolvida em uma série de denúncias de corrupção e desvio de verbas.

A Região Sudeste revelou-se como área prioritária desses programas, contrariando os princípios constitucionais de erradicação da fome e da marginalidade e do combate às disparidades regionais. Foi mantido também o programa do leite, criado por Sarney, com a perspectiva de seu viés eleitoreiro e clientelista, e outros programas foram sendo incorporados para garantir que a política de assistência fosse reconhecida pela lógica do favor e não dos direitos. Em resumo, durante o governo Collor, a fome e a miséria foram tratadas como sendo problemas de menor monta e, quando considerados, eram ainda fator de permanência da velha política do favor ou, ainda, “privilégio” de uma força de trabalho localizada nas regiões mais industrializadas, como Sul e Sudeste, como evidencia o PAT. Por meio da LBA, o governo acentuou ainda mais o caráter focalista, emergencial e residual da política social e iniciou um programa de distribuição de cestas básicas e que, mais tarde, transformar-se-ia no Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea) (Vasconcelos, 2005).

Com a saída de Collor após o *Impeachment*, Itamar Franco, seu vice, assume com a tarefa de terminar o mandato, levando a cabo algumas das tarefas inconclusas de Collor. A primeira delas era ampliar a base política para fortalecer a construção de nomes para a eleição de 1993. É nesse contexto que o nome de Fernando Henrique Cardoso (FHC) surge no cenário político nacional. Ao assumir estrategicamente o Ministério da Fazenda, no final do governo Itamar, garantiu a vitória nas urnas, ao se tornar o responsável pela adoção do plano de estabilização. A estratégia política adotada por meio da implementação do Plano de Estabilização e a criação de uma nova moeda, o Real, atingiu os brasileiros

na sua parte mais vulnerável, qual seja, a convivência com uma alta de preços que consumia seus salários com uma voracidade incontrolável (Sayad, 1999).

No plano econômico, Itamar manteve a política de privatização e abertura comercial. Um exemplo é o número de privatizações em comparação ao período Collor. Segundo Rodrigues e Jungerfeld (2019), durante o governo Collor tivemos 18 empresas, dentre elas a Usiminas, privatizadas. Itamar foi responsável pela venda de outras 15 empresas, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Em relação à política social, Itamar deu prioridade ao combate à fome, com a criação do Programa Contra a Fome e a Miséria (PCFM). Diante da constatação de uma grande parcela da população vivendo na miséria e faminta, o governo Itamar Franco promoveu a tentativa de implementar uma política de segurança alimentar, articulada a diversos ministérios, aos governos estaduais e municipais e segmentos organizados da sociedade³⁴. A campanha da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida centrava-se na participação de membros da sociedade civil, dos poderes públicos e de organizações não governamentais, com a criação do Conselho de Segurança Alimentar (Consea).

As bases da campanha eram fortalecer a solidariedade e, ao mesmo tempo, estimular a cidadania daqueles que recebiam a doação. A ideia era dar o peixe, mas também ensinar o pobre a pescar, aludindo à lógica que, para sair da condição de pobreza e da miséria, era preciso aprender um ofício e trabalhar. Conduzida pelo sociólogo Betinho, a campanha tinha respaldo na publicação do Mapa da Fome evidenciando o quadro de pobreza e miserabilidade da população brasileira, pois, de acordo com os dados desse documento, cerca de 32 milhões de pessoas viviam em estado de pobreza extrema (Oliveira, 2017a).

Apesar dos princípios nobres da campanha, esta tendia a afirmar os pressupostos da política de combate à fome proposta pelos organismos internacionais. Ou seja, vincular a perspectiva de educação e do trabalho para estimular os pobres a sobreviverem por meio de suas próprias forças ou da sua capacidade empreendedora individual com programas de caráter emergencial e

³⁴ Nesse período, o presidente de honra do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou ao governo um documento contendo recomendações de política para a área de suplementação alimentar e propondo a criação de um conselho nacional para consultar, recomendar prioridades e assessorar as ações do governo. Nasce, assim, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar - Consea (Gomes, 2000). Estavam lançadas as bases para o que, posteriormente, na gestão do presidente FHC viria a ser o programa Fome Zero.

descontínuo. Os organismos internacionais estimulavam que essa campanha fosse abraçada pelos cidadãos brasileiros, enaltecendo o espírito voluntário e caritativo da política. A mídia dedicava seus minutos a propagandear o espírito solidário do povo brasileiro, mostrando os caminhões de comida chegando aos lugares mais pobres do país. Ao mesmo tempo, essa campanha já denotava uma das características que a política social, em especial a assistência social, vai adquirir no contexto do ajuste estrutural neoliberal, qual seja: a lógica da retirada do papel do Estado e da transferência da responsabilidade para as Ongs³⁵ e a sociedade que passam a assumir um protagonismo elevado na prestação de serviços relativos aos programas sociais.

Por outro lado, deu-se, como de costume, ênfase na recuperação econômica acreditando que a inserção dos mais pobres no acesso ao bem-estar se daria pela via do trabalho e do emprego proporcionado pelo crescimento econômico, descartando a criação de políticas sociais. Resumindo, os governos de Collor e Itamar garantiram a continuidade com os resquícios da velha política e da permanência da desigualdade social. Seguindo os parâmetros dos organismos internacionais, tanto no que se refere à política econômica quanto social, reforçaram o lugar do Brasil na divisão internacional do trabalho, reafirmando a subalternidade e a dependência do capital estrangeiro. O endividamento externo não se alterou, pelo contrário, as negociações seguiam de acordo com o Plano Brady, herdado do governo Sarney, com o pagamento de juros e amortizações por meio de mais empréstimos para “salvar a economia”, chegando o total da dívida externa e interna ao patamar de cerca 150 bilhões de dólares.

Em 1993, quando ocorreu a eleição, não foi difícil assegurar o candidato afinado com a manutenção do projeto capitalista para o Brasil. Como a esquerda brasileira havia escolhido o discurso da boa vizinhança e aceitado o pensamento único ou ainda a inevitabilidade do processo em curso, foi fácil para FHC ganhar

³⁵ É importante lembrar que as Ongs surgem na campanha em prol da anistia política no final dos anos de 1970 dando base para o retorno dos exilados políticos ao Brasil pela ditadura empresarial-militar. Nos anos de 1990, quando da democratização, elas ganham maior espaço, pois eram entendidas como mecanismos para alavancar a participação da sociedade civil no controle, execução e fiscalização das políticas públicas. Logo depois, assumem a responsabilidade de desenvolver projetos sociais com recursos públicos e privados, tornando-se um instrumento para que o Estado pudesse, de forma gradual, transferir a elas boa parte da responsabilidade com o repasse de recursos para a execução de determinados serviços sociais.

as eleições e dar continuidade ao projeto em tela. Sendo assim, Itamar cumpriu a tarefa que lhe fora designada e construiu no seu governo o nome que daria sequência, dessa vez, de forma mais eficiente, à política neoliberal no país.

1.8 FHC e a consolidação do neoliberalismo à brasileira

Fernando Henrique Cardoso assume a presidência após disputa em segundo turno com o candidato do PT, Lula. Sua eleição contou com um aliado importante: o Plano Real e sua introdução gradativa na economia brasileira no governo de Itamar Franco. Com a inflação ainda em alta, o Plano Real conseguiu criar um programa de estabilização, de acordo com as recomendações dos organismos internacionais, e permitir que a população brasileira obtivesse, nos anos iniciais do plano, seu poder de compra parcialmente recuperado. O sucesso do Plano Real e as mobilizações pela sua preservação afetaram diretamente os partidos de oposição, tendo em vista a aprovação por quase todos os brasileiros da manutenção da política inaugurada pelo governo FHC (Couto e ABrucio, 2003).

Esse sucesso do plano de estabilização trouxe alguns partidos para a base de apoio do governo, como PMDB, PTB e PPB. Essa coalizão, segundo Couto e ABrucio (2003), permitiu que FHC tivesse quase 75 % de cadeiras da Câmara e do Senado, o que lhe deu legitimidade para aprovar as emendas constitucionais necessárias e levar adiante as reformas neoliberais. Dentre as principais emendas aprovadas, destacamos aquelas que garantiam o processo de abertura comercial, a desregulação dos mercados financeiros, as privatizações, o fim do monopólio estatal sobre a exploração do petróleo, a criação do imposto sobre cobranças em transações bancárias (CPMF) e a do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Estas últimas permitiam, segundo o governo, aliviar o *déficit* fiscal. Couto e ABrucio (2003) ainda destacam as emendas constitucionais que criaram o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (Fundef), a da reeleição, a da reforma administrativa e previdenciária que, em conjunto, alterou regras do regime constitucional dos militares.

O caráter antidemocrático de seu governo ficou evidente quando iniciou o desmonte do patrimônio público para transferir ao setor privado. Um dos setores

mais atingidos pela desestatização foi o bancário. Desde a era FHC, houve uma transferência de bancos estaduais para o setor privado, ocasionando a demissão de vários trabalhadores do setor, o que contribuiu para o enfraquecimento dos sindicatos da área, um dos mais combativos no Brasil. Dentro da política de reestruturação financeira, o governo criou dois programas de transferência de dinheiro público para socorro aos bancos, como o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) e o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Estadual (Proes). Esses dois programas permitiram que o Estado brasileiro sanasse contas de bancos privados sob a justificativa de que era necessário socorrer o mercado financeiro para não impedir uma ruptura sistêmica da economia e do programa de estabilização.

As políticas adotadas pela equipe econômica de FHC incluíam a continuidade da abertura comercial iniciada no governo anterior, de acordo com as regras da OMC. Esse processo de abertura comercial rápido e sem nenhum tipo de proteção aos produtos nacionais repercutiu em uma queda da industrialização no país. A intervenção do Banco Central na manutenção da taxa de câmbio, sobrevalorizando o real, permitiu que as importações crescessem mais que as exportações, resultando em um crescente *déficit* da balança comercial. Entre 1991 e 1999, o Brasil acumulou um *déficit* de 132 bilhões de dólares. Para financiar esse *déficit* comercial, o governo utilizou de dois mecanismos: o primeiro foi o maior endividamento externo e o segundo foi a atração de capitais estrangeiros com a expansão dos investimentos externos³⁶. Para Gonçalves (1999), a maior internacionalização da produção permitiu que determinados setores fossem controlados pelo capital estrangeiro, como foi o caso da indústria de alimentos e do setor de automóveis. Essa presença se visualizava também no setor de informática, plástico, borracha, entre outros. Pochmann avalia que a redução de tarifas para atrair a importação teve sérios rebatimentos para a economia, reduzindo as exportações, o que provocou um

³⁶ Os IEDs nos países periféricos sofreram uma diminuição nos anos 1990. Essa redução foi devido à abertura dos mercados pelos países do leste europeu. Esse processo de abertura econômica permitiu que surgisse um mercado novo, pouco explorado pelo capitalismo. Além disso, esses países gozam da vantagem que os latino-americanos não possuem, pois estão localizados geograficamente próximos dos países centrais, oferecendo as mesmas vantagens em termos de salários e isenção fiscal que os países da periferia (Oliveira, 2005).

retorno ao passado pois “exportava bens de baixo valor agregado e pequeno conteúdo tecnológico e importava bens de maior valor agregado e coeficiente tecnológico.” (2001, p.47). Por outro lado, a substituição de produtos nacionais resultou em uma maior dependência externa e contribuiu para aumentar o quadro de endividamento externo e de baixo crescimento interno.

Sob a alegação da persistência do *déficit* público, o governo FHC iniciou um plano de privatizações das empresas públicas estatais sem precedentes na história brasileira. O objetivo era transferir mais recursos para a união, pois, segundo a equipe econômica, essas empresas só traziam prejuízos para os cofres do Tesouro. De acordo com dados do governo, entre 1995 e 1998, as privatizações transferiram para os cofres públicos 60 bilhões de dólares. De acordo com Biondi (2001), essas estatísticas são falsas. Na realidade, o processo de privatização só fez aumentar o rombo do tesouro, pois as empresas estrangeiras, as grandes compradoras das empresas nacionais, só fizeram remeter dólares para o exterior. No ato da compra, o que o governo federal fez foi emprestar dinheiro público para que elas comprassem o que era do próprio governo. Na prática, o Brasil financiou a compra pelos estrangeiros do que era dele próprio. A privatização de empresas públicas situadas nos setores estratégicos como siderurgia, telecomunicações, ferroviário, energia elétrica, se mostrou como um verdadeiro desmonte do patrimônio público, significando uma transferência de setores estratégicos para as mãos da iniciativa privada, isto é, para investidores estrangeiros. De acordo com Biondi, o resultado de tais privatizações foi catastrófico para a nação, significando a demissão de funcionários, aumento de preços nos serviços prestados à população, não redução da dívida pública etc. O favorecimento de grupos empresariais nacionais e estrangeiros foi o grande marco desse processo, bem ao estilo da administração patrimonial tão combatida pelos modernistas da época.

A alegação de que as estatais, assim como o funcionalismo público, eram onerosas ao tesouro, impedindo o Estado de investir em áreas sociais, logo caiu por terra. é possível afirmar que todos os cortes feitos não contribuíram para diminuir o rombo público. A dívida interna e externa cresceu assustadoramente, passando de 64,2 bilhões de dólares, em 1980, para 236,15 bilhões, em 2000. Com relação à administração pública, o governo FHC iniciou uma série de “reformas”, em uma tentativa de modernizar o Estado brasileiro e torná-lo mais

eficaz e eficiente, adotando para isto a perspectiva da gerência, em que o Estado passa a ser considerado como uma empresa que deve atender ao cidadão. As críticas se fundamentaram na ruptura com o patrimonialismo e o clientelismo da Era Vargas, em que o Estado assumiu as funções de promoção do crescimento econômico. Nesse sentido, tentando por um fim à Era Vargas, FHC e seus asseclas dão início a um verdadeiro processo de “reforma” do Estado no Brasil.

Para dar respaldo a essas mudanças, o Estado deveria ser dividido em quatro setores básicos: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado. O núcleo central é onde se definem e se fazem cumprir as leis e as políticas. É formado pelo Legislativo, Judiciário e Executivo. Quanto às atividades exclusivas, estas envolvem o poder do Estado e garantem que as leis e as políticas sejam cumpridas e financiadas. Fazem parte desse setor os órgãos de controle como polícia, agências reguladoras, de financiamento etc. Os serviços não-exclusivos são todos aqueles que o Estado desenvolve em parceria com o setor privado ou com Organizações Não-governamentais (ONGs). Esse setor engloba os serviços de educação, saúde, pesquisa científica etc. Finalmente, o setor de produção de bens e serviços é formado pelas empresas estatais ou concessionárias. Essas mudanças administrativas não tiveram o resultado esperado e, em pouco tempo, o Ministério da Administração da Reforma do Estado (Mare) foi extinto. Para Batista (1999), a reforma do Estado preconizada pelo governo FHC serviu como instrumento para transferir responsabilidades do Estado para a sociedade civil e também para impulsionar o processo de privatizações.

Para o Brasil, essa tendência assegurava a transição de uma fase estatal para o ingresso em uma outra em que a presença do Estado passa a ser a de regulador e não de interventor. Essa fase demarca uma nova ofensiva burguesa, adaptada às exigências do grande capital internacional (Behring, 2003). No caso da previdência social, esta passou por ataques constantes, sendo considerada a maior responsável pelo *déficit* público. Daí a necessidade imperativa de promover mudanças no sistema de aposentadoria e pensões, atingindo o funcionalismo público diretamente ao alterar as regras para a aposentadoria com a elevação da idade mínima dos trabalhadores, tanto femininos quanto

masculinos. Para os demais trabalhadores, também houve um aumento do tempo de serviço e de contribuição, e mudanças nas avaliações dos processos de aposentadoria, dificultando o acesso aos benefícios sob a alegação de que o sistema previdenciário era oneroso aos cofres públicos. Percebe-se aqui o mesmo caminho trilhado pelos outros países da Europa e EUA na reforma da previdência social, em que o problema aparece como culpabilização dos sujeitos, em uma tentativa ideológica de convencer os trabalhadores da necessidade de modificar o sistema, negando que esta era uma estratégia para garantir o processo de acumulação capitalista em curso. Na definição de Behring e Boschetti (2008), a qual compartilho, o discurso de crise da previdência é falacioso, pois os números revelam que a arrecadação da seguridade social teve um aumento significativo em face do aumento dos impostos indiretos, além de penalizar os trabalhadores com rendimentos mais baixos. Este foi o argumento que serviu de base para a privatização da previdência com a introdução dos planos de aposentadoria privada e complementar.

No âmbito do trabalho, também ocorreram mudanças significativas com tendência a uma maior flexibilização do mercado de trabalho, mas também na retirada de alguns direitos. É importante salientar que no Brasil, a política trabalhista sempre foi muito precária, contemplando os trabalhadores desempregados somente a partir de meados de 1980 com a implantação do seguro-desemprego. Portanto, a reforma trabalhista favorece ainda mais a precarização das condições de trabalho, pois cria leis que permitem rever direitos como férias, décimo terceiro salário e permite que demissões sejam negociadas diretamente entre patrão e empregado, reduzindo o poder de barganha do trabalhador e retirando a ideia de um problema coletivo para a perspectiva de um problema individual.

Para minimizar os impactos do baixo crescimento econômico e das altas taxas de desemprego, FHC buscou alterar o discurso da sua política econômica e recuperar a popularidade perdida no final de seu primeiro mandato. Essa mudança foi necessária para garantir sua reeleição. A alternativa foi romper com a política cambial sobrevalorizada e adotar um regime de câmbio flutuante (Tavares, 1999). Outra mudança de rumo se deu com relação à questão do desemprego, que passou a ser o carro-chefe da sua campanha eleitoral. Em uma espécie de semideus, FHC aparecia como o único homem capaz de

derrotar o desemprego, assim como havia feito com a inflação. Diante do receio do retorno da inflação e acreditando que FHC recuperaria as taxas de emprego, a maioria dos brasileiros votou a favor da continuidade do projeto neoliberal.

Todavia, FHC não conseguiu recuperar o crescimento econômico. Na análise de Lesbaupin e Mineiro (2002) seu governo se caracterizou por um verdadeiro “desmonte da nação”. Desmonte no sentido de que não permitiu o avanço das políticas sociais preconizadas na Carta Constitucional de 1988; promoveu alterações substanciais na legislação trabalhista, privilegiando a adoção de contratos mais flexíveis e temporários que primam, dentre outras medidas, pelo aumento da jornada de trabalho e a redução do valor dos salários (Sayad, 1999); introduziu medidas tributárias sobrecarregando o trabalhador com impostos e taxas para financiar o *déficit* fiscal, isentando as grandes fortunas de pagar imposto. Esse desmonte também provocou um agravamento da questão social e a conseqüente redução por parte do Estado nos investimentos em políticas públicas. O resultado foi que as mudanças ocorridas nos oito anos do governo FHC agravaram a miséria e a pobreza no país. O aumento do poder de compra da população de baixa renda, conquistado no início do Plano Real, sofreu queda vertiginosa nos anos seguintes, ampliando o número de brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza. O Brasil continuou ocupando persistentemente um dos primeiros lugares no *ranking* da desigualdade social. A taxa de desemprego aumentou no seu último governo e a estimativa era de que mais de 1,5 milhão de brasileiros perdeu seu posto de trabalho. O aumento do trabalho informal, além das perdas dos direitos trabalhistas por meio das “reformas”, só serviram para piorar ainda mais a situação.

A impossibilidade de contenção do preço do dólar obrigou a equipe econômica a adotar o câmbio flutuante. Como o Plano Real estava ancorado em moedas sobrevalorizadas, juros altos para atrair capital estrangeiro e crescentes *déficits* comerciais, era necessário encontrar uma saída para recuperar as reservas internacionais que deixavam o país. Para sair da crise, o governo FHC fez um novo acordo com o FMI, implicando uma elevação da taxa de juros e um pacote fiscal rígido para garantir as metas de *superávit* primário, provocando a elevação da dívida externa e interna, colocando o Brasil em uma situação de vulnerabilidade e dependência da entrada de capitais estrangeiros para saldar

os compromissos assumidos com o FMI. Ou seja, criou-se uma ciranda de endividamento com empréstimos para saldar dívidas, gerando mais endividamento (Oliveira, 2017a).

Ao privilegiar uma política de inserção internacional subordinada, da abertura comercial e financeira indiscriminada, da sobrevalorização cambial e dos elevados juros, o governo FHC, provocou uma hipertrofia econômica com graves consequências para a empregabilidade. A migração de capital para o setor financeiro gerou, de acordo com Beinstein (2001), uma ciranda de investimentos especulativos com capacidade de mobilidade e velocidade jamais presenciada pelo capitalismo. Se essas consequências afetaram os países do centro, elas se mostraram mais cruéis na periferia, cuja desigualdade social sempre foi a tônica do desenvolvimento econômico.

Como consequência, a renda média do trabalhador atingiu no ano de 2003, uma redução de 12,9 % (Oliveira, 2005). O Coeficiente de Gini, utilizado para medir a concentração de renda, demonstrou que, até 2003, não havia sido modificado, permanecendo em torno de 0,6 %, o que significava que a desigualdade social não fora alterada. A crescente privatização dos serviços sociais, iniciada no período ditatorial, se adensou na fase FHC, fomentando o mercado de previdência privada, saúde e educação. Essas características reforçaram o cenário de uma política social brasileira focalizada e seletiva, com forte presença do assistencialismo e do favor. As políticas de assistência e previdência social, que deveriam funcionar como dois polos complementares, na verdade, atuaram no sentido contrário, pois a assistência não conseguia prover o mínimo necessário para aqueles que estavam incapacitados ou fora do mercado de trabalho ou com baixa remuneração.

Para atenuar o quadro de pobreza e miséria, FHC acenou com a adoção de políticas de combate à pobreza e à miséria. Criou o Programa Comunidade Solidária (PCS) e, seguindo a tradição brasileira, deixou-o a cargo de sua mulher. As medidas de combate à pobreza seguiram aquelas já aplicadas anteriormente, como o apelo à sociedade civil, fortalecimento de ONG's e incentivo ao voluntarismo. Resgata o Projeto Rondon, prática iniciada pelos militares e que pouco ou nada modifica a realidade social dos que são contemplados com o projeto, haja vista que sua implementação é temporária e emergencial.

Nesse período, algumas experiências de combate à pobreza haviam sido implementadas pelos governos municipais e estaduais do PT, como o Bolsa Escola, o Fome Zero, que foram adotadas pelo governo federal. Seguindo a cartilha do BM e suas políticas para os países periféricos, FHC apostou em políticas de educação com a perspectiva do desenvolvimento do capital humano e da formação e qualificação como sendo um dos aspectos que impedia a inserção no mercado de trabalho. Enquanto flexibilizava a legislação trabalhista, sobretudo na redução de impostos sobre os custos sociais do trabalho para o capital, criava medidas focalizadas para os trabalhadores da periferia. Outra política adotada por FHC foi o Benefício de Prestação Continuada (BPC), estabelecido pela CF/88, que revogou a Renda Mensal Vitalícia que destinava 60 % do valor do salário-mínimo para idosos com 70 anos ou mais e era subordinado à previdência social.

Para Stopa (2019), a implantação do BPC foi um marco no país, pois desvinculou qualquer necessidade de contribuição prévia, como era a Renda Mensal Vitalícia, e estabeleceu o pagamento de um salário-mínimo para os beneficiários, além de incluí-lo como política de assistência social. Contudo, Stopa (2019) argumenta que, mesmo com sua implementação, os critérios continuaram sendo muito rígidos, visto que se previam uma renda mensal *per capita* familiar de $\frac{1}{4}$ do salário para os futuros contemplados pelo benefício, incapacidade para o trabalho, revisão bienal e idade de 70 anos ou mais para o idoso. “Esses critérios foram aprovados de forma a delimitar ao máximo o alcance do BPC; e, por mais que ao longo dos anos tenham sido alterados, o critério que mais impacta na garantia do direito, o da renda, não sofreu nenhuma alteração” (Stopa, 2019: p. 234).

Apesar de a CF/88 ter colocado a assistência social como política pública e não mais como favor, as medidas criadas não colaboraram para essa ruptura e ela continuou funcionando para fins eleitoreiros e políticos. O SUS, que universalizou o direito de acesso à saúde, devido aos baixos investimentos, acabou sendo uma política que não reverteu a lógica da saúde curativa, permanecendo as longas filas, os hospitais superlotados, estimulando, aos que podiam pagar, recorrer a planos de saúde. Mesmo com a criação do Programa Saúde da Família (PSF), o fortalecimento do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e o aumento do número das equipes do PSF de 2 mil para

mais de 7 mil e dos agentes de saúde, de 34 mil para 128 mil, cobrindo, entre 1996 a 2000, uma população de 600 milhões de pessoas, segundo Draibe (2003), a saúde no Brasil continuou vinculada à doença, pois estava separada das condições de moradia, de saneamento básico, de água tratada, de alimentação básica etc. Outro dado importante é que a ampliação da cobertura dos programas citados não foi acompanhada de maiores investimentos na saúde, caindo de 17.774 milhões de reais, em 1995, para 14.038 milhões de reais, em 1998, os recursos para o setor (Nóbrega *et al*, 2010).

Nem mesmo a criação da CPMF³⁷ reverteu o quadro de sucateamento do setor, que, combinado com a falta de outros serviços sociais e de um salário mais compatível com as necessidades populacionais, gerou um quadro de maior adoecimento da população brasileira. Segundo Leoneti *et al* (2011), em 2000, 47,8 % dos municípios não possuíam coleta de esgoto, sendo estes lançados nos rios e mares. Dos 52,2 % restantes, apenas 20,2 % tinham tratamento de esgoto. Embora o abastecimento de água tenha se ampliado no período, não representava um serviço de qualidade. Assim, em 2002, faltava água encanada em mais de 30 % das casas brasileiras, dado ainda mais alarmante quando nos referimos às regiões Norte e Nordeste. É também nesse período que os programas do governo adotam mudanças nas definições sobre pobreza, periferia, desigualdade social, favelas, passando a nomeá-las, seguindo as denominações dos organismos internacionais, de risco social, vulnerabilidade, território e comunidade.

Com relação à educação, notamos o mesmo trajeto. Escassez de recursos, desvalorização do professor, sobretudo no ensino fundamental e médio, revelando uma formação que apenas atendia às estatísticas dos organismos internacionais. Com a aprovação das Leis de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996, houve um processo de descentralização e universalização do ensino nos níveis fundamental e médio. Isso, porém, não significou melhoria na qualidade do ensino e, tampouco, a superação do analfabetismo no país. Recorrendo aos dados extraídos de Rossetto e Paixão (2010), percebemos que o analfabetismo continuou a prevalecer nos anos de 1998 em todas as regiões do país, mas com maior incidência nas regiões Norte,

³⁷ A CPMF, criada pelo governo FHC para fortalecer os investimentos na saúde, logo foi transferida para pagamento de juros da dívida externa.

Nordeste e Centro-Oeste e, particularmente sobre a população preta e parda. Na Região Norte a relação era de 8,1 % de brancos analfabetos contra 14,5 % de pretos e pardos, enquanto no Nordeste era de 20,3 % e 30,7 % e no Centro-Oeste 7,7 % e 14,1 % respectivamente. Nas regiões Sul e Sudeste, o acesso ao ensino revelou números menores se compararmos com o total de habitantes, revelando que as taxas de analfabetismo atingiam os brancos em 5,9 % e 6,8 % enquanto os pretos e pardos respondiam por um percentual de 14,9 e 12,5.

No ensino superior, poucos avanços foram percebidos, sobretudo no setor público, que primou pela manutenção das vagas já ofertadas, pelo corte de gastos e cancelamento de concurso público para técnicos e docentes. Outra característica é que, com a flexibilização das leis trabalhistas, FHC terceirizou muitas das atividades públicas, como segurança, limpeza e alimentação, com o ingresso de trabalhadores terceirizados no serviço público. O maior beneficiado pela política de ensino superior foi o setor privado com expansão significativa no período, além da política de crédito que fazia alimentar a bolha de endividamento estudantil por meio do financiamento de mensalidades com o Financiamento do Ensino Superior (Fies). Houve ainda uma expansão da pós-graduação com maior número de inscritos nos programas de mestrado e doutorado, mas com redução de bolsas estudantis. A lógica da política educacional do governo FHC foi a de reforçar o aspecto tecnicista e mercantilista com claro direcionamento para o mercado de trabalho.

Em relação à reforma agrária, as ocupações do MST continuaram sendo realizadas, mas com resultados muito incipientes para reverter a concentração de terras no país. Apesar de alguns assentamentos durante o governo em tela, eles não impactaram em mudanças na estrutura fundiária, além de se revelarem mecanismos de enriquecimento de proprietários que sobrevalorizam suas terras para receberem indenização do Estado. Para conter os movimentos sociais, o governo não se esquivou de usar a força policial e midiática, revelando a natureza antidemocrática da política capitalista, reforçando sua vinculação com o passado autoritário e violento da nossa formação social. Por outro lado, a mudança de estratégia da CUT em relação aos mecanismos de enfrentamento da política neoliberal foi de adotar uma postura de negociação, o que demonstra que as greves de grande mobilização dos anos de 1980 foram substituídas por

pautas mais generalizadas e que não contavam com o apoio da população brasileira de forma geral.

Nesse período, os movimentos sociais, políticos e sindicais já se colocavam claramente no âmbito da distribuição da riqueza socialmente produzida e não mais da produção, aderindo ao discurso do pensamento único e da fragmentação das lutas sociais que adentram o universo político e se traduzem em pautas mais específicas. Esse movimento, alimentado pela conjuntura internacional, chega ao Brasil na crítica ao neoliberalismo, no desmonte da previdência, na reforma tributária e cobrança de impostos dos mais ricos, na defesa da Taxa Tobin, na disputa do fundo público, nas garantias constitucionais, na manutenção do emprego, ainda que precário, dentre outros. Ou, ainda, na defesa do desenvolvimentismo como forma de crescimento para superar a crise e a pobreza. Foi com esse sentimento que o Brasil, diante das contradições da gestão FHC, sinalizou com a vontade de mudanças, elegendo, para 2003, um governo que se advogava como democrático popular.

1.9 Governos Petistas: a permanência da desigualdade social sob a égide neodesenvolvimentista

Diante das contradições da gestão FHC, o Brasil sinalizou a vontade de mudanças, elegendo para 2003 um governo democrático popular. A eleição de Lula do PT foi considerada como uma esperança de ruptura com a política econômica brasileira, haja vista seu compromisso de desenvolver um projeto direcionado para sanar os pontos nodais herdados do governo anterior. Para obter a aceitação da maioria, o candidato petista operou mudanças substanciais na sua aparência e no seu discurso, procurando agradar a gregos e troianos. Ou seja, respondia ao grande capital acenando com o compromisso de não alterar a economia e também aos trabalhadores, garantindo a ampliação de algumas políticas sociais. Essa mudança de direção do PT de 1989 para o de 2002 foi fundamental para garantir a vitória nas urnas. Benjamim, analisando os primeiros meses do governo, aponta três abordagens presentes no discurso do Presidente Lula que sinalizam para uma ambiguidade na condução do seu governo. A primeira delas é referente aos elogios à gestão anterior e na garantia aos conservadores da opção por uma “continuidade virtuosa” (2004, pág. 119). Essa

continuidade se expressou na escolha do Presidente do Banco Central Henrique Meirelles, acalmando os investidores estrangeiros. A segunda diz respeito ao discurso dirigido à militância do PT e aos aliados de esquerda, como sindicatos e movimentos sociais, de que herdara uma situação de descontrole econômico e que, portanto, não era o momento de se confrontar com o grande capital, temendo uma fuga de capitais e o retorno da inflação. O Presidente, nesse discurso, reconhecia o momento difícil que o país atravessava e pedia tempo para promover as mudanças necessárias. A terceira abordagem foi na tentativa de conciliar esses dois discursos, apelando para a esperança do povo em um futuro melhor sob a alegação de “esqueçamos o passado” (Benjamim, 2004: pág. 119).

Para Benjamim, a direção política e econômica do governo Lula caminhou no sentido de aprofundar as mudanças estruturais e da condução macroeconômica, que juntas formam a “essência do projeto neoliberal” (2004, p.120). Ou seja, optou por manter inalterados os acordos e contratos herdados do período anterior, evitando criar constrangimentos com os investidores internacionais, fez vista grossa diante das inúmeras denúncias de fraudes, ações criminosas e remessa ilegal de dólares para fora do país, denúncias que foram feitas pelo próprio PT ao longo dos anos de governo FHC. Por outro lado, deu continuidade ao processo de privatizações e da “reforma da previdência”, além de acenar na revisão da legislação trabalhista e na manutenção do compromisso das metas superavitárias e de controle da inflação.

Para Filgueiras e Gonçalves (2007), os primeiros anos do governo Lula apresentaram um crescimento da economia devido aos índices favoráveis da economia mundial. Esse bom desempenho da economia mundial foi impulsionado pelas economias norte-americana e chinesa que apresentam crescimento do PIB naquele período. Europa e Japão também contribuíram para esse bom desempenho da economia, apresentando números mais atrativos que aqueles vislumbrados na década de 1990. Esse desempenho favorável da economia mundial aumentou o comércio internacional e alavancou o setor de exportações. Outro fator que permitiu esse bom desempenho é que a expansão do mercado consumidor em escala mundial aumenta proporcionalmente a demanda por matérias-primas e produtos agrícolas, beneficiando países como Brasil, grandes produtores de grãos.

Para alguns autores, o governo do PT significou uma ruptura com a política econômica neoliberal do governo FHC. Segundo Mercadante (2010), a estabilidade econômica, a implementação de uma agenda social para o desenvolvimento, a consolidação da democracia e das instituições republicanas e sustentabilidade ambiental colocaram o país em uma posição de protagonista na esfera internacional, consolidando uma nova inserção internacional. Ou seja, essa fase demarcou o ingresso em uma etapa do que ele denominou como neodesenvolvimentismo ou, ainda, nas palavras de Singer (2012), de um reformismo fraco. Este seria um meio termo entre neoliberalismo e reformismo forte ou ainda da implementação do Estado de bem-estar social no Brasil. Para Carvalho (2018), foi o período do “milagrinho” brasileiro, aludindo ao período do milagre econômico dos tempos da ditadura empresarial-militar e suas taxas elevadas de crescimento. Para esses economistas, o Brasil avançava para a consolidação efetiva de uma estabilidade econômica e de universalização de políticas sociais jamais vista na história do país. Ressaltam ainda que o aspecto mais marcante do governo Lula consistiu na centralidade com que foram tratadas as políticas de renda e de inclusão social.

Para Filgueiras e Gonçalves (2007), a conjuntura internacional favorece os países periféricos com problemas de vulnerabilidade externa. Para esses autores, a economia brasileira possui fortes traços de vulnerabilidade externa nas esferas monetário-financeiras, produtivo-real-tecnológica e comercial³⁸. Dessa forma, a economia nacional é dependente da conjuntura internacional, sendo submetida a pressões e crises externas, que implica em ajustes econômicos com elevados custos sociais para a sociedade. Esta tem sido a marca do desenvolvimento brasileiro, dependente e subalterno. Nessa perspectiva de análise, os autores traçam um paralelo entre o governo Lula e governo FHC apontando alguns elementos que demonstram que não houve grandes alterações na estrutura econômica do país nesses dois governos, mas,

³⁸ Filgueiras e Gonçalves (2007, p.47-49) utilizam como método de análise referencial o conceito de vulnerabilidade externa para entender a evolução da economia brasileira. A maior ou menor vulnerabilidade representa a capacidade de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos. Para compreender melhor essa questão, os autores dividiram a análise da vulnerabilidade externa em duas abordagens. A primeira refere-se à vulnerabilidade externa conjuntural, em que avalia seus impactos na economia brasileira. Ela é resultado dos ajustes externos e é essencialmente um fenômeno de curto prazo. A segunda refere-se à vulnerabilidade externa comparada e estrutural. Esta é dada pelo desempenho externo de um determinado país, comparativamente ao desempenho externo relativo de outros países.

pelo contrário, reforçam a tese de continuidade na gestão da política econômica. Para eles, a inserção internacional do Brasil no primeiro governo Lula manteve a tendência histórica de inserção passiva, o que fez permanecer a vulnerabilidade externa do país. As exportações se concentraram nos produtos com baixa intensidade tecnológica e nos produtos intensivos em recursos naturais, revelando uma “reprimarização das exportações” (2007, p. 94). Essa reprimarização das exportações afeta o setor industrial provocando um atraso na estrutura produtiva e colocando o país dependente das exportações de *commodities*.

O aumento dos preços das *commodities* associado ao crescimento das economias norte-americana e chinesa impulsionou o bom desempenho da balança comercial. Por outro lado, os *superávits* primários melhoraram as contas externas, o que reduziu o percentual do chamado Risco Brasil e permitiu uma redução da inflação. Essas medidas, associadas ao controle da dívida externa, renderam ao Presidente um índice de credibilidade muito grande, embora tenha ocorrido forte aumento da dívida interna. Dessa forma, o primeiro governo Lula obteve um bom desempenho da economia promovido pelos fatores supracitados, garantindo as bases para sua reeleição.

Outra medida importante para alavancar a economia foram os programas de renda mínima, como ilustra a criação do Programa Bolsa Família (PBF), da política de valorização do salário-mínimo e expansão do BPC, o que, nas palavras de Mercadante (2010), gerou uma política de redistribuição de renda sem precedentes na história brasileira e abarcou uma das etapas do neodesenvolvimentismo, que seria o fortalecimento do mercado interno. De acordo com Gonçalves (2012), essas medidas tiveram êxito, pois houve uma pequena queda na taxa de desigualdade no país nos dois governos de Lula. O Coeficiente de Gini saltou de um percentual de 59,1, em meados de 1990, para 55,0, em 2010, demonstrando que houve aumento na renda do trabalhador.

Ainda destacamos os incentivos ao consumo das famílias³⁹. Desde o início, o governo impulsionou a concessão de créditos para as famílias de forma

³⁹ Destacamos brevemente o que Braverman (1987) ressaltou como sendo a família no modo de produção capitalista. Ela serve como forma de criar bases para um consumo regular, serve como reprodutor ideológico dos valores tradicionais e, hoje, podemos acrescentar que é um fator disciplinador do trabalhador, como bem percebeu Ford nos idos anos de 1920, quando contratou assistentes sociais para moldar o perfil de família, adequando-a ao trabalho na sua linha de

a estimular o consumo. A política de créditos incluía empréstimos pelos bancos públicos para financiamento rural e habitacional e empréstimos via crédito consignado com juros mais baixos do que os habituais e prazos maiores para pagamento (Carvalho, 2018). Essa política de concessão de créditos gerou um duplo movimento, pois estimulava o mercado imobiliário com a construção de imóveis de custos variados, o que impulsionou uma valorização dos imóveis no país nesse período e também o consumo de bens de consumo duráveis, como automóveis e eletrodomésticos. Segundo Carvalho (2018, p. 27), “o acesso ao maior crédito, combinado à redução de desigualdades sociais e crescimento do emprego, reforçou o dinamismo do consumo das famílias e do mercado interno durante o período do Milagrinho”.

Por se tratar de uma sociedade capitalista, era evidente que o “milagrinho” não seria duradouro. Apostar na ciranda do endividamento, familiar ou individual, fez com que os efeitos da economia internacional, em países com alta vulnerabilidade externa, caso do Brasil, levassem ao comprometimento da renda dessas famílias, devido à queda do crescimento e às altas taxas de juros, postergando a crise para o governo seguinte, o de Dilma Rousseff. Ainda no governo Lula, quando da crise de 2008, nos EUA, a equipe econômica apostou em medidas como a expansão da liquidez. Ou seja, um maior número de recursos disponíveis para os empréstimos do setor financeiro, empresas exportadoras e construtoras. Outra medida foi impedir a desvalorização cambial por meio de intervenção sistemática do Banco Central para manter o real valorizado. Para manter os fluxos de capital externo, a equipe econômica apostou na elevação das taxas de juros, evitando, dessa forma, a evasão da moeda e garantindo o equilíbrio da balança de pagamentos.

É também no seu segundo mandato que o contexto internacional não se mostra mais favorável. A crise econômica dos EUA, resultado da queda da taxa de juros em 2004, estimulou a tomada de empréstimos em larga escala, produzindo um aumento do endividamento pessoal dos norte-americanos e incrementando o mercado imobiliário. O aumento dos empréstimos gerou, posteriormente, uma crise do setor financeiro, o que afetou a economia e provocou uma forte recessão. Os rebatimentos da crise nos EUA logo se

montagem. Outro fator seria a necessidade de controle do trabalhador na garantia dos proventos da prole, o que facilita muito a subordinação ao mercado de trabalho precário e mal pago.

espraiaram para outros continentes, afetando as economias de todos os países, inclusive, a economia brasileira, evidenciando a vulnerabilidade externa.

Mesmo com as medidas de ajuste seguidas pelo governo Lula, a taxa de desemprego diminuiu, passando de 10,5 % no final de 2002 para 5,3 % no final de 2010. A renda média dos brasileiros também subiu e notou-se um número maior de trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho (Andrade e Marques, 2015). O consumo apresentou um leve aumento, facilitado pela redução dos impostos ao consumidor e também da taxa Selic que caiu para 10,66 %, o que reduziu o valor dos juros cobrados ao consumidor e também da dívida externa. A combinação desses fatores permitiu que o país apresentasse um crescimento do PIB nos dois mandatos, impulsionado, em boa medida, pelos investimentos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e na contenção dos gastos públicos, principalmente nas políticas sociais.

Se houve benefícios para parcelas da classe trabalhadora com as políticas adotadas, os maiores favorecidos, foram sem dúvida, os grupos dominantes do país, situados nos setores do agronegócio, das exportações, da construção civil e do setor bancário, mantendo o quadro histórico da desigualdade social no país. Com a desaceleração da economia mundial e a elevação das taxas de juros, aumentou os serviços da dívida pública, revelando mais uma vez a fragilidade da política do *superávit* primário. Esta será a realidade das economias periféricas e dependentes de capital externo com as crises no mercado mundial. Esse quadro revela a permanência das desigualdades sociais e a concentração da riqueza, marca histórica da nossa formação social, além de perpetuar o crescimento dependente e subalterno sempre sujeito às crises externas. Uma realidade que o governo democrático-popular optou por não enfrentar, preferindo manter a “pequena política (divisão de cargos, prestígio, fisiologismo, negócios e acordos corporativistas)” (Filgueiras e Gonçalves, 2007: p.226).

Por outro lado, o governo Lula não considerou a reforma agrária como um dos aspectos importantes para redistribuir renda e minimizar o desemprego, preferindo manter a política de assentamento rural do governo FHC, ao mesmo tempo que garantiu a expansão do agronegócio. Nessa direção, está evidente a lógica da focalização, característica basilar da política social brasileira. Dessa forma, assim como todos os outros governos, não realizou reformas importantes

para minimizar os impactos da pobreza e do desemprego como a reforma agrária, a reforma trabalhista, a reforma tributária e fiscal. Pelo contrário, ampliou a precariedade das condições de vida e trabalho, privilegiando o ajuste estrutural, penalizando a classe trabalhadora e beneficiando o grande capital. Contudo, o aumento do consumo das famílias, associado aos benefícios sociais distribuídos permitiram a continuidade da política petista com a eleição de Dilma Rousseff em 2010.

Como destacado nos parágrafos anteriores, a crise de 2008 foi enfrentada pela equipe econômica do governo de forma a evitar impactos mais severos na economia nacional. Para Andrade e Marques (2015), a expansão do crédito, sobretudo estatal, com destaque para os créditos concedidos pelo BNDES, revelando a importância de um setor bancário estatal para os momentos de crise foi uma das iniciativas bem-sucedidas para driblar a crise. Outra medida importante foi a diminuição dos impostos ao consumidor, sobretudo no setor de automóveis e eletrodomésticos, alavancando o mercado interno e fazendo com que a indústria permanecesse estável, compensando a queda nas exportações. Essas medidas serão fundamentais para o desempenho econômico do governo Dilma. Nos quatro anos de governo da Presidenta Dilma, não houve alterações na política econômica, embora os números não tenham sido tão favoráveis quanto nos dois primeiros mandatos de Lula. Para Andrade e Marques (2015), o desempenho das economias internacionais foi um dos fatores responsáveis por essa mudança de rumo.

Diante da crise, Dilma optou por privilegiar o consumo, reduzindo e controlando preços e juros, visando controlar a desvalorização do real. Durante seu governo, a taxa Selic sofreu oscilações significativas, voltando a subir em 2013. O maior controle sobre o preço da gasolina e dos alimentos da cesta básica garantiram o consumo e o controle da inflação, assim como a redução dos juros bancários, impulsionando o setor de habitação com créditos reduzidos para o Programa Minha Casa Minha Vida. Ainda segundo Andrade e Marques (2015), a redução de impostos sobre vários produtos visava tornar os produtos brasileiros mais competitivos. Esta medida promoveu uma desoneração fiscal sem paralelo, principalmente das contribuições que financiam parte importante das políticas sociais, resultando em um *déficit* do PIB já em 2014. Para além da queda no PIB, houve também uma leve queda na produção industrial, embora a

taxa de desemprego permanecesse estável, não ultrapassando a casa dos 5 a 7 %, impulsionada pela expansão do setor de serviços.

No plano político, o PT apostou na mesma estratégia de seu antecessor. Por meio de medidas antipopulares e antidemocráticas, cooptou as bases do movimento sindical, trazendo a CUT, o movimento estudantil, o MST e vários outros movimentos sociais, em uma clara perspectiva de despolitização da política brasileira. Tratou com truculência e falta de diálogo diversas greves ocorridas no país, desconsiderou os movimentos de massa como as manifestações de julho de 2013 contra as obras da Copa do Mundo, acenou com indicações políticas que favoreciam o grande capital, fazendo acordos com todo e qualquer político brasileiro. Apesar desse quadro, o governo Dilma é reeleito, mas em um pleito bastante apertado. É com essa desconfiança que a política econômica sinaliza para o ajuste estrutural, em que a desvalorização da moeda brasileira, a alta dos juros, a queda do PIB e a alta da inflação mais uma vez afetam os segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora. As medidas do ajuste recaem sobre o arrocho salarial sobre a classe trabalhadora e os serviços públicos, como saúde, educação, moradia, dentre outros. No plano trabalhista, a mesma perspectiva de autoritarismo e inflexibilidade alimentou o diálogo com as massas, além de fomentar a política de precarização e flexibilização das leis trabalhistas e das condições de trabalho.

A necessidade de acumular riquezas, típicas do modo de produção capitalista, não conhece outra receita que não seja a de extrair mais valor por meio do trabalho excedente, promovendo a subsunção formal do trabalhador ao capital, ampliando a superpopulação relativa, sobretudo na sua parte estagnada (Marx, 2013). É com esse ímpeto que a pequena e média burguesia brasileira protestou ruidosamente contra a corrupção na qual se viu envolvido o Partido dos Trabalhadores. Os protestos que tiveram início em 2013 contra o aumento das passagens ganharam vulto gerando uma série de outras manifestações contra as perspectivas democratizantes do governo petista. Protestaram contra a lei das domésticas, contra a política de cotas, contra o aumento do dólar, contra o consumo dos mais pobres, evidenciando a natureza tacanha e mesquinha da nossa burguesia construída ao longo do processo de consolidação da sociedade capitalista, reiterando os princípios de uma lógica colonial que não rompe com o passado. Tais protestos redundaram na ascensão do vice de Dilma, Michel

Temer, que assumiu, após uma manobra orquestrada pelos setores elitizados da sociedade brasileira. Seu objetivo era acelerar as mudanças para dar cabo de algumas medidas que beneficiariam ao capital e a uma pequena parcela de comerciantes e empresários nacionais ao levar a termo a política de teto dos gastos públicos, a lei de terceirização e a reforma trabalhista aprofundando o processo de superexploração do trabalho.

Diante do exposto, Silva e Oliveira (2021) analisam que não se pode falar de Estado de bem-estar social nos governos petistas ou ainda de reformismo fraco, pois um reformismo fraco em um país com tamanha desigualdade social implica em admitir mudanças residuais e não estruturais. Ou seja, não houve ruptura no processo de acumulação de capital em curso no Brasil. Tampouco podemos dizer que houve mudanças na renda da classe trabalhadora, sendo mantida a política de precarização do trabalho, marca histórica das nossas relações trabalhistas. Pelo contrário, houve um aprofundamento tendo em vista a informalidade e o processo de terceirização. Um exemplo paradigmático é o fato de que em 2016, 63 % das empresas industriais utilizavam trabalhadores terceirizados e 88,9 % das empresas pesquisadas apontaram a diminuição dos custos de produção como principal incentivo à terceirização e à reforma trabalhista.

Embora as taxas de desemprego tivessem apresentado números reduzidos, passando de 12,32 %, em 2003, para 5,98 %, em 2011, ao longo dos governos Dilma e no de Temer, o desemprego voltou a crescer, atingindo 7,32 % em 2012, 6,78 % em 2014, 12,77 % em 2017 e 12,26 % em 2018 (Silva e Oliveira, 2021). Na questão agrária, os números entre os governos de FHC e do PT mantiveram-se praticamente inalterados. Enquanto nos oito anos do governo FHC foram assentadas 528,4 mil famílias, no período que vai de 2003 a 2012, compreendendo dois mandatos de Lula e meio mandato de Dilma, foram assentadas apenas 562,7 mil famílias. Por outro lado, o apoio ao agronegócio foi superior àquele dado à agricultura familiar. Comparados os dados entre o agronegócio e a agricultura familiar, verificou-se que em 2006/2007, foram aplicados 46 e 10 milhões, em 2009/2010, 86 e 11 milhões e, em 2014/2015, 156 e 24 milhões, respectivamente (Oliveira, 2020).

Ainda, em relação à política social, Mercadante (2010) e Carvalho (2018) enfatizam que os governos do PT privilegiaram a universalização das políticas

sociais. Contudo, essa afirmação não procede, visto que, a saúde, a educação⁴⁰ e a previdência continuaram divididas entre o setor público, de qualidade inferior, e o privado, com serviços de melhor qualidade, criando uma dualidade entre quem pode pagar e os que dependem dos serviços públicos. Moradia, transporte, educação, segurança, dentre outros são políticas de mercado, bem distantes da universalidade “defendida” pelos governos PT e que vigorou nos países onde de fato o Estado de bem-estar social teve lugar⁴¹. O que se presenciou foi uma ampliação de políticas monetárias aos mais pobres que, não redistribuiu a renda, mas transfere da classe média para os segmentos mais pauperizados, consistindo em políticas focalizadas, parciais, descontínuas e baseadas em programas de renda mínima, com valores que não permitem o acesso aos bens de consumo de outros segmentos da população.

Os gastos do PIB permitem constatar essa realidade, pois os recursos do Programa Bolsa Família não atingiram a casa dos 0,47 % do PIB, nos anos de 2007 a 2010, segundo Gonçalves (2012). Por outro lado, são programas que funcionam como barganhas eleitorais e que são retirados em função de interesses do capital quando necessário. Considerar um Estado de bem-estar social com gastos pífios do PIB sobre políticas de assistência social e uma política salarial que, na sua maioria, não ultrapassa a casa dos R\$ 2.000,00, excluindo parte significativa da população do acesso ao consumo básico é de fato apostar em uma lógica de bem-estar falaciosa.

⁴⁰ Em 2008, as taxas de analfabetismo funcional continuaram bastante elevadas entre a população brasileira, repetindo anos anteriores como atestam os dados elaborados por Rosseto e Paixão (2010). Comparando entre homens e mulheres brancos e homens e mulheres pretos e pardos, chegamos a percentuais correspondente a 16 % e 16,1 % e 27,6 % e 25,7 % entre a faixa etária de 15 anos ou mais. Quando analisamos a taxa de analfabetismo funcional entre a população de 40 anos ou mais, os dados são ainda maiores, correspondendo a 24,9 % e 26,5 % entre os brancos e 43,7 % e 43,7 % entre os pretos e pardos (Rosseto e Paixão, 2010).

⁴¹ De acordo com Silva e Oliveira (2021: p. 492), o Estado de bem-estar social foi baseado no relatório de *Beveridge*, na teoria de Keynes e no processo de trabalho fordista. As premissas da construção do *welfare state* deveriam conter políticas de renda aos desempregados como seguro desemprego e renda aos idosos, moradias populares, assistência à saúde, educação de nível técnico para qualificar força de trabalho para o mercado em recuperação, além de políticas de crédito ao capital para recuperação do parque industrial, forte regulamentação do mercado financeiro, a fim de priorizar os investimentos no setor industrial, além de política de salários elevados e redução da jornada de trabalho. Por outro lado, as mulheres ficavam fora do mercado de trabalho, respondendo, na sua maioria, pelos cuidados com os filhos e idosos, e a política educacional permitia a permanência dos jovens mais tempo na escola, o que reduzia o emprego juvenil e por consequência mantinha as taxas de desemprego em patamares bem reduzidos.

1.10 Bolsonaro: o caminho incivilizado do retrocesso

O ano de 2019 no Brasil pode ser considerado como um divisor de águas na política brasileira. Após longos anos e períodos de ditadura no país, o povo brasileiro, amparado pelo desconhecimento e pelas profundas desigualdades sociais no país, escolheu um militar cujo discurso de campanha sinalizava um caminho aberto para o que há de mais retrógrado na política econômica, social e cultural do país. Após a derrota do candidato petista, Fernando Haddad, no segundo turno das eleições presidenciais, Jair Bolsonaro e seus apoiadores foram para as ruas festejar, enquanto outros amargavam com a incerteza do futuro do país.

Para a classe trabalhadora, já em período de campanha, Bolsonaro havia dito que os brasileiros deveriam escolher entre trabalhar ou ter direitos trabalhistas, o que evidenciava que reformas no âmbito do trabalho seriam mais arrojadas que as de seus antecessores. De fato, como uma das suas primeiras medidas, Bolsonaro tratou de iniciar o debate sobre a reforma da Previdência Social. Aliás era esta uma prioridade de seu governo, tendo em vista a missão inconclusa do seu antecessor Michel Temer que, devido a sua impopularidade e às proximidades com o pleito eleitoral, não levou a cabo tal missão.

Para Lobato, Costa e Rizzotto (2019), a justificativa para realizar a reforma da previdência se baseava no argumento de que ela era necessária para ter sustentabilidade no presente e garantir para as gerações futuras o direito à aposentadoria, promovendo maior equidade. Com esse intuito, o ministro Paulo Guedes apresentou em 2019 a Proposta de Emenda à Constituição 06/2019 (PEC-06/2019). No bojo das mudanças, estava previsto o aumento do tempo de contribuição e de idade, “redução do valor de pensões, restrição à aposentadoria rural e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)” (Lobato, Costa e Rizzotto: 2019 p. 7). Na mesma esteira, o regime previdenciário após a reforma seguiria a tendência dos outros países, pois previa um amplo sistema de capitalização, ou melhor dizendo, de criação de fundos de pensão privados.

Sem a participação dos setores interessados, a reforma foi um processo de cima para baixo, consoante com os regimes autocráticos que marcaram boa parte da nossa história política. Mesmo com as justificativas de que trariam benefícios e equipararia as distorções em prol dos trabalhadores mais pobres,

na prática tal não aconteceu, pois estes foram os segmentos mais penalizados da reforma. Em contrapartida, não foram apresentados os gastos provenientes das “economias” geradas com as mudanças previdenciárias. Pelo contrário, em vez de equidade, houve o privilegiamento de alguns setores, o que demonstrou de imediato ser uma reforma para beneficiar os militares conforme atestam Lobato, Costa e Rizzotto (2019), acentuando a histórica política de favorecimento desse grupo.

Há ainda que ressaltar que os trabalhadores da iniciativa privada, rurais e segmentos mais pauperizados forma os mais prejudicados, tendo em vista a precariedade das relações de trabalho no Brasil que se agravaram com a reforma trabalhista realizada por Temer. Ademais, a expectativa de vida no país é baixa, como evidenciamos em alguns itens deste capítulo, tendo em vista a fome, as péssimas condições de vida, os baixos salários pagos, a violência, a alta informalidade etc. Destaca-se ainda que a redução ou revisão do BPC atinge as famílias mais pobres que sobrevivem com a renda do benefício, tendo em vista que a média *per capita* é de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo para receber o benefício. Ou seja, uma renda ínfima que não consegue garantir a subsistência de uma família de quatro pessoas.

No campo da assistência social, Bolsonaro reativou o primeiro damismo ao colocar sua mulher como responsável pela condução do Programa Criança Feliz que visa educar os filhos dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), com o objetivo de fortalecer o vínculo familiar. A ideia do programa é dar orientações para as famílias sobre a melhor maneira de estimular os filhos nos estudos. Para Oliveira (2020), o que se reivindica é um trabalho direcionado para uma ação direta sobre o indivíduo, adestrando-o com aconselhamentos e tratamentos da personalidade, muito próximo da psicologização dos problemas sociais, como concepção de uma questão individual e não da estrutura social. Ademais, sinaliza para a revisão de alguns beneficiários do PBF, alegando que muitos destes são resultados de processos fraudulentos, beneficiando famílias que não necessitam de fato. Na prática, o que está por trás desse discurso é economizar recursos para serem computados na contenção do decantado *déficit* público e no ajuste estrutural proposto pelas agências multilaterais.

No campo, segundo Alentejano (2020), a reforma agrária não avançou, muito pelo contrário, o que se presenciou foi um total favorecimento do agronegócio, em especial de três produtos como o milho, a cana-de-açúcar e a soja⁴². A pequena agricultura e a proteção do trabalhador no campo ou ainda os assentamentos rurais, as terras indígenas e quilombolas foram todas consideradas áreas para expansão do agro. Ou seja, no campo ocorreu, durante o governo Bolsonaro, uma política de terra arrasada na proteção dos povos originários e na defesa do meio ambiente em detrimento do agronegócio, mas também em favor da mineração, do garimpo ilegal, do desmatamento por meio do furto de madeira, acentuando o desmatamento no país. Destaca-se ainda a dura perseguição que o governo fez aos movimentos sociais e de luta pela defesa da terra como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e os movimentos em defesa dos quilombolas e indígenas e também do meio ambiente.

Na política educacional, os retrocessos que já vinham se manifestando desde o governo FHC também se fizeram notar. Lembrando que o Brasil democratiza o acesso à educação somente nos anos de 1990 quando entra em vigor os preceitos da CF/88. Até então, boa parte das pessoas que viviam no campo estavam excluídas do acesso ao ensino no país. Com a promulgação da Constituição e a descentralização da política de educação, inicia-se um processo de construção de escolas nas periferias das grandes cidades e também na zona rural, o que contribui em muito para reduzir as taxas de analfabetismo no Brasil. Paralelo ao movimento de maior democratização do ensino, assiste-se a sua maior privatização. Ou seja, toda a política do governo Bolsonaro privilegiou a educação privada em detrimento da defesa da escola pública, em especial no ensino superior.

Portanto, aquele movimento iniciado durante o governo Militar de privatização e introdução de preceitos ideológicos na educação brasileira com a realização do acordo MEC-USAID vai se consagrar na lógica de uma educação

⁴² “A produção de milho cresceu 285,5 %, a de cana-de-açúcar 184,3 % e a de soja 492,5 %, confirmando a prioridade da agricultura brasileira atual pelos produtos voltados para exportação ou a produção de matérias primas para a indústria em detrimento da produção de alimentos para a população. Todos esses dados apontam para a inexorável ampliação de nossa insegurança alimentar, decorrente de um modelo produtivo que expande a produção de commodities em detrimento da produção de alimentos” (Alentejo, 2020: p.362).

voltada para o desenvolvimento de uma pátria empreendedora e articulada com a ideia da pesquisa voltada para o mercado. Tal prática se vislumbra de forma muito mais clara no ensino superior, pois os cortes feitos pelo governo na educação superior demonstram o compromisso de sucateamento de universidades públicas de forma a justificar sua venda para a iniciativa privada. Um exemplo foi a criação do programa Future-se lançado quando Abraham Weintraub ainda era ministro da educação. Para este, o Future-se deveria seguir os exemplos adotados em universidades do Canadá e dos Estados Unidos, onde já existe a captação de recursos pelas universidades, que são as parcerias público-privadas para o desenvolvimento de pesquisas e projetos específicos (Pereira, 2019).

O Future-se está estruturado a partir de três eixos que compreendem a lógica do empreendedorismo, com a gestão e formação de quadros vinculados aos setores empresariais para desenvolvimento de ações inovadoras que possam contribuir para o desenvolvimento social, assim como a pesquisa que também está ligada a uma concepção de empreendedorismo e inovação. Por internacionalização, entende-se a maior oferta de bolsas estrangeiras e publicação de docentes no exterior e a validação de diplomas e créditos cursados no exterior (Silva, Ribeiro e Andrade, 2022).

Para provar a necessidade das medidas supramencionadas, o governo Bolsonaro tem reduzido os investimentos na educação. Para Silva, Ribeiro e Andrade (2022), o auge dos investimentos na educação ocorreu de 2008 a 2012, sofrendo queda nos anos sucessivos, em especial em 2015, ainda no governo Dilma, quando se inicia o quadro recessivo no país. Nos governos Temer e Bolsonaro, favorecida pela PEC dos Gastos públicos, os cortes ficaram mais amplos, como demonstram os anos de 2020, quando foi realizado um contingenciamento de 30 % para as universidades públicas e institutos federais, provocando um clima de insegurança e incerteza quanto à possibilidade de arcar com as despesas correntes das instituições de ensino naquele ano.

Por trás dos objetivos do Future-se e os cortes, ocorreu também um ataque aos ideais culturais e ideológicos que, segundo o ex-ministro Weintraub, deita suas raízes na ampliação do marxismo cultural e da ideologia de gênero cultivada no Brasil durante o governo petista. Tais ataques estão atrelados a uma política neoconservadora que imputa todos os males do país a uma agenda de

esquerda que, segundo seus asseclas, introduziu a ideologia de gênero nas escolas contribuindo para a perda de valores fundamentais para a conservação da tradicional família burguesa e cristã e os seus valores e bons costumes.⁴³

Para o governo, os cortes foram justificados pela pandemia da covid-19, decretada no Brasil em março de 2020, quando se iniciou a paralisação das atividades presenciais em boa parte dos setores considerados não essenciais para a economia. Os serviços essenciais continuaram exercendo suas atividades de forma escalonada, de forma a evitar aglomerações e exposições desnecessárias. Inicialmente, o governo tentou impedir as medidas de isolamento espacial, mas foi obrigado, por decisão do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, a seguir as recomendações propostas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), por se tratar de um caso de saúde pública coletiva.

Ato contínuo, o governo também foi obrigado a criar um auxílio para subsidiar a população sem renda para resistir ao tempo de isolamento. O auxílio emergencial foi instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, com a finalidade de permitir o acesso à renda enquanto persistissem as medidas impostas pelo quadro pandêmico. Como proposta inicial, o Governo Federal estipulou uma renda de R \$200,000 por família, provocando rejeição por parte da sociedade, por considerar o valor abaixo das necessidades mínimas. Após a ampliação e aperfeiçoamento do programa, realizado pelo Congresso Nacional, o benefício passou a ter o valor de R \$600,00 mensais por três meses, sendo prorrogado por mais dois meses por meio do decreto nº 10.412 de 30 de junho de 2020.

Apesar da implementação do auxílio emergencial, Bolsonaro ignorou por diversas vezes a gravidade do vírus. Aludiu à doença como se ela fosse uma mera gripezinha, negou-se a usar máscara, circulava em público em meio aos seus seguidores, repetia frases que evidenciavam total falta de empatia com a dor e a perda pelos atingidos pela Covid-19, recusou compras de vacinas

⁴³ Por essa razão, os conservadores culpabilizam o marxismo cultural pela ruptura da tradição e dos valores mais nobres, pela destruição da família nuclear e até mesmo pelo estímulo à orgia, às drogas, ao fim da cultura ocidental, pela baixa taxa de fecundidade em razão do feminismo. A universidade, para os conservadores, é o palco dessa nova faceta cultural, por se configurar como espaço mais autônomo e livre do pensamento. O papel que a universidade ocupa na sociedade pode ser de contraposição ou até mesmo de uma contracultura, podendo ampliar e desnaturalizar as perspectivas ideológicas e teóricas de muitos indivíduos (Oliveira, 2020).

alegando que tinha problemas ideológicos com a China. Recusou-se a apresentar um plano de vacinação para conter o avanço da doença, trocou ministros na área da saúde por considerar que deveriam obedecer suas ordens e não da ciência (Pereira, 2021).

Paralelo ao discurso de negação do vírus, Bolsonaro incentivava os trabalhadores informais a irem para as ruas, tentando retomar as atividades comerciais a qualquer custo no país. O resultado da sua política negacionista foi a ultrapassagem no biênio 2020-2021 da casa dos 600 mil mortos, em sua maioria, como indicam pesquisadores, “mortes evitáveis por meio de uma estratégia de contenção da doença”. Bolsonaro mandou literalmente a classe trabalhadora para a morte por sufocamento, sua atuação na pandemia nos dá mostras do quanto a burguesia que atua no Brasil e suas frações estão dispostas a violar o direito à vida e à saúde da classe trabalhadora brasileira em defesa de seus lucros. Como agravante da situação, foram evidenciados durante a pandemia vários desvios de verba para a compra de aparelhos e medicamentos em prol de grupos que atuavam nos estados, em uma clara constatação da corrupção em meio ao desespero. Soma-se ainda o fato de que os poucos investimentos na área da saúde ao longo dos anos e agravados pela EC/95 impossibilitaram uma ação mais eficaz no combate ao vírus da Covid-19.

Silva e Araújo (2022) informam, em matéria publicada pela Folha de São Paulo, que a primeira revisão orçamentária de 2019, anunciou cortes na casa dos R\$ 7,5 bilhões da área social. Apesar da área da saúde ter tido o menor percentual de corte (3 %), a educação teve um congelamento de 25 %, o que afeta sobremaneira a saúde, tendo em vista o financiamento de Hospitais Universitários e desenvolvimento de pesquisas. Ainda de acordo com dados do Ipea (2021), para o combate à pandemia, o governo federal abriu mão, temporariamente, do ajuste fiscal, amparado pelo Decreto Legislativo nº 6 de 2020 (decreto de calamidade pública), mas de modo focalizado: apenas ações referentes ao seu enfrentamento. Para 2020, o Ministério da Saúde obteve recursos equivalentes a R\$ 125,1 bilhões (US\$ 24,15 bilhões). À frente do Ministério da Saúde, entre março de 2020 e maio de 2021, Eduardo Pazuello comandou a transferência de recursos para enfrentamento da pandemia, no valor de R\$ 15,6 bilhões (US\$ 3,01 bilhões) (Ipea, 2021). Com o declínio da curva

de contaminação e ultrapassada a fase mais crítica da pandemia, a expectativa é de regressão dos recursos da saúde para patamares anteriores a 2019.

No campo do trabalho, podemos perceber que o governo Bolsonaro acirrou a crise recessiva que vinha golpeando o país desde 2015. Os números do desemprego e da informalidade apresentaram dados elevados, sobretudo durante o período da pandemia. Bolsonaro também esboçou uma tentativa de promover uma reforma administrativa. Em setembro de 2020, apresentou ao Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional (PEC 32/2020) justificada pela necessidade de tornar o Estado brasileiro mais eficiente. Para Melo, Barros e Brasileiro (2022), a reforma administrativa se insere no conjunto das medidas que o neoliberalismo exige para sua implementação. Obscurece, nesse sentido, o real significado de uma reforma administrativa como a proposta por Bolsonaro que visa favorecer setores da política patrimonialista enraizada na formação sócio-histórica brasileira.

De fato, a reforma administrativa passa por uma diminuição do Estado, envolvendo os servidores públicos, os ministérios, a transferência de serviços à iniciativa privada, dentre outros. Por outro lado, é mister salientar que a introdução da reforma administrativa proposta pelo governo envolve uma ruptura com a participação de sindicatos e movimentos sociais para privilegiar o mercado e segmentos deste como o setor rentista do grande capital, o agronegócio, a indústria e os segmentos médios da burguesia empresarial que vê na lógica neoliberal mais ortodoxa uma oportunidade de maximizar seus lucros tendo em vista que as políticas públicas, já fragilizadas, tendem a deixar de existir dando oportunidade para elevar a taxas de lucro do capital (Melo, Barros e Brasileiro, 2022). Destaca-se ainda que segmentos do serviço público, que sempre foram privilegiados, permanecem intocáveis, como os militares, o poder judiciário e os políticos de forma geral, revelando o compromisso de garantir a permanência para um pequeno grupo que sempre esteve no rol da elite no país.

Para remediar as consequências de seus atos e da sua política econômica, Bolsonaro criou, em 2022, algumas políticas de renda como forma de minimizar os impactos negativos de seus anos de governo, evidenciado pela queda de popularidade e o baixo percentual de votos para reeleição em comparação ao candidato Luiz Inácio Lula da Silva. O aspecto eleitoral se apresentou na criação do Auxílio Brasil em substituição ao Bolsa Família, uma

mudança de nomenclatura, tendo em vista que o público-alvo e os objetivos permaneceram os mesmos. A diferença foi o aumento dos valores previstos até o final de 2022 e sinalização para a manutenção desse aumento caso fosse eleito. Também criou o auxílio caminhoneiro e taxista para angariar votos nessas categorias, o que surtiu efeito, pois sua popularidade voltou a subir indicando um segundo turno eleitoral.

Com o governo Bolsonaro, as frações da burguesia autocrática deixaram surgir à tona seus traços mais arcaicos, revelando uma nação racista, machista, míope, tacanha e afeta à permanência do atraso social, cultural, político e econômico. Fração essa que defende os privilégios e o patrimonialismo a pequenos grupos e ataca direitos básicos, como os direitos civis, e a liberdade de expressão, de religião, de ir e vir, dentre outros. Essa fração remonta aos primórdios da colonização e o processo de modernização no país, pois ao mesmo tempo que invoca a modernidade na ação do Estado, da produção, da tecnologia, defende velhos preceitos estamentais e patrimoniais, revelando seu traço autocrático, violento e desumano, pois em vez de democratizar a riqueza, prefere privilegiar a permanência da fome, do atraso, dos baixos salários e do desemprego e informalidade no país.

CAPÍTULO II

A POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL: DE VARGAS A BOLSONARO

O Brasil adere ao modo de produção capitalista sem, contudo, abrir mão de determinadas relações oriundas do passado. Dentre essas relações, podemos mencionar a questão trabalhista e a pobreza, que, ao longo da nossa história ficou relegada ao crescimento econômico do país, sendo a ele totalmente subordinada. Um exemplo pode ser vislumbrado pela ausência de políticas sociais de proteção ao trabalhador. De Vargas a Bolsonaro, assiste-se a uma ausência de medidas protetivas para a classe trabalhadora excluída do mercado formal de trabalho. Embora alguns estudiosos mencionem que a criação da CLT e outras leis trabalhistas possam ser consideradas como mecanismos de proteção ao trabalhador, consideramos o oposto, pois apenas representaram um arcabouço jurídico legal para o desenvolvimento do trabalho livre e assalariado no país, condição fundamental para a constituição da formação social capitalista. Dessa forma, as leis trabalhistas foram direcionadas para parcelas da classe trabalhadora vinculadas aos setores chaves da economia capitalista, excluindo a maioria dos trabalhadores do acesso a benefícios sociais e monetários que permitissem sua renda para além do mercado de trabalho formal.

As condições supracitadas redundaram na formação de um mercado de trabalho com forte incidência da informalidade e de trabalhadores sem remuneração, o que consolidará uma desigualdade econômica e social acentuada e relações de trabalho precárias e mal remuneradas, acirrando o quadro de pobreza e miséria no país, presente desde o processo de abolição da escravidão e gerando uma dualidade entre a classe trabalhadora brasileira, entre aqueles que recebem salários mais elevados e com direitos trabalhistas e os informais e/ou precários condenados a viverem com renda igual ou inferior a um salário mínimo. Nos anos de 1990, diante da ofensiva do capital para recuperar suas taxas de lucro e das diretrizes impostas pelas agências

formação, qualificação e reciclagem da classe trabalhadora, bem como projetos de capacitação e de incentivo ao empreendedorismo por meio de créditos, mudanças nas leis trabalhistas, dentre outras. Por políticas passivas, nos referimos às políticas de seguro desemprego, aposentadoria antecipada, criação de abonos salariais etc. Contudo, tais políticas seguem a lógica da política social no país, de forma geral, sendo focalizada, seletiva e ineficaz para promover o emprego e a renda dos excluídos do mercado formal de trabalho. Para minimizar os efeitos da ausência de políticas efetivas de emprego, os governos brasileiros têm criado, desde os anos de 1990, programas de “combate à pobreza” com ênfase em políticas monetárias de renda mínima para os comprovadamente pobres. Tais políticas seguem os princípios históricos da política social na dinâmica do capitalismo, revelando-se como funcionais ao capital na medida que apenas minimizam impactos das desigualdades sociais e permitem maior controle sobre a classe trabalhadora.

2.1 A política social brasileira e sua funcionalidade ao capital

A política social possui uma relação intrínseca com o modo de produção capitalista. Ou seja, a política social surge como desdobramento das desigualdades sociais provocadas por esse modo de produzir. Dessa maneira, podemos considerar que a política social só existe no capitalismo e para o capitalismo, sendo a ele funcional. Marx e Engels (2010), ao falar das medidas administrativas criadas na Inglaterra para conter o avanço do pauperismo, relata que tais medidas tinham como objetivo assegurar um tratamento político da pobreza, sem, contudo, romper com a estrutura que gerava as suas condições. Não tardou para que a burguesia entendesse que tais medidas eram perniciosas aos pobres, pois alimentavam a preguiça e a vadiagem e desestimulavam o trabalho, o que levou ao abandono ou à reformulação dessas medidas pelo Estado. Por essa razão, as medidas administrativas foram consideradas como um estímulo à pobreza, pois colocavam o pobre como dependente do benefício.

Qualquer benefício que pudesse estimular o pobre a trabalhar deveria ter como condição precípua um caráter punitivo, no sentido de considerá-lo como

responsável pela sua condição, colocando o trabalho como uma espécie de punição ou de premiação. Foi assim com as leis criadas durante a monarquia britânica, punindo os preguiçosos e confinando aqueles aptos ao trabalho em casas de trabalho que moldavam o novo trabalhador para a formação social em construção (Oliveira, 2017b).

Posteriormente, a pobreza vai adquirir contornos expressivos e contrários ao ideal capitalista de prosperidade, além de se constituir como uma ameaça à própria ordem, tendo em vista que a expulsão do trabalhador da terra criou aglomerados nos grandes centros urbanos, evidenciando a precariedade das condições de vida da população. Essas condições foram muito bem descritas por Engels (2008), quando narra as condições de vida da classe operária na Inglaterra. Com a primeira revolução tecnológica, o excedente de trabalhadores vai tornar-se mais expressivo. É no bojo dessas transformações que o trato da pobreza se torna objeto de intervenção do Estado, quando a classe trabalhadora começa sua organização mais sistemática em torno de reivindicações imediatas referentes ao trabalho e às condições de salário e de vida. Portanto, as primeiras medidas criadas pelo Estado serão no sentido de proporcionar renda àqueles excluídos do mercado de trabalho, mas que possuem vínculos relativos a este, como exemplificam as primeiras políticas implementadas, como o seguro saúde, seguro desemprego e seguro previdência, criadas na Alemanha, sob o comando de Bismarck.

Bühr (2010) e Behring e Boschetti (2008), ao se referirem a esses seguros, são taxativos em considerar que se constituíram como uma estratégia de desmobilização da classe operária e de divisão do movimento dos trabalhadores que crescia à medida que avançava o desenvolvimento das forças produtivas. Por ter como objetivo o enfraquecimento das lutas operárias, os seguros criados não eram destinados a todos os trabalhadores, constituindo-se como medidas corporativas que tendiam a beneficiar setores-chaves da economia, trabalhadores vinculados aos ramos mais dinâmicos da produção capitalista. Ficaram excluídos, portanto, outros segmentos dos trabalhadores, como os trabalhadores rurais, os trabalhadores domésticos, dentre outros (Oliveira, 2017a). Os seguros criados por Bismarck logo serão copiados por outros países europeus, que, à época, tinham como objetivo alavancar o processo de industrialização. Portanto, a assistência social aos mais pobres ainda vai ser

objeto de ajuda ou benemerência praticada por instituições religiosas ou ainda passível de forte repressão por parte do Estado.

Para Netto (2001), as políticas sociais são resultado do processo de publicização da questão social no cenário político, por meio da luta de classes. Com seu recorte marcadamente conservador, tem como objetivo atender às mazelas da classe trabalhadora, no seu estágio de acumulação do capital monopolista, em que a presença do Estado se faz mais forte para garantir a ordem em face do aumento das expressões da questão social. O autor cita ainda que, mesmo com o reconhecimento político da questão social, esta vai ter um trato individualizado, marcadamente influenciada por uma concepção positivista. Behring e Boschetti (2008) consideram que a política social foi, em grande medida, resultado do crescimento do movimento operário e de sua maior participação nos espaços políticos, obrigando a burguesia a reconhecer direitos de cidadania política e social. Outro aspecto que as autoras vão destacar é a vitória da revolução russa em 1917 e o advento do fordismo, dando maior poder aos trabalhadores na luta por acordos coletivos de trabalho, além da formação dos monopólios e da concentração da renda oriunda desse momento que, de acordo com as autoras, derruíram a ideia de um sentimento moral entre os liberais empreendedores.

Pereira (2008) analisa que a eclosão da questão social na segunda metade do século XIX trouxe novos e complexos problemas para o Estado capitalista, revelando-se como fato perturbador da ordem e das instituições liberal-burguesas. Yamamoto (2001), ao se referir à questão social, sinaliza que esta se torna objeto de intervenção estatal quando os trabalhadores iniciam sua luta por direitos atinentes ao trabalho, o que, mais tarde, traduzira-se em uma série de benefícios que resultarão nas políticas e serviços sociais públicos. Para Netto (2001), a política social no Estado burguês tem um traço despolitizado, sendo comumente tratada como objeto de administração técnica e/ou campo da terapia comportamental. O mesmo autor argumenta ainda que tais políticas se desdobram em várias políticas, o que permite sua fragmentação em vários serviços, sem uma aparente correlação entre si, facilitando o privilegiamento de alguns setores com maior poder de mobilização em detrimento de outros, como, por exemplo, o fato de a saúde e a educação terem um orçamento mais amplo em relação a outras políticas.

Coimbra (1998) destaca que devemos atentar para o fato de a política social carregar em si uma relação que envolve três protagonistas históricos: O Estado, a classe trabalhadora e os capitalistas. O não reconhecimento desses três protagonistas e do seu papel na dinâmica da política social pode levar a uma concepção de concessão/conquista, em que o Estado concede e a classe trabalhadora conquista, sem reconhecer o papel da burguesia nesse processo. Pastorini (1999), ao falar sobre a concessão/conquista, descreve-a como uma relação em que cada classe concede e conquista de acordo com seus interesses, sendo uma relação dialética mediada pelo Estado, pois o que ocorre de fato é uma luta em que cada um ganha e perde ao mesmo tempo. Para essa mesma autora, devemos pensar a política social como desempenhando três funções distintas, mas entrelaçadas. A primeira dessas funções seria a social, objetivando amenizar os problemas sociais, com a complementação dos salários pela prestação de serviços sociais, como saúde, educação e moradia. A segunda seria a função econômica por meio do barateamento da força de trabalho com a socialização dos custos da sua reprodução com a cobrança de impostos para manutenção do fundo público. Por último, temos a função política e a legitimidade que a política social promove, ao integrar as decisões políticas ao corpo do Estado, ampliando os quadros democráticos com vistas a criar um ambiente de participação nas decisões, o que cria a imagem de um Estado que atende aos interesses das classes em disputa.

Feita essa análise, podemos considerar que a política social é um instrumento importante no capitalismo, pois visa criar mecanismos para inibir a luta de classes e legitimar o poder da burguesia via ações do Estado. É na ampliação dos benefícios aos trabalhadores que a burguesia vai gestando seu projeto reformista, concedendo determinados benefícios para fazer crer que o capitalismo proporciona melhoria para a classe que vende sua força de trabalho, sem, entretanto, necessitar de uma superação da ordem engendrada por ela. O reformismo torna-se, dessa forma, o projeto a ser alcançado pelos trabalhadores de forma geral, contaminando segmentos de ambas as classes.

Marx (2012), analisando o programa criado pela social democracia alemã, é enfático ao afirmar que o projeto em construção não abarcava uma crítica contundente à estrutura do capitalismo naquela época. Pensar no pagamento de salário justo ou distribuição justa dos frutos do trabalho é incorrer na não

compreensão do significado do direito ou da igualdade decantada pelo capitalismo que tende a reduzir a todos como iguais não na forma econômica, mas na forma jurídica. Exemplo é que, mesmo criando um salário-mínimo, não será jamais justo, por não permitir ao trabalhador, de forma geral, apropriar-se da riqueza socialmente produzida, pois não visa à abolição da propriedade privada dos meios de produção.

Nesse sentido, ainda quando o Estado investe em políticas sociais e estimula a participação social, ele o faz com o claro intuito de mascarar a real condição de vida da classe trabalhadora, construindo uma ideologia em que cada um se torna inimigo do outro, ou melhor dizendo, que cada trabalhador seja o adversário do outro, não havendo solidariedade e fraternidade que se sustente em um clima de sobrevivência acirrada. Mesmo que, em alguns casos, isso tenha sido possível, como no pós segunda guerra e na construção de um Estado social em alguns países da Europa, os meios de produção privados não foram abolidos e a desigualdade social não foi eliminada, apenas foi reduzida a patamares menores em relação a outros países.

Para Arrizabalo (2014), inegavelmente, os “anos de ouro do capitalismo” foram marcados, nos países onde ele ocorreu, pela forte queda do desemprego e altas taxas de consumo, por meio de um sistema de tributação progressiva para manter o pacto social. Sob a forte regulação do Estado, ainda que respeitadas as devidas diferenças entre os tipos de Estado social construído, cada qual desenvolveu um combinado de políticas macroeconômicas de estímulo ao emprego, combinadas com serviços e políticas sociais com valores e tempo de cobertura bem distintos. A forte centralidade no trabalho como mecanismo de inserção foi o baluarte desse período e mostrou sua funcionalidade como instrumento de doutrinação e subordinação do trabalhador à exploração do capital, além de enfraquecer o movimento sindical que passa a negociar acordos coletivos de trabalho em detrimento da luta pelo fim da exploração do trabalho ou do trabalho assalariado. Essa estratégia obteve seus resultados, pois os partidos políticos comunistas ou socialistas logo aderiram à ideia de que era possível obter melhores condições de vida e de trabalho pela via da legalidade normativa, pela perspectiva democrática. Para Arrizabalo (2014), essa capitulação das lideranças comunistas foi favorecida pelo exílio na antiga URSS, quando do período do nazifascismo. Aqueles que

sobreviveram ao regime stalinista voltaram para suas terras com o compromisso de construir o socialismo de cada país, respeitando as particularidades de cada caso em especial. O resultado foi uma série de alianças com partidos de ideologias diversas, revelando a reviravolta reformista dos partidos comunistas.

Ou seja, a política social tem um limite máximo e um limite mínimo, segundo Coutinho (1995). O limite máximo seria não interferir nos processos de acumulação, o que, por si só, denota sua natureza parcial. O limite mínimo seria a manutenção da força de trabalho viva e disponível para ser absorvida pelo mercado de trabalho em expansão. Portanto, a natureza dessa política é muito específica, pois se configura como política focalizada, segmentada, paliativa, funcional, subordinada aos interesses do capital e condicionada à dinâmica da acumulação. Ainda sobre a política social, cabe-nos salientar que o advento de maior organização da classe trabalhadora não redundou em mais política social, não equilibrou o jogo de interesses, como assinala Coutinho (1995). Pelo contrário, o jogo continuou favorecendo ao capital, pois, se os trabalhadores ganham 10, o capital ganha 90, demonstrando que não é uma representação equitativa, mas direcionada para quem tem mais poder de pressão, como é o caso dos capitalistas. É no bojo dessa dinâmica que as políticas de emprego adentram o mundo das políticas sociais de forma geral, exercendo seu papel funcional na dinâmica da acumulação de capital e na recuperação das suas taxas de lucro.

2.2 A industrialização tardia e os princípios corporativistas da política trabalhista

No Brasil, a política de emprego sempre esteve associada ao desenvolvimento de uma política macroeconômica de crescimento da economia e sua conseqüente capacidade de geração de emprego e renda para o conjunto da classe trabalhadora. Ou seja, como o Brasil não desenvolveu um Estado social com políticas de renda e de serviços sociais para permitir a subsistência do trabalhador fora do mercado de trabalho, as relações de trabalho no país foram pautadas pela precariedade e pela alta mobilidade da força de trabalho. A exceção coube aos trabalhadores do funcionalismo público federal, políticos, militares, judiciário, profissionais liberais como médicos e advogados e algumas

categorias profissionais funcionais à introdução do capitalismo o país, beneficiados por políticas salariais e direitos trabalhistas diferenciados.

Portanto, desde o período de instauração do trabalho livre, com a Proclamação da República em 1889, o país dá os primeiros e tímidos saltos na construção de uma política trabalhista, direcionada aos extratos mais dinâmicos da economia capitalista (Oliveira, 2017a). Nesse contexto, ficaram excluídos os trabalhadores rurais, maioria da população brasileira, os negros escravizados recém-libertos e sem nenhuma política que assegurasse sua subsistência, as trabalhadoras domésticas, segmentos do capital de interesse secundário como comércio, alimentos e vestuário. Esse traço do mercado de trabalho livre, recém-instaurado no país, vai conjugar resquícios do atraso, verificando uma forte continuidade com as relações de trabalho escravas.

Ademais, a proibição de manifestações contrárias à política nacional denotava o autoritarismo do Estado capitalista nascente e representante dos interesses da burguesia nacional. Essa atitude inibiu de imediato as organizações sindicais e políticas ligadas ao movimento dos trabalhadores e favoreceu a política de salários baixos e condições precárias de trabalho, consolidando a histórica desigualdade social no país, fato presente em todo o processo de formação sócio-histórica. Soma-se a isso o caráter periférico do liberalismo nacional, que aqui nos trópicos será apenas no âmbito da liberdade econômica para alguns segmentos da população, não representando maior democratização econômica, política e social.

De acordo com Santos (1979), a Constituição Federal de 1891 reafirmava os princípios do *laissez-faire* ao enfatizar a não regulamentação das profissões, o que também foi reafirmado na Constituição de 1924. Merece destaque o fato da última Constituição sinalizar para uma perspectiva anticorporativa, envolvendo todas as categorias profissionais no bojo das mudanças trabalhistas em curso naquele período. Contudo, o que se presenciou foi o oposto, pois as primeiras medidas de proteção do trabalhador brasileiro sinalizavam para o reforço da política corporativa no sentido de privilegiar determinadas categorias profissionais essenciais ao processo de acumulação capitalista naquele momento. Essa ausência de regulação estatal resultou ainda no século XIX na criação de associações privadas representativas de algumas categorias profissionais. Já no final desse século, Santos (1979) ressalta as primeiras

medidas de proteção ao trabalhador, mas ainda restritas a algumas categorias profissionais, como, por exemplo, os trabalhadores do setor público das grandes cidades. Um exemplo foi a lei 3.397 de 1888 relativa aos trabalhadores ferroviários.

Essa lei criava a Caixa de Socorro para auxiliá-los em caso de doenças e, sobretudo, para garantir um auxílio-funeral. Em 1889, criou-se ainda o fundo de pensão dos funcionários das Oficinas da Imprensa Nacional. No ano seguinte, outra lei beneficiaria os trabalhadores do abastecimento de água da capital federal, estabelecendo um período de férias de 15 dias (Marconsin, 2009). Essa lei logo foi estendida aos trabalhadores ferroviários públicos. Em 1890, foram ampliados os direitos de aposentadoria a todos os ferroviários públicos e o fundo de pensão para os funcionários do Ministério da Fazenda e para os funcionários da Estrada de Ferro Central do Brasil, do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro, da Casa da Moeda e da Capitania dos Portos do Rio de Janeiro.

Como se pode perceber, as primeiras medidas de proteção ao trabalho foram extremamente corporativas e favoreceram, sobretudo, os trabalhadores públicos e também aqueles inseridos nos setores de maior importância para o desenvolvimento agroindustrial. Santos (1979) ressalta ainda, que, em 1891, foi criada uma lei para regulamentar o trabalho infantil. Mas essa lei ficou restrita ao trabalho infantil da capital federal e jamais teve aplicabilidade, pois a presença de crianças e adolescentes no mercado de trabalho era uma constante no país e ignorada pelas autoridades locais. Somente em 1903, o Estado inicia o processo de reconhecimento de determinadas profissões fora do poder público, com o reconhecimento do status ocupacional para além do status individual. Esta pode ser considerada a primeira forma de reconhecimento dos direitos trabalhistas que, posteriormente, na Constituição de 1934, delega ao Estado a competência na regulação das profissões. Porém, Santos (1979) destaca o salto qualitativo do Estado brasileiro ao reconhecer ainda em 1903 os profissionais da agricultura e das indústrias rurais e de garantir o direito de organização e formação sindical destes, sendo posteriormente estendido a todos os trabalhadores brasileiros, tal qual vinha acontecendo com os empresários cuja organização datava do final do século XIX.

De acordo com Antunes (1981), o início do século XX foi marcado pelo II Congresso Socialista Brasileiro em que se evidencia a penetração dos ideais marxistas e o debate da criação de um partido socialista que não se concretizou. Esse contexto marcou o surgimento das organizações sindicais no país. Politicamente, esses sindicatos receberam uma influência marcante dos ideais anarquistas e socialistas. Ideais alimentados pela imigração europeia, principalmente italiana, dividindo o movimento sindical em duas correntes: a anarco-sindicalista e o socialismo reformista. Mas essa divisão não impediu que em 1906 fosse realizado o primeiro Congresso Operário Brasileiro, representando os dois maiores centros urbanos: São Paulo e Rio de Janeiro (Antunes, 1981). Esse congresso permitiu a criação da primeira organização operária de âmbito nacional, a Confederação Operária Brasileira (COB). Como resposta ao crescente movimento reivindicatório da classe operária, o Estado respondeu com a criação, em 1907, da Lei de sindicalização⁴⁴.

As condições de trabalho e de vida da população urbana brasileira eram muito precárias, denotando a ausência de políticas sociais na área da saúde, educação e saneamento básico, além de jornadas de trabalho muito extensas, o que favorecia a organização operária e as greves que marcaram este período. Essa precariedade acirrava o descontentamento da população fazendo expandir as manifestações públicas. De acordo com Santos (1979), o número de greves na cidade de São Paulo saltou de 12, em 1888 para 107, entre 1917 e 1920.

Para conter os ânimos, o governo criou a lei sobre acidentes de trabalho em 1919, responsabilizando empregadores e os vários níveis de governo pela indenização. A criação dessa lei esbarrou na ausência de um marco legal específico para definir os instrumentos de sua execução. Outra medida importante na tentativa de regulamentar as relações de trabalho nesse período foi a criação do Aviso Prévio de 8 dias para as demissões, instituído no Código Civil, proibição do pagamento de salários atrasados e de compensação de horas extras por outras formas que não a salarial, estabilidade no emprego para

⁴⁴ O Ministério do Trabalho e Emprego apresentou, por meio de duas portarias, em novembro de 2014, novas regras para a verificação dos representantes dos sindicatos, em especial as centrais. A primeira portaria é a 1717/2014 que substitui a portaria 194 de 2008, uma vez que essa possuía inconsistências nos dados, acrescentando regras e prazos para essas conferências mencionadas; a outra portaria é a 1718/2014, trazendo alterações a antiga portaria 1704/2013 que diz quem pode participar desses grupos de aferição.

portuários e ferroviários e proibição do trabalho para menores de 14 anos de idade (Marconsin, 2009: p. 98).

Diante do avanço do movimento sindical, o Estado buscou inibir as manifestações aumentando a repressão contra os trabalhadores, haja vista que a Lei de Sindicalização não obteve o efeito de contenção do movimento operário. Um exemplo foi a criação em 1921 do “Conselho Nacional do Trabalho numa tentativa de controlar os sindicatos e torná-los órgãos de conciliação entre as classes” (Antunes, 1981: p.44). Ainda tentando conter as lutas operárias, o Estado republicano criou a Confederação Sindicalista Cooperativista Brasileira de tendência reformista e instituiu a organização sindical por categoria. Para Santos (1979), no entanto, a erupção das greves representou algumas alterações na ordem social liberal. Um exemplo paradigmático foi a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários (CAP). A criação da CAP pode ser considerada uma das primeiras medidas de proteção social aos trabalhadores, embora fosse de caráter corporativo e limitado, pois era destinada somente aos ferroviários. O financiamento da CAP era tripartite com contribuições do Estado, dos empresários e trabalhadores e se destinava a garantir renda aos trabalhadores afastados do trabalho por idade, doença, invalidez ou tempo de serviço. Podia ser estendida aos familiares em caso de morte do titular e garantia uma assistência médica ao trabalhador e sua família.

Somente a partir da década de 1930 é que o Estado brasileiro vai exercer uma intervenção mais sistemática na proteção do trabalhador. De acordo com Fausto (1995), essa intervenção do Estado no sistema de proteção social foi resultado da própria necessidade de obter maior consenso entre os trabalhadores de forma a promover a industrialização do país. Data desse período a criação do Ministério do Trabalho, Comércio e Indústria. Em 1932, retifica-se a proibição do trabalho para menores de 14 anos, salvo para os aprendizes, estabelecimento de uma jornada de 8 horas diárias além da proibição do trabalho noturno. É nesse ano também que é definida a jornada de trabalho em oito horas diárias para os trabalhadores adultos da indústria e do comércio. Posteriormente, um decreto-lei expandiu a jornada de trabalho do comércio para 10 ou 12 horas desde que compensada pelo pagamento de horas extras. Definiu ainda regras para o trabalho feminino, com a proibição do trabalho noturno e proteção à gravidez, além de estabelecer a política contra a

discriminação de gênero. Em 1933, instituiu o direito de férias para bancários e comerciários, sendo posteriormente ampliado aos trabalhadores da indústria.

Ainda em 1933, o governo criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM). A novidade desse sistema de aposentadoria foi a introdução do benefício por categoria e não por empresas como era com a CAP. Em 1934, cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC) e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB). Em 1937, são criados o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Iapi), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados de Carga (Iapetec) e o Ipase. A luta dos trabalhadores, naquele período, era por unificar o sistema de aposentadoria e de prestação de serviços, tarefa concluída somente anos mais tarde, vigorando por todo o período do governo Vargas os dois modelos de previdência, estatal e privada, e persistindo, dessa maneira, a diferenciação entre os benefícios e serviços prestados aos associados dos IAPs.

Lembramos, contudo, que o período de 1930 foi marcado pela crescente industrialização nacional do país e a introdução maciça do trabalho assalariado impulsionado pela nova forma de inserção do país na economia mundial por meio da substituição de produtos importados pela produção nacional (Pochmann, 2008). Todo o aparato legal para coibir o trabalho infantil e regulamentar a jornada de trabalho não foi suficiente para promover um maior controle sobre as condições de trabalho, prevalecendo a precariedade das relações de trabalho com jornadas longas e mal pagas. Assim, como em todos os países capitalistas, a tendência foi apostar na criação de um excedente de força de trabalho que permitisse a manutenção dos níveis salariais de forma a garantir a acumulação de capital. Dessa forma, a expulsão dos trabalhadores rurais, por meio da redução de investimentos na agricultura familiar, foi uma estratégia para fomentar o processo de urbanização e garantir o trabalho assalariado na indústria. O resultado foi a constituição de um mercado de trabalho excludente com um alto índice de informalidade, que, naquele período, representava também a exclusão aos direitos previdenciários e às políticas trabalhistas de forma geral. Para reforçar a exclusão, o governo varguista apostou em um crescimento urbano acompanhado de uma série de iniciativas repressivas para conter o movimento sindical e a luta dos trabalhadores,

garantindo a legitimidade do Estado por meio de medidas compensatórias e antecipatórias.

Não é por acaso que Santos (1979) denomina o período de 1930 como a extensão da cidadania regulada. Ou seja, um período que será marcado pela concessão de direitos por meio do pacto entre capital e trabalho e que excluía todos aqueles que não se encontravam inseridos no mercado formal de trabalho e não eram detentores da carteira profissional⁴⁵. Por outro lado, a política ditatorial de Vargas apostava na conciliação das classes para promover o processo de acumulação capitalista no país. Essa perspectiva está assentada na promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943, inspirada na *Carta Del Lavoro*, promulgada por Mussolini na Itália, com a ênfase na cooperação entre capital e trabalho e no fim do sindicalismo autônomo. Nesse sentido, o objetivo do governo Vargas foi o de cooptar as lideranças sindicais e inserir o sindicato dentro do aparato estatal, tornando-o dependente e submisso. A nova lei de sindicalização de 1931 foi uma evidência dessa fase, ao estabelecer o controle financeiro dos sindicatos pelo Ministério do Trabalho e definir que as questões relativas ao trabalho deveriam passar pela aprovação dos órgãos competentes do Estado. Dessa forma, inibia a utilização dos recursos financeiros durante as greves, proibia as atividades políticas e ideológicas no interior dos sindicatos, impedia a filiação a organizações internacionais e a participação de estrangeiros e funcionários públicos nos sindicatos. Para Antunes (1981), a única medida favorável ao trabalhador brasileiro nesse período foi a garantia do sindicato único por categoria.

Essas medidas, contudo, não impediram a continuidade das greves e a luta sindical contra a maior ingerência do Estado na organização dos trabalhadores. Porém, diante do avanço das lutas operárias, o Estado varguista respondeu com medidas de intensificação da repressão decretando a Lei de Segurança Nacional em 1935, proibindo o direito de greve e impedindo a ação sindical de esquerda. Dessa forma, reforçou o “sindicalismo amarelo”, com a

⁴⁵ Para Behring e Boschetti (2008), a caracterização de Santos (1979) de cidadania regulada implica em críticas já que cidadania na ordem capitalista supõe regulação, o que não pode ser atribuído somente aos anos de 1930 -1964. No meu caso, embora concorde com a crítica das autoras, utilizo o termo cunhado por Santos por considerar que, naquele período, a cidadania no Brasil era regulada explicitamente pelo vínculo empregatício, fato que perdurou até a concepção de universalidade presente na Constituição de 1988 e o conceito mais ampliado de cidadania.

cooptação dos líderes sindicais e a consolidação de um sindicato vinculado e subordinado ao Estado. Para reforçar ainda mais a dependência do sindicato em relação ao Estado e enfraquecer sua organização política, em 1939, o Estado Novo criou o imposto sindical que definia as bases financeiras e transformava o sindicato em um órgão de prestação de serviços sociais retirando a perspectiva reivindicatória da organização e estabelecendo o enquadramento sindical. Ou seja, uma categoria profissional só poderia ser reconhecida quando aprovada pela Comissão de Enquadramento Sindical, órgão do Ministério do Trabalho. Estava formado o sindicato brasileiro totalmente dependente e atrelado ao Estado nacional. Buscando garantir sua legitimidade e atenuar os impactos da política repressiva, o governo acenou com a criação do salário-família, em 1943. Esse benefício se constituía em um auxílio aos trabalhadores urbanos correspondente a uma fração do salário base.

Essa concepção burocrática e subordinada será mantida por todo o período do governo Vargas e somente a partir de 1945 é que haverá um recrudescimento das lutas operárias. Porém esse período de silêncio foi importante para o capital consolidar o seu processo de acumulação e garantir as bases de um mercado de trabalho, já naquele período, bastante flexível e móvel. Ao tentar garantir as bases do padrão de acumulação no país, o governo se voltou para a ampliação de novos empregos assalariados e não para uma perspectiva de proteção ao trabalhador fora do mercado de trabalho. Para Ramos (1997), a ausência de organizações de trabalhadores politicamente fortes ao longo de um processo de industrialização relativamente lento, como seria o caso de alguns países europeus, criou uma lacuna de poder que foi rapidamente apropriada pelo Estado.

Diante do exposto, pode-se notar que as principais medidas de proteção ao trabalhador no Brasil foram no sentido de controlar a força de trabalho com a inserção de marcos regulatórios corporativos e restritos a pequenos grupos. A inexistência de uma política passiva de proteção aos trabalhadores ampliou a pobreza e criou um mercado de subsistência fora do núcleo formal da economia e alijado de benefícios sociais, formando um excedente de força de trabalho e ampliando o quadro de exclusão social no país. Paralelo a ausência de uma política de emprego passiva de proteção ao trabalhador desempregado, pode-se dizer que foram implementadas, nesse período, as primeiras medidas de uma

política ativa de emprego. A criação de escolas de formação e qualificação da força de trabalho jovem do país, em 1940, por meio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e das Escolas Técnicas Federais, permitiu a formação de um mercado de trabalho qualificado e excedente para atender o setor urbano industrial em expansão, servindo de base de apoio dos empresários para treinar a força de trabalho⁴⁶. Essas escolas profissionalizantes eram financiadas com recursos públicos para qualificação de adolescentes e jovens para o mercado de trabalho oferecendo cursos de baixo custo nas áreas de maior demanda. As escolas atendiam aos jovens oriundos de camadas mais baixas da população e se configuravam como mecanismos para promover a educação para o mercado, em um momento de demanda da força de trabalho tendo em vista a expansão do capital monopolista no país⁴⁷.

Diante da inexistência de políticas de proteção ao trabalhador e da ausência de um arcabouço de políticas sociais nas outras áreas, o governo federal criou, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Essa organização tinha como objetivo o atendimento das famílias dos pracinhas envolvidos na segunda guerra mundial. Seu caráter assistencialista vai ser a marca da assistência social no Brasil por longos anos e se mantém, nos dias de hoje, como uma tradição difícil de ser rompida. Portanto, ao governo não interessava criar políticas que atendessem a necessidade da população e nem formas de proteção ao trabalhador desempregado e muito menos criar mecanismos de uma política salarial que abarcasse as necessidades concretas dos trabalhadores. Com o sindicato sob controle e os partidos de esquerda fechados, restava o autoritarismo e fisiologismo da política do Estado Novo.

⁴⁶ Amaral (2005, p. 158) considera que a formação profissional sempre esteve voltada aos interesses do mercado. Desde 1940, o empresariado intervém no processo de formação da força de trabalho com a criação de organismos específicos para qualificar trabalhadores para a indústria. O Sesi e Senai são exemplos dessa intervenção, pois visavam a formação de um trabalhador compatível com as exigências do mercado e definiam padrões de comportamento para disciplinar e gerar instrumentais prático-operativos para o “saber fazer”

⁴⁷ Ciavatta (2008, p.123) analisa que a partir da revolução de 30 o trabalho adquire a concepção de princípio educativo, com suas práticas direcionadas para o trabalho na indústria. Essa concepção reforça a dualidade intrínseca da formação social brasileira ressaltando a dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual. Este último destina-se aos extratos mais ricos da sociedade brasileira e o ensino profissionalizante para as classes menos favorecidas, conforme artigo 129 da Constituição Federal de 1937. Portanto, o Sistema S é corolário dessa perspectiva e se “ancora no poder burocrático, nas diretrizes empresariais e na abundância de recursos do Ministério do Trabalho e da Educação”.

Somente em 1945, com a saída de Vargas do governo, ocorrerá o recrudescimento das lutas operárias. A falta de apoio da burguesia nacional aumentou a fragilidade do governo que, para garantir apoio popular, acena com a liberalização da participação política e sindical de esquerda. Data desse período, o retorno à legalidade do Partido Comunista e a criação da lei antitruste, aprovada no fim do governo Vargas, autorizando a desapropriação de empresas estrangeiras, aumentando a insatisfação da elite nacional e internacional. Diante da perda de apoio da elite brasileira, o governo buscou apoio nos grupos de esquerda, aproximando-se, inclusive, do governo socialista de Stalin, embora sempre tivesse apoiado o nazifascismo. Para a classe trabalhadora, esse momento foi significativo, pois substituiu as lideranças “pelegas” por lideranças comprometidas com os interesses dos trabalhadores e o fim das instâncias repressoras do regime varguista, permitindo que o movimento sindical se fortalecesse e fosse criada a Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB). A eleição direta para presidência da república era uma evidência da democratização política do país e permitiu a vitória nas urnas de partidos de esquerda, formando a maioria no Congresso. Porém, as eleições diretas e o reavivamento das lutas operárias não tiveram vida longa, pois, como afirma Antunes (1981), não tardaram a surgir as medidas antidemocráticas do governo Dutra que inibiram mais uma vez a organização política.

No âmbito da política social e da proteção aos trabalhadores, não houve avanços, pois o Estado brasileiro se debruçou sobre a tarefa de promover, de acordo com Cardoso de Mello (1982), a passagem da industrialização restringida para a industrialização pesada. A participação do Estado nesse processo foi fundamental, pois mais uma vez ele foi o agente impulsionador do crescimento econômico, agindo como empresário, investindo em infraestrutura e nas indústrias de base, além de favorecer a entrada do capital estrangeiro no país com ofertas generosas às empresas estrangeiras. Nesse período, as greves voltam a ocupar a cena política nacional e, em algumas empresas, foram criadas comissões de fábricas que incentivavam a sindicalização e a participação dos trabalhadores. Mas, concretamente, essa participação política e sindical não resultou em muitos frutos para a construção de uma política de emprego passiva para o trabalhador brasileiro. O destaque maior será o aumento do salário-mínimo para uma parcela da classe trabalhadora, tendo em vista que o salário

não havia sido reajustado há mais de dez anos, o que despertava descontentamentos e mobilização por parte das organizações sindicais e políticas dos trabalhadores.

Nos anos sucessivos, a tendência de investimento na economia brasileira foi mantida. O governo de JK, ancorado pela ideia de crescimento e superação do atraso nacional, estabeleceu metas arrojadas para o país. O objetivo era recuperar o atraso e colocar o país na categoria de nação avançada. Para isto, o governo investiu pesadamente em obras de infraestrutura e buscou incentivar a entrada de empresas estrangeiras, o que eliminou a possibilidade de consolidação de um parque industrial nacional forte e competitivo. Os investimentos em obras de infraestrutura favoreceram a ampliação do mercado de trabalho, principalmente no setor de construção civil. A entrada de empresas estrangeiras, principalmente na produção de bens duráveis, também permitiu a ampliação de um mercado de trabalho urbano, principalmente nas grandes metrópoles. Nessas cidades, formaram-se nichos operários, atraídos pela promessa de trabalho, fomentando o êxodo rural. Contudo, se o mercado de trabalho acenava com novas possibilidades, a opção por uma política econômica de abertura a empresas estrangeiras, sem nenhum tipo de proteção ao mercado interno ou mesmo de controle sobre o fluxo de capitais movimentados por essas empresas, não tardou a revelar a precariedade das condições de vida da população.

A falta de saneamento básico, de uma política habitacional, a permanência de um sistema de saúde excludente e da educação apenas para o mercado e para poucos eram evidências da opção pelo crescimento econômico em detrimento de uma política social voltada para atender a classe trabalhadora em expansão. Ou seja, mais uma vez se apostava na política macroeconômica de crescimento para promoção do emprego e da renda, sem nenhuma medida de proteção ao trabalhador brasileiro. Esse período, marcado ainda pela expansão do trabalho assalariado no Brasil e pela constituição e fortalecimento do mercado interno, continuou conjugando as políticas de acumulação com as políticas de desigualdade.

2.3 1960: a política de emprego e renda: ampliação dos benefícios sociais sob a égide da ditadura

Em 1960, o Brasil elege como presidente Jânio Quadros, que logo renúncia. Em seu lugar, assume o seu vice, João Goulart, comprometido com as chamadas reformas de base no país. Somente na gestão desse presidente é que a política social mereceu um destaque especial. Pela primeira vez no país, falou-se em reformas sociais que envolviam a educação, a saúde pública e uma redistribuição da renda, além da reforma agrária. Esse momento foi significativo para as organizações políticas e sindicais que vivenciam um processo de fortalecimento graças a três fatores. O primeiro foi o sucesso da revolução cubana e o espriar dos ideais comunistas na América latina. O segundo foi o aumento da pobreza e da desigualdade social favorecido pela introdução do capitalismo monopolista no país; e o terceiro foi a inserção sistemática dos ideais revolucionários de teóricos como Marx e Gramsci no debate político nacional, fomentando uma oposição maciça à política econômica implementada no país até então.

Esse clima de luta e contestação popular não agradava a elite nacional, principalmente aquela ligada aos interesses do capital estrangeiro. Para eles, a perspectiva de uma reforma mais ampla colidia com o processo de acumulação capitalista em curso no país. Dessa forma, criaram mecanismos para impedir a consolidação do projeto reformista e deter o avanço das lutas populares. Esse clima de tensão não permitiu que as reformas propostas pelo governo Jango fossem levadas adiante e o que se presenciou foram medidas tímidas, como a criação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e alguns projetos de educação de base como o Programa Nacional de Alfabetização e o Movimento de Educação de Base (MEB) em parceria com a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Em 1960, foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) objetivando unificar os institutos de previdência social em um só organismo, além de padronizar os benefícios e serviços a todas as categorias assalariadas em regime de CLT, fato concretizado somente anos mais tarde. Porém essa medida ficou incompleta, pois manteve a exclusão de parcelas significativas de trabalhadores, deixando fora, de qualquer tipo de proteção social ou direito

trabalhista, os trabalhadores rurais, os empregados domésticos e os trabalhadores autônomos.

Em 1963, merece destaque ainda a constituição do Estatuto do Trabalhador Rural. Para Santos (1979), essa medida se revelou como mais um exemplo de manipulação simbólica de estatutos legais, pois não foram definidos os recursos materiais para sua efetivação. Conforme analisa Oliveira (2017a), a questão rural no Brasil remonta ao período da colonização brasileira e da promulgação da Lei de Terras em 1850, quando excluiu toda e qualquer possibilidade de acesso à terra aos escravos e trabalhadores rurais. A ausência de uma reforma agrária e de uma política de financiamento para o pequeno agricultor estimulou a formação de um processo de urbanização desordenada que, naquele período, era fundamental para a formação de um exército industrial de reserva. Com a queda do autoritarismo varguista e o recrudescimento das lutas operárias, o campo também iniciou um processo de mobilização que permitiu a criação das Ligas Camponesas, introduzindo no debate a necessidade de uma política de reforma agrária no país. Diante do avanço do movimento contestatório e das possibilidades de reforma social, as forças dominantes propuseram, mais uma vez, um projeto autoritário em consonância com os interesses imperialistas, barrando qualquer tentativa de reformar e implementar políticas sociais mais equânimes. Dessa forma, o golpe empresarial-militar de 1964 amputou qualquer iniciativa mais democrática de reforma social e de acesso à terra com a criação do Estatuto da Terra. Essa medida significou uma estratégia para inibir mais uma vez o acesso à terra pelos segmentos historicamente excluídos, favorecendo o fortalecimento da grande propriedade capitalista no campo, além de se constituir como um instrumento para conter as lutas sociais, oriundas dos conflitos pela terra.

Mas se durante o período de 1945 a 1964 houve poucas iniciativas na implementação de uma política social e trabalhista, os anos de 1964 em diante foram marcados por algumas mudanças que incidiram na política de trabalho brasileira. A necessidade do governo militar de promover a maior produtividade do trabalho em face da expansão industrial e tecnológica redundou em medidas coercitivas. A primeira delas foi a proibição do direito de greve com a Lei Antigreve em 1964 e a segunda foi a política de contenção salarial, como exemplifica a lei 4.725 de 1965. Esta estabelecia o piso profissional de acordo

com as autoridades financeiras, retirando a ordem anterior que definia o salário-piso de acordo com determinação da Justiça do Trabalho. Para Santos (1979), essa lei inibiu os ganhos da classe trabalhadora que, naquele momento, encontrava-se enfraquecida pela forte repressão aos sindicatos imposta pelos militares. Dessa forma, mais uma vez, a política de trabalho serviu como elemento de favorecimento do processo industrial em detrimento de uma política de proteção e redistribuição da renda.

Se o governo militar agia contra o movimento dos trabalhadores, por meio de medidas regressivas, ele buscou garantir sua legitimidade com de medidas que compensassem a ausência de liberdade e expressão, criando algumas políticas que beneficiaram, de certo modo, os trabalhadores, ampliando e estendendo os benefícios para categorias profissionais historicamente excluídas da política trabalhista. A primeira delas foi a unificação e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, e, posteriormente, a inclusão dos acidentes de trabalho também sob gestão do INPS (Behring e Boschetti, 2008). Dessa forma, unificou todos os institutos com exceção do Ipase e uniformizou os serviços e benefícios. Ainda nesse período, destaca-se a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que, na prática, substituiu o capítulo da estabilidade, assegurada na CLT, pela poupança compulsória. Essa política previa o pagamento de uma indenização ao trabalhador em caso de demissão pelo tempo de trabalho, funcionando como uma espécie de seguro desemprego. Porém, o FGTS não contemplava todos os trabalhadores, excluindo os domésticos, autônomos e trabalhadores rurais.

Em 1965, a Lei nº 4.925, sinalizou para um esboço de implementação de uma política de proteção aos desempregados com a criação de um Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD) para subsidiar a elaboração do anteprojeto de lei do seguro desemprego, previsto na Constituição de 1946, mas que não foi efetivado naquele período e não viria a ser na ditadura empresarial-militar. Para Moretto, Gimenez e Proni (2003: p. 247), o “anteprojeto, no entanto, não chegou a ser concretizado e as alterações feitas na legislação do auxílio desemprego limitaram bastante o acesso ao benefício, principalmente com a criação do FGTS”. Os autores mencionam ainda que a criação do FGTS eliminou a contribuição sobre a folha de salários para o FAD, reduzindo os recursos e inviabilizando a sua efetivação. Para financiar o Programa de Assistência ao

Trabalhador Desempregado, era necessário a consolidação do FAD, tendo em vista que os recursos eram oriundos de parte da contribuição sindical e parte de 1 % sobre a folha de salários. Em síntese, o FGTS significou algumas perdas para a classe trabalhadora brasileira, pois substituiu a estabilidade no emprego, garantida na CLT desde 1943, pela indenização ao término do contrato, o que permitia demissões sem justa causa e ainda aquecia o mercado com a inserção das indenizações no consumo, impedindo a concretização de um auxílio desemprego aos expulsos do mercado de trabalho.

Em 1970, o governo criou o Programa de Integração Social (PIS), beneficiando os trabalhadores urbanos e da iniciativa privada e para os funcionários públicos criou o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (Pasep) . Para Santos (1979), a criação do PIS e do Pasep foi uma forma de articular a participação do trabalhador no lucro das empresas com o crescimento absoluto e relativo da economia nacional. Porém, os valores pagos sempre foram pífios, não representando efetivamente a distribuição dos lucros do capital. Outra medida criada pelos militares foi o Prorural em 1971, programa a ser executado pelo Funrural. Esta foi a primeira legislação para a criação de um sistema previdenciário direcionado aos trabalhadores rurais, benefício estendido posteriormente às empregadas domésticas e em 1973 aos trabalhadores autônomos. Essa inclusão tardia dos trabalhadores rurais, domésticos e autônomos evidencia a política trabalhista corporativa e excludente do Brasil e denota a ausência de um sistema de garantias sociais que envolvesse o conjunto da classe trabalhadora e dos trabalhadores fora do mercado de trabalho.

A criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) em 1974 e a incorporação de alguns órgãos assistenciais foi uma tentativa de promover políticas de assistência aos trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho. A criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FADS) tinha como objetivo apoiar programas de assistência social, mas que redundaram na manutenção de uma política corporativa e excludente, prevalecendo a legislação favorável àqueles já inseridos no mercado de trabalho, como exemplifica a Lei 6.136, incluindo o salário-maternidade nos benefícios a serem pagos às trabalhadoras com carteira de trabalho assinada. Somente a Lei 6.179 pode ser considerada uma política mais abrangente, pois definia um auxílio previdenciário, pensões e assistência médica aos idosos

pobres com mais de 70 anos e os inválidos, desde que houvessem contribuído por pelo menos 12 meses para o INPS, e a extensão do seguro acidente de trabalho para a área rural com a Lei 6.195. Portanto, é somente a partir de 1970 que o governo brasileiro começa a implementar algumas políticas passivas de emprego, mas, que em virtude dos valores pagos e dos critérios de elegibilidade, não conseguiam garantir minimamente a sobrevivência do trabalhador desempregado, estando, mais uma vez, condicionada a inserção do trabalhador no mercado formal de trabalho e em uma lógica contributiva.

No que se refere à política ativa, foi instituído em 1974, por meio da Lei 6.019, o regime de trabalho temporário para atender às necessidades do empresariado na contratação de força de trabalho para substituição de pessoal ou para contratação de trabalho extra (Marconsin, 2009). Em 1975, foi criado o Sistema Público de Emprego (SPE), procurando seguir as diretrizes dos países centrais, cujo sistema foi criado no final da Segunda Grande Guerra para promoção da maior empregabilidade. No Brasil, a formação do SPE foi marcada pela criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), por meio da portaria 76.403, sob a supervisão e coordenação do Ministério do Trabalho (MT). As linhas de ação eram voltadas para informar sobre o mercado de trabalho, implantar serviços e agências de emprego em todo o país, estabelecer o perfil do trabalhador brasileiro, informar às empresas sobre a força de trabalho disponível e a formação e qualificação da força de trabalho. Nota-se uma clara semelhança com as propostas do SPE dos países centrais, porém, com as distorções típica do Brasil, a criação do SPE serviu mais como um instrumento formal para responder às exigências das agências internacionais, configurando-se, na prática, por ações muito limitadas, haja vista a ausência do seguro-desemprego, que passa a existir somente em 1986, mas ainda com uma cobertura restrita devido à inexistência de uma fonte de financiamento própria para o seu custeio.

Diante do exposto, pode-se constatar que até final dos anos de 1980 a política de emprego no país era quase inexistente e se configurava como um conjunto de leis que beneficiavam determinadas categorias e que previa a inserção nas políticas sociais de saúde, educação e habitação apenas para os inseridos no mercado de trabalho, em um claro viés de manutenção da força de trabalho viva e em condições de retornar ao mercado. Aos idosos e portadores

de necessidades especiais, a lei brasileira não previa nenhum tipo de atenção especial e grande parte da população pobre se encontrava assistida pelos programas assistencialistas oferecidos pelo Estado por meio da LBA e da rede de filantropia construída ao longo dos anos que ofereciam assistência social limitada aos comprovadamente pobres.

Essa ausência de políticas direcionadas aos trabalhadores expulsos do mercado formal de trabalho era resultado de uma política social que desde o processo de industrialização primou pela exclusão de segmentos inteiros da população, transformando a prestação de serviços sociais em um instrumento de garantia de determinados grupos no poder e na manutenção de uma política econômica que permitiu a inserção de uma minoria em detrimento da miséria de tantos. Para garantir a expansão do capitalismo na sua fase monopolista, o governo militar buscou conquistar apoio popular apostando no crescimento econômico. Contudo, tal crescimento favoreceu principalmente segmentos médios da população e não logrou usar de mecanismos repressivos para conter o arrocho salarial e a falta de políticas sociais mais amplas. A ênfase no crescimento econômico difundido pela elite nacional de certa forma contaminava a todos e contava com o apoio de uma elite preocupada apenas em manter seus interesses, enquanto calava as vozes da insatisfação com perseguições e torturas. Nesse sentido, durante o regime empresarial-militar, o país acumulou riquezas e restringiu o acesso da população mais pobre às políticas sociais como educação, saúde e moradia, além de impedir uma política salarial abrangente que permitisse uma inserção na sociedade de consumo a todos indistintamente.

Embora tenha promovido algumas medidas para viabilizar o acesso à educação como a reforma universitária, a introdução do ensino profissionalizante no ensino básico e secundário, conforme previa a LDB desde 1961, estender a idade escolar obrigatória para oito anos e criar o salário-educação, tais medidas não lograram a inclusão de todos como já sinalizamos. Pelo contrário, o salário-educação se constituía em um benefício pago pelas empresas vinculadas à previdência social com base em um percentual sobre o salário-mínimo para financiar o ensino público. Porém, tais medidas não contemplavam a população como um todo e reforçavam a dicotomia histórica entre ensino superior para os filhos da elite e ensino profissionalizante para a população mais pobre.

Não surpreende que essa dicotomia tenha gerado uma alta taxa de analfabetismo que, em 1970, atingia cerca de 40 % da população brasileira. Esses índices eram mais elevados nas áreas menos industrializadas, como o Norte e o Nordeste, chegando a superar os 50 % da população. Tentando reverter esse quadro, o governo empresarial-militar criou o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral)⁴⁸, beneficiando a população entre 15 e 35 anos de idade, além de medidas de atenção sanitárias e habitacionais. Porém, tais medidas eram mais visíveis nas regiões mais desenvolvidas, evidenciando a enorme disparidade entre os programas do Sudeste e Sul e as regiões Norte e Nordeste, em uma clara demonstração de garantir o processo de acumulação capitalista em curso no país.

Somente na década de 1980 é que a política social vai ser alvo de mudanças mais profundas. O esgotamento do regime empresarial-militar e da política de crescimento econômico desenvolvida por ele revelou a precariedade das condições de vida da população brasileira e reacendeu o debate por melhores serviços de infraestrutura e de inclusão nos programas sociais, fazendo surgir uma série de movimentos sociais urbanos e rurais que clamavam por direitos sociais e pela democracia no país⁴⁹. Um dos facilitadores desse recrudescimento das lutas operárias e rurais foi a forte estagnação econômica e a perda de poder aquisitivo da classe trabalhadora em face da inflação elevada. O período de ouro do regime militar, conhecido como “Milagre Econômico”, ampliou o crescimento interno e a manutenção dos índices de empregabilidade. Essa conjuntura foi proporcionada pelo crescente índice favorável do PIB (8,8 % em 1970 para 14 % em 1973), favorecido, dentre outros fatores, pelo aumento dos investimentos externos diretos, recursos estrangeiros via empréstimos ao Estado brasileiro para financiamento da industrialização provocada pela boa fase da economia nos países desenvolvidos. Contudo, esses mecanismos de crescimento da política econômica apenas reforçavam a dependência brasileira

⁴⁸ Com o fim do governo militar, o Mobral foi substituído pela Fundação Educar, e esta, por sua vez, foi fechada na década de 1990 com a entrada de Collor no governo. No final de 1990, surge o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), que, apesar de ter sido criado para reduzir em mais de 70 % o analfabetismo, não durou um ano devido seu fracasso.

⁴⁹ Uma análise mais fecunda dos movimentos sociais está nos trabalhos de Ghon (1987); Sherrer-Warren (1987); Telles (1987).

do capital externo e também a participação deste nos setores de ponta da economia.

O declínio das economias centrais encerra a transferência de empréstimos, resultando na redução dos investimentos externos para os países periféricos. A alternativa utilizada para captar recursos e não deixar que o país deixasse de crescer foi o arrocho salarial sobre a classe trabalhadora e a inflação. A primeira medida — de contenção salarial — permitia a transferência de renda do trabalho para o capital, garantindo a apropriação do mais valor relativo e absoluto. A conjunção desses dois fatores, associados ao alto endividamento externo e interno, provocou uma paralisia econômica que teve início em meados da década de 1970 e se estendeu por toda a década de 1980.

Nesse quadro recessivo, o movimento sindical reaparece com força no cenário político reforçado pelas greves vitoriosas do ABC paulista, no final dos anos 1970. Data desse período a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983⁵⁰. Esse processo permitiu mais tarde mudanças na Constituição Federal como a liberdade de associação sindical, sem necessitar da autorização do Estado como ocorria até então, a extensão do direito de sindicalização aos funcionários públicos e o direito de eleição de um representante dos trabalhadores nas empresas com mais de 200 empregados, além de garantir o direito de greve (Antunes, 1981, p.73). Mesmo diante do quadro recessivo, o desemprego durante os anos de 1980 manteve-se estável, apresentando períodos de crescimento a uma taxa média de 3,5 % a.a. Somente nos anos mais agudos da crise é que os números apresentarão uma pequena elevação, como mostram os dados referentes ao período 1981/83, com uma taxa de 4,9 %, voltando a cair a partir de 1986 para 3,5 a 4 %. Para Amadeo (1994), esse crescimento dos números de postos de trabalho pode ser explicado pela expansão do setor terciário, principalmente no setor de comércio, serviços e administração pública. Esses dados favoráveis, contudo, não significavam maior qualidade dos postos de trabalho e nem uma política salarial mais ampla. Pelo contrário, durante a década de 1980 presenciou-se um declínio dos salários e

⁵⁰ Sobre uma análise do sindicalismo brasileiro, ver RODRIGUES, M. Leôncio. As tendências políticas na formação das centrais sindicais. In: Boito Jr. Armando. O sindicalismo Brasileiro nos anos 80 (1991), MANGABEIRA, W. os dilemas do novo sindicalismo (1993). NORONHA, E. A explosão das greves na década de 80 (1991). MATTOS. M.B. O sindicalismo brasileiro após 1930 (2003).

das condições de emprego. As taxas de informalização, embora não fossem ainda tão elevadas como nos anos sucessivos, apresentam-se já em plena expansão, característica típica de países de economia subalterna e dependente (Alves, 2002).

Pochmann (2008: p. 30-31) analisa que existem três movimentos de contrapressão que incidem sobre a demanda da força de trabalho. O primeiro refere-se à taxa média anual de variação do produto interno bruto incidindo sobre o dinamismo da economia brasileira, contrariando o período de 1950 a 1980, quando a economia apresentava índices de crescimento que proporcionaram a criação de postos de trabalho principalmente no setor secundário. O segundo movimento seria o processo de abertura comercial da economia brasileira restringindo o número de postos de trabalho principalmente no setor industrial com a destruição de cerca de 1,2 milhões de vagas. Nesse movimento, assiste-se a outro fator importante como as novas práticas de gestão da força de trabalho, eliminando vários postos de trabalho e terceirizando muitas atividades. O terceiro movimento de contrapressão, apontado pelo autor é referente à reconfiguração do papel do Estado com o incentivo às demissões voluntárias e as reduções de concursos públicos, eliminando vários postos de trabalho e inibindo a contratação de outros. Todas essas mudanças acarretaram um aumento das taxas de desemprego e na perda substancial do poder de compra da classe trabalhadora que, segundo Pochmann (2008), de 1980 a 2003, teve o salário-mínimo reduzido em 50 %. Essa redução dos salários aumentou a diferença entre pobres e ricos no país. De acordo com Oliveira (2005), em 1960, 10 % da população detinha 39 % da renda nacional; em 1980, esses números passaram para 51 %, enquanto os 10 % mais pobres acumulavam somente 17 % da renda em 1960, caindo para 12 % em 1980.

Diante da expansão da desigualdade social e do aumento do desemprego, o governo criou duas medidas de proteção ao trabalhador com a instituição em 1986 do seguro desemprego e da redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas. Estas foram as duas políticas de emprego mais importantes dos anos de 1980 para a classe trabalhadora (Pochmann, 2008). A primeira porque passa a atender os desempregados do mercado formal e a segunda por permitir uma maior ampliação do número de vagas no mercado de trabalho. Paralelo à criação do seguro desemprego, foi reforçado o programa de

intermediação de mão de obra, existente desde a década de 1970, com o objetivo de reduzir o desemprego friccional, contribuindo para que os postos de trabalho vagos não fossem extintos ou que não viesse a ocorrer agregação de ocupação por dificuldades no preenchimento da vaga. Os inscritos no Programa de Intermediação de mão de obra são todos os trabalhadores que buscam o Sistema Nacional de Emprego – Sine, à procura das ações que compõem o Programa do Seguro-Desemprego e visa informar sobre as vagas disponíveis no mercado de trabalho e oferecidas ao Sine.

Outras medidas de regulamentação das relações trabalhistas foram criadas na década de 1980. A jornada de trabalho de seis horas para os regimes de turno, ampliação da licença-maternidade para 120 dias, regulamentação da licença-paternidade em 5 dias, adicional de férias de 1/3 e o estabelecimento da hora extra em 50 %. Nota-se, porém, que não havia uma preocupação sistemática em criar políticas passivas para atender aos desempregados, mas apenas marcos regulatórios para o trabalhador formal. Ou seja, as medidas não abarcavam a classe trabalhadora como um todo, mas se voltavam mais uma vez para os trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho. Diante do aumento do desemprego, acenavam com benefícios limitados que atendiam parcialmente aos trabalhadores demitidos. Quanto à regulamentação da jornada de trabalho em 44 horas, tal medida se revelou insignificante, tendo em vista que o mercado de trabalho sempre foi muito desprotegido, revelando o acúmulo de horas trabalhadas sem contrapartida por parte dos empregadores. Esta foi a realidade dos anos da ditadura empresarial-militar e de seu legado posterior. Um período marcado pelo crescimento acelerado do país, pela passagem definitiva do capitalismo concorrencial para sua fase monopolista e pelo crescente endividamento externo. Esses fatores acirraram a histórica desigualdade social no país, reacendendo a luta pela redemocratização e por direitos sociais.

2.4 A década de 1990: a consolidação do projeto neoliberal e as primeiras políticas de emprego e renda

Os anos de 1990 foi um divisor de águas na política social brasileira, principalmente aqueles referentes ao mundo do trabalho. Como já analisado anteriormente, o país sempre conjugou políticas macroeconômicas com políticas

assistencialistas, limitando-se apenas a introduzir marcos regulatórios para algumas categorias profissionais, sem, contudo, debruçar-se na construção de uma política de emprego passiva ou ativa que contemplasse a subsistência dos informais ou desempregados ou a (re)inserção destes no mercado formal de trabalho. A ênfase na qualificação de jovens para o mercado de trabalho, ofertado pelo Sistema S, revelou-se uma política insuficiente para promover a ocupação desses jovens, tendo em vista o período de recessão vivenciado pelo país durante toda a década de 1980. Acresce-se a esse fator, as medidas impostas pelas agências multilaterais para reduzir os gastos públicos. Portanto, os anos 1990 serão marcados por tendências paradoxais. Primeiro porque pela primeira vez o país promulgou uma Carta Constitucional em 1988, com princípios universalistas, estabelecendo uma ruptura com a concepção minimalista de cidadania imposta até então pelos governos autocráticos e antidemocráticos. De inspiração explicitamente liberal, a Constituição de 1988 estabelece o trabalho como um direito inalienável, o que na prática afirma que todo indivíduo para sobreviver deve trabalhar. Mas se tal direito aparece como um dos pilares de sustentação da ordem social, ele vem assegurado no momento de transformação do mercado de trabalho.

Essas mudanças, já em curso nos países centrais desde 1980, estabeleceram uma nova forma de organização do trabalho com a introdução de tecnologias que reduziam a necessidade de trabalho vivo. Essas transformações afetaram a classe trabalhadora no mundo todo, gerando demissões maciças nos países centrais e periféricos, acompanhadas de uma desregulamentação e flexibilização da legislação trabalhista como forma de diminuir os impactos desse processo. Nos países ditos em vias de desenvolvimento, tais mudanças vieram acompanhadas de uma reconfiguração do Estado imposta pelos países centrais sob o comando do FMI. Essa reconfiguração previa, sobretudo, uma ampliação da participação popular e a criação de parcerias com a sociedade civil na elaboração e execução da política pública. Esse quadro se apresenta no Brasil no momento em que a Constituição estabelece o princípio da descentralização, transferindo aos estados e municípios a responsabilidade da gestão da política social. A ideia da democratização e participação popular foi defendida como uma nova fase para a política social, rompendo definitivamente com a gestão centralizada e verticalizada. Porém, é importante destacar que os avanços nessa

área foram pouco ou nada significativos e o que se assistiu foi uma transferência da responsabilidade para entidades não governamentais, além de um discurso que envolvia a participação de voluntários na implementação e execução da política social. Essas mudanças incidiram na prestação dos serviços sociais e aumentaram a precariedade das condições de vida e de trabalho, acirrando o quadro de pobreza e reforçando a histórica política social assistencialista e focalizada.

Ou seja, as mudanças no padrão de organização do trabalho, em consonância com as políticas macroeconômicas de estabilização econômica impostas pelo FMI e demais organismos multilaterais, delimitaram a intervenção do Estado provocando um acirramento da questão social em suas múltiplas expressões. O desemprego, considerado de ordem estrutural, iniciou uma escalada ascendente, acompanhada da queda do poder aquisitivo da classe trabalhadora e da diminuição dos investimentos públicos na área social com a privatização dos serviços essenciais como saúde, educação e previdência. A exigência de uma política econômica que privilegiasse o equilíbrio do balanço de pagamentos e determinasse a produção de um *superávit* primário colocou os investimentos nos programas sociais e na política trabalhista como vilões do *déficit* público, aumentando a precariedade dos serviços sociais. Nesse contexto, instaura-se a ideia de crise que passa a dominar o discurso público apoiado pelos meios de comunicação de massa e atravessa todo o tecido social.

Ao definir a crise como um processo natural, estabelece-se a concepção de que todos são afetados indistintamente, independentemente da sua condição de classe e mais uma vez compete aos esforços de todos a sua superação. Um discurso sempre presente no ideário político brasileiro e que se manifestou no período varguista com a presença da defesa do pacto de conciliação de classe e depois dos militares para a restauração da ordem e da economia sob a ameaça dos comunistas. É assim que a luta pela redemocratização brasileira ingressa no cenário político nacional, atravessada pela perspectiva de crise e de combate a ela (Mota, 2005). Em 1989, quando finalmente a população vai às urnas para eleger o representante nacional, o discurso da crise já havia contaminado os brasileiros, o que não dificultou a ascensão do candidato da elite que, associado aos grandes meios de comunicação de massa nacional, se apresenta como o “salvador da pátria”, aquele que conduziria o país ao progresso tão almejado.

Logo após a sua posse, Collor de Mello inicia um processo violento de mudança econômica, agravando as condições de trabalho sobre vários segmentos da população brasileira. Impactos que se agudizam nos anos subsequentes com a crescente implementação da cartilha neoliberal e a contenção de gastos públicos, (i.e) gastos sociais, demissão voluntária de funcionários públicos, aumento da carga tributária sobre os trabalhadores, pagamento da dívida pública, equilíbrio do balanço de pagamentos etc.

Mas se os organismos multilaterais impunham uma disciplina rígida com relação aos gastos públicos, eles também se “preocupavam com a questão social”⁵¹ nos países em vias de desenvolvimento como era o caso do Brasil. Diante da persistência dos altos índices de analfabetismo, de desnutrição, fome e desigualdade social, sugeriam programas de combate a essas desigualdades e, principalmente, de controle do desemprego. Os relatórios de 1990 e 1991 são claros nas propostas do FMI e do BM para os países pobres: “aumentar as despesas públicas em programas específicos para os pobres, mas dadas as limitações orçamentárias do Estado, tais programas devem ser feitos em parceria com as ONG’s”. Propõem ainda um sistema de compensações entre pobres e não pobres. Definem os parâmetros da política de emprego assentada, sobretudo na redução dos custos do trabalho formal que, segundo eles, foi resultado de uma política de bem-estar e dos altos custos do trabalho. Para tanto, compete às autoridades estimular o trabalho informal que nos países em desenvolvimento desempenham um papel fundamental na geração de emprego e renda. A defesa da informalidade está assim expressa: “eliminar distorções em favor das grandes empresas, fazer uma regulamentação simplificada, aliada à provisão da infraestrutura urbana apropriada é o melhor caminho para facilitar o crescimento do setor informal” (Mota, 2005: p.206).

Como já salientamos, desde o fim do milagre econômico, o país começou a sofrer com as altas taxas de inflação e o baixo crescimento econômico. Embora os níveis de empregabilidade tenham se mantido estáveis por toda a década de 1980, isto não se pode dizer do poder aquisitivo da classe trabalhadora. A

⁵¹ Os grifos são meus. O que quero destacar é que, por um lado, exigem medidas que afetam o conjunto dos trabalhadores e, por outro, apregoam políticas que revertam este quadro. Contudo o controle sobre a primeira exigência esbarra na consolidação da segunda, tornando-se totalmente contraditório as imposições, mas apenas tentando transmitir uma ideia de capital mais humano.

ausência de um arcabouço de políticas públicas nas diversas áreas evidenciava a predominância dos investimentos na economia em detrimento da construção de um Estado social que redistribuísse a renda acumulada. Para tentar minimizar os problemas sociais, já em 1985, o governo Sarney criou o Programa de Prioridades Sociais (PPS). Esse programa pretendia abarcar diversas áreas assistenciais como alimentação, educação, saúde, saneamento básico e habitação, além do Projeto Nordeste que incluía atendimento nas áreas da saúde, educação e também um programa de apoio ao pequeno produtor rural (Gomes, 2000). O objetivo era atender a população carente em uma tentativa de combate à pobreza, principalmente na Região Nordeste, e também como resposta às demandas dos movimentos sociais urbanos. Porém, o PPS não teve vida muito longa, sendo extinto em 1987. De acordo com Gomes (2000), as medidas emergenciais de combate à pobreza não obtiveram os resultados esperados e ainda na gestão Sarney presencia-se o aumento da pobreza que fica em torno de 40 % da população. Esses dados permanecerão inalterados durante os anos sucessivos e cresce-se a eles a elevação do desemprego.

Diante da permanência da pobreza e do aumento do desemprego, em 1993, o governo Itamar criou o Programa de Combate à Fome e à Miséria (PCFM). A constatação da existência de 32 milhões de pessoas em situação de miséria fez o governo decretar estado de calamidade social. O PCFM tinha uma proposta ampla que incluía a retomada do crescimento econômico, condição essencial para alcançar os objetivos traçados, ações de geração de emprego a curto prazo, a melhoria do poder aquisitivo da população, estímulo à produção de alimentos, apoio à agricultura de baixa renda, ampliação do acesso aos alimentos e mobilização da sociedade civil (Gomes, 2000: p. 75). Durante o governo Itamar, é criada a Lei 8.949 para regulamentar a organização das cooperativas. Essa lei abre um precedente para a ampliação da precarização das relações trabalhistas quando garante a inexistência de vínculos empregatícios entre cooperando e as empresas contratantes dos serviços prestados. Não foi por acaso que essa modalidade de contratação passou a ser amplamente utilizada no Brasil, principalmente na zona rural, servindo como instrumento de burlar a lei e evitar os encargos trabalhistas pelas grandes empresas.

Em 1995, quando FHC assume o governo, é mantida a política de combate à pobreza com a criação do Programa Comunidade Solidária (PCS). Esse programa, assim como os anteriores, objetivava aglutinar os vários programas assistenciais e emergenciais para reduzir as persistentes taxas de pobreza no país. Este foi o período também para a consolidação das políticas de corte neoliberal iniciadas no governo precedente e realizadas com mais ênfase na gestão de FHC. De caráter pontual e emergencial, tais programas não romperam com a desigualdade histórica do país. Isto pode ser evidenciado pelo Coeficiente de Gini, utilizado para medir a concentração de renda. No Brasil, esse coeficiente se manteve inalterado, até 1995, apresentando um índice de 0,6. Apesar de sofrer uma leve alteração nos anos sucessivos, chegando a atingir a casa dos 0,569 em 2005, não significou diminuição da concentração de renda no país, mas apenas mudanças dos critérios para calcular esse índice, que passa a ser baseado na distribuição intra-salarial da renda. Para Filgueiras e Gonçalves (2007), à economia política interessa calcular a chamada distribuição funcional da renda, pois é esse cálculo que permite avaliar o padrão de desigualdade entre as diferentes classes sociais.

Diante do avanço da pobreza e da escalada do desemprego, o país começa a investir nas políticas de emprego. A ênfase será na implementação de políticas ativas e passivas como bem ilustra a criação do seguro desemprego. Este foi considerado como um dos maiores programas de atenção ao trabalhador brasileiro. Por meio da Lei 7.998 de 1990, foi definida também a concessão do abono salarial e a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), financiado com os recursos do PIS/Pasep e com a criação do Conselho Deliberativo do FAT, o Codefat. A criação do FAT foi um marco importante, pois definiu os recursos para a execução do seguro desemprego, permitindo finalmente sua efetivação. Para receber o seguro desemprego, fazia-se necessário que o trabalhador tivesse sua demissão provocada sem justa causa, recebido salários consecutivos nos últimos 6 meses e trabalhado pelo menos 6 meses nos últimos 36 meses e não possuir renda para a manutenção sua e de sua família (Moretto, Gimenez e Proni, 2003).

As parcelas variavam de mínimo de três a máximo de cinco, dependendo do tempo em que o trabalhador estivesse inserido no mercado de trabalho. Apesar de sua expansão nos anos de 1990, o seguro-desemprego ainda era

muito limitado no país, pois não atendia parte dos trabalhadores informais ou sem registro em carteira, além dos domésticos e rurais. Como destacam Moretto, Gimenes e Proni (2003), o alto índice de desemprego dificulta a inserção do segurado no mercado de trabalho antes do término do pagamento das prestações do seguro, o que demonstra que a cobertura é baixa e os valores pagos são inferiores à necessidade concreta do trabalhador, pois segue os valores do salário-mínimo que no Brasil sempre foi muito inferior às reais necessidades do trabalhador e sua família. Ademais, destacam os autores que em tempos de crise quando o seguro-desemprego é mais necessário, sua arrecadação fica comprometida tendo em vista que o governo desvia recursos do FAT, por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Na análise de Marconsin (2009), a criação do FAT se revelou também como um instrumento de cooptação de setores do movimento sindical, incluindo a CUT, pois utilizava a transferência de recursos para financiar os programas de qualificação, transformando o sindicato em um dos agentes do processo de capacitação da força de trabalho, além de envolver o sindicato na participação do conselho do FAT. Nesse período, o desemprego apresentou números elevados, chegando a atingir, de acordo com Oliveira (2017a), em torno de 17 % da PEA. A renda média do trabalhador apresentou pelo sexto ano consecutivo queda, atingindo no ano de 2003 uma redução de 12,9 %. Diante do avanço do desemprego, o governo iniciou um programa de mudanças, tocando essencialmente na questão da previdência e do trabalho. O seguro desemprego também sofreu modificações e teve sua base ampliada, aumentando o tempo de indenização, mas pouco impactou na renda do trabalhador.

Para Krein (2003, p. 281), as alterações nas relações de trabalho se deram em quatro espaços: I) na legislação; II) nas sentenças normativas; III) nas negociações coletivas e IV) no poder discricionário das empresas em estabelecer de forma unilateral as relações de trabalho. Ou seja, a reforma trabalhista garantia total liberdade às empresas de contratarem e demitirem de acordo com sua produtividade, sem nenhum protecionismo legal para o trabalhador. Exercem, assim, uma flexibilidade funcional em que predominam jornadas de trabalho intensas com a criação de banco de horas e liberação aos domingos, na participação dos lucros ou resultados, o fim da política salarial e a desindexação dos níveis de reajuste salarial.

A implementação de contratos atípicos, assim como ocorreu em outros países, também foi uma prática muito difundida no Brasil. Em todos os países, a justificativa para implementação dos contratos atípicos era reduzir os custos de contratação e gerar mais empregos. De acordo com as justificativas do capital, os custos do trabalho impediam as empresas de contratarem mais, portanto competia ao Estado promover “reformas” flexibilizando a legislação para estimular as taxas de ocupação. Por outro lado, havia uma preocupação em romper com a rigidez do período fordista, (embora no Brasil tal rigidez não tenha acontecido) e permitir maior liberdade aos empregadores na contratação e demissão de pessoal. Para Behring (2003), o discurso da retomada da competitividade foi uma estratégia importante para garantir política e ideologicamente a extração dos superlucros, possível somente com a queda dos custos dos fatores de produção. Nesse sentido, os custos do trabalho passam a ser atacados, mesmo nos países onde eles jamais foram significativos, como foi o caso do Brasil. Ou seja, mais uma vez, a saída da crise aparece nos discursos políticos como uma questão de ordem natural e que depende de medidas em conjunto para sua superação. Portanto, a flexibilização e desregulamentação da legislação trabalhista, assim como o enfraquecimento das organizações representativas dos trabalhadores, foram estratégias importantes na consolidação da reforma trabalhista. Ao Estado, competia a tarefa de criar os mecanismos para implementar as mudanças, mas abstendo-se da responsabilidade de criar políticas de proteção social aos trabalhadores e, fundamentalmente, eliminando as barreiras para tornar o trabalho menos oneroso para os empregadores com a redução dos encargos sociais (Behring, 2003).

Diante da necessidade de reduzir os encargos sociais, o Estado brasileiro deu início a um processo de flexibilização e desregulamentação da legislação trabalhista e, assim como ocorreu na maioria dos países capitalistas ocidentais, essa flexibilização caminhou no sentido de criar tipologias de contratação que dessem maior liberdade tanto aos trabalhadores quanto aos empregadores, tornando o mercado de trabalho mais dinâmico, segundo o discurso conservador. É nesse sentido que o Estado brasileiro estabelece a criação dos contratos por tempo determinado, o contrato parcial, temporário, as cooperativas de trabalho, o trabalho-estágio, a suspensão do contrato e, posteriormente, a

economia solidária no governo Lula. Essas modalidades de contratação foram elementos fundamentais para assegurar esse estágio de acumulação, favorecendo ao capital com a subsunção total do trabalhador (Tavares, 2004). Essas mudanças nas leis foram apresentadas pelo governo como medidas de políticas de emprego que, associadas aos programas de geração de renda, minimizariam os efeitos dessa flexibilização.

Dessa forma, o contrato por tempo determinado, criado em 1998, previa a redução de 50 % das contribuições sociais e 2 % do valor do depósito do FGTS, além da dispensa de aviso prévio ao trabalhador. De acordo com Krein (2003: p. 285), sua “essência está em desvincular o contrato por prazo determinado da natureza dos serviços prestados”. Os contratos parciais representam a possibilidade de direitos trabalhistas em conformidade com a duração da jornada trabalhada. A duração da jornada seria de até 25 horas semanais e eliminaria a participação sindical nas negociações, minando a força da classe trabalhadora nessa tipologia contratual. Instituiu também o Banco de Horas, ampliando a compensação de horas extras para até 120 dias. Posteriormente ampliou essa compensação para 12 meses. Por suspensão do contrato de trabalho, entendia-se o afastamento por dois a cinco meses por motivo de qualificação profissional e deveria ser negociado entre trabalhadores e patrões. A demissão após esse período implicava em indenização de um salário e o recebimento de todos os direitos trabalhistas. O trabalho-estágio previa a utilização de estagiário desvinculado da formação acadêmica. O trabalho-estágio foi criado em 1977 por meio da Lei 6.494 e reformulado pela Lei 87.497 de 1982 e dispõe sobre o estágio de estudantes do ensino superior e de 2º grau regular e supletivo, com objetivo de aprofundar o conhecimento didático pedagógico com o aprendizado profissional em empresas públicas e privadas. Estabelece-se a duração de um semestre e a inexistência de vínculo empregatício.

Destaca-se ainda a implementação do trabalho por tempo temporário criado em 1996, ampliando a possibilidade de utilização da lei existente em 1974, gerando uma maior precariedade do trabalho (Krein, 2003). O contrato de aprendizagem também merece destaque no elenco de leis flexibilizadoras do mercado de trabalho brasileiro, pois permitiu a intermediação da força de trabalho aprendiz nos diversos ramos produtivos, eliminando custos com a força

de trabalho, tendo em vista que o jovem aprendiz recebe menos e possui direitos trabalhistas reduzidos. Por fim, destacamos a lei nº 9.801 de 1999 ratificada pela Lei complementar nº 96, também de 1999, que previa demissões no serviço público por excesso de pessoal.

Outra medida importante criada pelo governo foi o fomento das cooperativas. A proposta de cooperativas nasceu inicialmente no meio rural por iniciativa das cooperativas agropecuárias para obtenção de crédito agrícola aos pequenos produtores como uma estratégia para enfrentar a expansão do agronegócio. Posteriormente, serviu como um instrumento de subordinação às grandes empresas agrícolas que utilizavam a cooperativa para escapar dos impostos e dos custos do trabalho (Barbosa, 2007: p.110). Disto resultou uma experiência de cooperativismo voltada para a produção capitalista regida por práticas e normas dominantes do que por princípios de democratização e solidariedade entre trabalhadores⁵². As cooperativas profissionais foram criadas para responder ao processo de informalização e precarização das relações de trabalho. Antunes (2008: p. 47) salienta que elas surgiram como instrumentos reais de luta e defesa dos trabalhadores contra a precarização do trabalho e no combate ao desemprego. Porém, seus princípios foram sendo incorporados pelo capital e se voltaram contra os trabalhadores à medida que significavam associações falsas para burlar a legislação e favorecer a contratação sem os direitos previstos na Constituição Federal. Dessa forma, em vez de promover a autonomia dos trabalhadores, fragiliza ainda mais as suas condições de trabalho, reforçando a lógica do auto emprego.

⁵² “A condição de existência da cooperação capitalista é a concentração de grandes quantidades de meios de produção, enquanto a condição de existência da cooperativa de trabalho é a grande quantidade de força de trabalho. Repetidas vezes já vimos que, na sociedade capitalista são os meios de produção que utilizam o trabalho, e não o contrário. A cooperação capitalista, forma histórica peculiar do processo de produção capitalista, foi determinada pela necessidade de o capitalista dispor simultaneamente de muitas forças de trabalho ao mesmo tempo, para aumentar a força produtiva e explorá-la mais lucrativamente, simultaneidade que, contemporaneamente, em alguma medida, foi alterada pelo modo como se organiza a produção. A cooperativa de trabalho, por sua vez, em princípio, só tem força de trabalho para vender. Mas, suponhamos que a cooperativa não venda serviços e resolva enveredar pela esfera da produção, certamente vai esbarrar na sua incapacidade de competição com as grandes empresas, a não ser que a sua produção seja algo inexistente no mercado. Ainda assim, se esta produção demonstrar ser lucrativa, logo será absorvida pelo capital. As virtudes de um mercado em que todos os agentes se encontram em condição de igualdade, só existem no discurso (neo)liberal” (Tavares, 2004: p. 73).

Grande parte da literatura crítica aponta o cooperativismo nos países em vias de desenvolvimento como uma estratégia para favorecer a informalidade. Amalgamada com as diretrizes dos organismos multilaterais, a informalidade passa a ter uma importância destacada. Inclusive, percebe-se a substituição do termo setor informal para economia informal e que fundamenta as políticas de emprego baseadas no empreendedorismo, seja individual ou cooperativo. Para tal, deve-se considerar que a economia informal abarca a diversidade de trabalhadores e unidades econômicas que são particularmente vulneráveis e trabalham em condições inseguras, que experimentam graves *déficits* de trabalho decente e que no momento se encontram em situação de pobreza e de baixa produtividade. Por trabalhadores informais, entende-se trabalhadores assalariados e por conta própria, trabalhadores familiares e aqueles que passam de uma situação a outra. Estão incluídos também os trabalhadores flexíveis e que se encontram na periferia do núcleo empresarial ou excluídos de qualquer forma de trabalho. Em teoria, a informalidade não exclui a proteção ao trabalhador e a criação de uma economia estruturada, eliminando os aspectos negativos da informalidade. Porém, nos países onde a lei trabalhista é ineficaz, os direitos sociais são sustentados em pilares frágeis e a cidadania está ancorada no direito de consumo, a informalidade sempre acarreta situações negativas que tendem a precarizar ainda mais as condições de vida da população, retirando a responsabilidade do Estado de promover políticas que possam reverter tais condições, transferindo tais responsabilidades para os indivíduos.

Voltando para o caso do Brasil, onde o desemprego e a informalidade são bastante elevados e as políticas de proteção são inexistentes, as políticas de emprego tem pouca eficácia e o empreendedorismo informal é sinônimo de maior pobreza ou miséria. Com base nessa realidade, FHC reforçou mais uma vez o Programa de Intermediação da Força de Trabalho, funcionando, nas palavras de Krein (2003), como um serviço insuficiente para alocar a força de trabalho desocupada devido à escalada do desemprego. Diante desse quadro, a ênfase na formação e no empreendedorismo passa a ser mais difundida pelos programas de emprego como demonstra a criação do Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor). Criado em 1995, foi considerado por Bulhões (2004) como uma política pública ousada. Esse plano compunha a agenda

básica da secretaria executiva do programa Comunidade Solidária e tinha como objetivo geral “mobilizar e articular a infraestrutura de qualificação profissional existente no país, para treinar pelo menos 20 % da PEA” (Cardoso, Façanha e Marinho, 2002: p.14). Os recursos eram provenientes do FAT e as atividades eram desenvolvidas por meio de parcerias nacionais e regionais e Planos Estaduais de Qualificação (PEQs). Ou seja, foi um plano que envolveu a participação dos governos federal, estadual e municipal e as entidades de formação profissional como a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor). Previa ainda a representação de trabalhadores, empresários e governo nas comissões estaduais e municipais de emprego e a participação das escolas profissionais como o Senai, Senac, Senat, Senar, Sebrae⁵³, ONGs, escolas, universidades, sindicatos etc. Cardoso, Façanha e Marinho (2002) estimam que, de 1996 a 1998, foram treinados cerca de mais de 4 milhões de trabalhadores e gastos cerca de 450 milhões de reais nos programas de qualificação profissional.

Para Baptista (2008), o Planfor foi uma expressão do caráter antidemocrático na gestão dos recursos públicos e da política social, em geral. Para essa autora, a experiência do Rio de Janeiro demonstrou que a ênfase do programa foi na distribuição desigual de recursos do FAT, haja vista que uma única instituição, a ONG Viva Rio, recebeu 35 % do total dos recursos destinados ao estado, enquanto as escolas públicas com cursos técnicos ficaram com escassos 5 %. Para ela, o Planfor apenas reforçou a excludente política de educação brasileira, pois investiu na qualificação de jovens para o mercado de trabalho com programas focalizados em algumas regiões, principalmente aquelas mais propensas a situações de criminalidade e violência. Seu desempenho medíocre fez com que o programa fosse extinto no início do governo Lula, que em seu lugar criou o Programa Jovem e o Primeiro Emprego,

⁵³ O Sebrae foi criado para atender aos objetivos de introdução de uma cultura empreendedora no Brasil. Por meio da política de educação, busca desenvolver na população o espírito da perspectiva empresarial. Para garantir a disseminação dessa cultura, o Sebrae oferece cursos para professores universitários, estimulando a incorporação do empreendedorismo nos currículos das universidades. Amaral (2005, p. 187-188) analisa que esse movimento contém a ideia de convencimento e socialização de um “atributo eufemisticamente genérico, inovador, criativo, mas que na verdade, oculta as pretensões dos intelectuais do capital em persuadir a sociedade quanto à legitimidade das práticas individuais, competitivas, ‘arrojadas’ e cujas iniciativas pessoais tornam as experiências coletivas, baseadas na solidariedade classista, esvaziadas de sentido”.

ambos voltados para jovens da periferia com baixo poder aquisitivo, o que na prática não alterou a estrutura e os objetivos do programa anterior.

Na mesma linha de atuação, foi criado em 1995 o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) “com o objetivo de atender e beneficiar pequenos e microempreendedores, microempresas, microempreendimentos formais ou informais, cooperativas e formas associativas de produção, assim como a promoção da agricultura familiar” (Cardoso, Façanha e Marinho, 2002: p. 21). Os recursos provenientes do FAT se inscreviam na base dos programas de combate à pobreza tanto no campo quanto na cidade, pela via do incremento da lógica empreendedora. No campo, estavam vinculados à proposta do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1995. Assim como o Planfor, este tinha uma perspectiva democrática ao permitir a participação e representação das partes sociais. Cardoso, Façanha e Marinho (2002) analisam que de 1995 até 1999 foram disponibilizados recursos na ordem de R\$1.993.800.000,00. Mesmo diante desses investimentos, as taxas de desemprego continuaram a subir: em 1995, atingiam 4,5 milhões de trabalhadores, e em 2000, 11,5 milhões.

Para tentar minimizar o avanço do desemprego, o governo criou ainda, em 1996, o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – Proemprego. Esse programa foi financiado também com recursos do FAT e do Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES. Para melhorar sua eficácia, o programa foi sofrendo alterações nos anos seguintes e, em 2002, com a criação da resolução 289, o Proemprego III estabeleceu como objetivo primordial: “preservar e expandir oportunidades de trabalho, incrementar a renda do trabalhador, proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população, em especial das camadas de baixa renda, e proporcionar a redução dos custos de produção no contexto internacional”. Os investimentos seriam destinados aos setores de transporte, energia, turismo e saneamento. Lembremos que o programa buscava melhorar a qualidade de vida do trabalhador além da geração de emprego e renda. Para a implementação de tais objetivos, previa-se a alocação de 4,5 bilhões de reais, entre 2002 e 2004 (1,5 bilhão por ano), fiscalizados pelo Codefat. As ações deveriam obedecer aos seguintes critérios: I – resultado na geração direta e/ou indireta de emprego e renda; II - comprovação dos benefícios e melhorias da qualidade de vida para a

população de baixa renda; III – demonstração dos reflexos de sua implementação no aprimoramento da competitividade externa; e IV - que sejam ambientalmente sustentáveis e atendam aos requisitos normativos da Política Nacional para o Meio Ambiente.

Como se pode perceber, estas foram as principais medidas de uma política ativa de emprego no Brasil na gestão de FHC. Ou seja, a criação de contratos atípicos e de programas voltados para atender a população de baixa renda e que envolviam atividades tanto na zona rural quanto nas cidades. Porém, de acordo com Pochmann (2008), tais iniciativas foram muito tímidas, pois enquanto o desemprego crescia em proporções elevadas, os gastos com as políticas ativas, no período de 1995 a 2000, não chegaram a 1 % do PIB. Ou seja, em 1995, para um total de 4,5 milhões de desempregados, o governo investiu apenas 0,62 %. Em 2000, quando o número de desempregados chegava a 11,5 milhões, os investimentos em políticas de emprego foram de apenas 0,89 %. Como se pode perceber, os programas destinados a gerar empregos não obtiveram os êxitos esperados e durante toda a década de 1990 o número de desempregados continuou a crescer. Para os anos de 2000, o número de desempregados manteve-se em alta, atingindo, de acordo com Oliveira (2017a), em torno de 12 %, afetando, sobretudo, os mais jovens e as mulheres. Para as mulheres, as taxas de ocupação entre 1996 e 2006 ficaram entre 41,9 % e 46,8 %, respectivamente. Enquanto os homens ocupados registraram um percentual de 69,0 e 68,0 nos anos supracitados. Não é por acaso que a taxa de desemprego em 1995 era de 4,6 % ao ano, enquanto em 1998 em 7,6 % e no último ano foi de 7,1 %.

Os números acima podem representar taxas reduzidas, se não levarmos em conta o quadro de informalidade no país durante a década de 1990. Com a economia em crise e a ausência de políticas de renda para trabalhadores fora do mercado de trabalho, muitos optaram por trabalhos sem carteira assinada ou por exercer atividades informais ou por conta própria. Para ilustrar melhor essa realidade, Netto (2007) nos chama a atenção para o fato do decréscimo dos trabalhadores formais durante esse período, apresentando queda de 12,5 % ao longo de toda a década de 1990. No mesmo período, o número de trabalhadores sem carteira assinada e por conta própria apresentaram elevação de 38,2 % e 12,5 % respectivamente. Tais dados mascaram os índices de desemprego,

tendo em vista que os sem carteira assinada e os trabalhadores por conta própria aparecem nas estatísticas de desemprego como atividades laborais. Como não estão assegurados por carteira de trabalho, veem-se excluídos dos benefícios do trabalhador formal como previdência social, seguro desemprego, férias, FGTS, seguro saúde etc.

Tendo em vista os escassos investimentos e os resultados ineficazes das políticas de emprego, o governo se volta para a adoção de Programas de transferência de renda⁵⁴. Ainda no início de 1990, o discurso da implementação de um programa de transferência de renda de alcance nacional começou a ser discutido no governo. O marco inicial foi a aprovação da lei 80/1991 do Senador Suplicy. Esse debate foi reforçado pela Campanha da Fome do sociólogo Herbert de Souza e que, posteriormente, ganha espaço nos meios de comunicação de massa, convidando toda a população a contribuir para reduzir os índices de miséria e fome no país. Nos anos subsequentes, os programas de transferência de renda passaram a ganhar espaço na arena política e sua proposta passou a ser vinculada à questão da escolaridade. Ou seja, para garantir o acesso aos programas, as famílias deveriam retirar seus filhos da rua e inseri-los e mantê-los na escola. É nesse contexto que o Programa Bolsa-Escola ganha espaço na cena política, transformando-se posteriormente no carro-chefe da política de assistência social do governo Lula, sob a denominação de Bolsa-Família, programa que unificou o Bolsa-Escola com outros programas menores de transferência de renda.

2.5 A política de emprego e renda dos governos petistas: a consagração dos programas de emprego e renda mínima

O bom desempenho das economias internacionais, especialmente da China e EUA, associado à elevação de preços das *commodities*, impulsionou o

⁵⁴ No início de 1990, os programas de transferência de renda foram implementados pelos governos municipais do Partido dos Trabalhadores. As experiências pioneiras de Campinas, Brasília, Ribeirão Preto e Santos deram respaldo para a aprovação do Projeto de Lei 80/1991 do então Senador Eduardo Suplicy que propunha a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima. Esse programa objetivava repassar um auxílio financeiro às famílias de baixa renda para complementação da renda. Os critérios de seleção seriam, dentre outros, a renda *per capita*, assim como a existência na família de crianças em idade escolar, o que mais tarde ficou denominado como Bolsa-Escola (Silva, Yazbek e Giovanni, 2004).

saldo positivo da balança comercial brasileira durante os primeiros anos dos governos petistas, resultando em um *superávit* primário acima dos 4,25 %, bem acima do esperado pelos organismos internacionais (Carvalho, 2018). A melhoria das contas externas reduziu o percentual do chamado Risco Brasil e permitiu uma redução da inflação que, em 2006, foi de 3,1 %, em 2008, 4,3 % e, em 2010, 5,9 %. O controle da dívida externa rendeu ao Presidente um índice de credibilidade muito grande, embora tenha ocorrido forte aumento da dívida interna. Lula também investiu em infraestrutura com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com a prioridade de investir em energia elétrica, saneamento básico, habitação e construção de rodovias, portos e ferrovias (Carvalho, 2018). Para Oliveira (2017a), o objetivo do PAC era promover emprego e renda via inserção no mercado de trabalho formal de uma classe trabalhadora localizada nos estratos mais pobres e com baixa ou nenhuma qualificação, mantendo a tendência de políticas macroeconômicas de crescimento econômico para o desenvolvimento social do país. Dessa forma, a política de emprego fica subordinada à dinâmica de crescimento da economia e não das políticas sociais.

Ainda destacamos os incentivos ao consumo das famílias. Desde o início, o governo impulsionou a concessão de créditos para as famílias de forma a estimular o consumo. A concessão de créditos pelos bancos públicos permitiu o financiamento de imóveis na zona rural e urbana, além de empréstimos a taxas reduzidas para ampliar o consumo de produtos duráveis, como automóveis e eletrodomésticos. Todas estas medidas foram seguidas de uma política de contenção do *déficit* público ou melhor dizendo de ajuste estrutural. Embora o governo tenha seguido a cartilha dos organismos internacionais, a economia mostrou sinais de bom desempenho com queda da taxa de desemprego de 10,5 %, no final de 2002, para 5,3 %, no final de 2010, bem como se presenciou um leve aumento na renda da classe trabalhadora. Tais medidas geraram uma concepção de que o Brasil estava vivenciando o seu período de bem-estar social. Não por acaso, algumas denominações aparecem na literatura recente para nomear esse período. Milagrinho para Carvalho (2018), reformismo fraco para Singer (2012), neodesenvolvimentismo para Mercadante (2010) e Pochmann (2014). Esses autores supracitados convergem no sentido de considerar a alteração na composição da renda e da estrutura de classes promovida pelo

governo petista, em particular no período do segundo mandato de Lula, como sendo aqueles com melhores resultados obtidos em relação aos governos anteriores, haja vista a ruptura com a política econômica neoliberal.

Voltando a análise da política de emprego e renda, podemos considerar que algumas mudanças foram feitas de ordem conjuntural e normativa no governo petista, mas não de ordem estrutural. Ou seja, foram feitas algumas mudanças em políticas já existentes no governo Fernando Henrique Cardoso e outras foram implementadas para responder ao crescimento do desemprego e da informalidade. Dessa forma, destacam-se: I) o Programa de Aprendizagem Profissional regulamentado em 2005. O trabalho de aprendiz instituído pela Lei 10.097 em 2000. Embora fosse já previsto pela CLT em 1943, ele sofreu reformulações que alteraram o decreto-lei anterior e estabeleceu que os contratos teriam registro em CTPS, férias anuais em consonância com as férias escolares, 13º salário, FGTS (alíquota reduzida para 2 %) e jornada de seis horas diárias, além da frequência na escola e inscrição em programas de aprendizagem desenvolvidos sob a orientação de órgão qualificado em formação técnico-profissional. O salário referente é o salário-mínimo e o contrato não pode ter duração maior de dois anos. Compete às empresas empregar e matricular um número de aprendizes equivalente a 5 %, no mínimo, e 15 %, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional. A duração do trabalho do aprendiz não excederá seis horas diárias, sendo vedada a prorrogação e a compensação de jornada de trabalho.

O limite previsto neste artigo poderá ser de até oito horas diárias para os aprendizes que já tiverem completado o ensino fundamental, se nelas forem computadas as horas destinadas à aprendizagem teórica. O contrato de aprendizagem extinguir-se-á no seu termo ou quando o aprendiz completar 18 anos ou ainda antecipadamente nas seguintes hipóteses: por inaptidão do aprendiz, falta disciplinar grave, a pedido do próprio aprendiz ou ainda em caso de reprovação escolar. Em 2005, ampliou-se a idade do jovem aprendiz para 14 e 24 anos por meio do decreto 5.598. Em 2007, foi criado o Cadastro Nacional de Aprendizagem para viabilizar o registro de entidades de formação técnico-profissionais responsáveis pela qualificação de jovens. Essas entidades são representadas pelo Sistema S tradicional como Senac, Senai e o Serviço

Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), além é claro das Escolas Técnicas de Educação. A carga horária deve ser dividida entre o trabalho na empresa e um curso de aprendizagem. Compete ao Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) impedir que as vagas dos trabalhadores adultos sejam substituídas pelos aprendizes.

Em 2003, foi criado o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE). Esse programa objetivava gerar empregos para os jovens entre 16 e 24 anos. As linhas de ação do programa são “focadas no eixo qualificação com inserção e envolvem os consórcios sociais da juventude, empreendedorismo juvenil, subvenção econômica, responsabilidade social e aprendizagem”⁵⁵. Os consórcios prestam serviços na área de qualificação com oficinas que tendem a priorizar a demanda da região, facilitando o acesso do jovem ao mercado formal de trabalho. Aqueles que não são inseridos imediatamente ou possuem espírito empreendedor são estimulados a criar cooperativas de trabalho. O público-alvo desse programa são jovens sem qualificação profissional, com renda *per capita* de meio salário mínimo e, como afirma o documento, em situação de risco social. De acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego (2014), de 2003 a 2005 foram investidos 123,23 milhões de reais, beneficiando cerca de 1.063 milhões de jovens entre 16 e 24 anos, gerando 630 postos de trabalho no mercado formal. As empresas que contratam os jovens do programa receberam subvenções em torno de 1.500 reais por ano. Em 2007, essa ação foi revogada devido à criação do Projovem Trabalhador, por meio da Medida Provisória (MP) 411/2007.

Para estimular a maior contratação de jovens, o governo alterou o Programa em 2004, criando novas facilidades operacionais como o Sigo, um sistema de informações, trabalhando em parceria com os Consórcios Sociais da Juventude e com o Sine. A preocupação do governo era reduzir o emprego juvenil, pois, como afirmava o documento, 45 % dos desempregados no país eram jovens e mulheres. Incentivar as empresas significava desenvolver o espírito de responsabilidade social, em que a empresa abria mão da subvenção econômica por jovem contratado e contratava diretamente, evitando burocracias.

⁵⁵ Disponível em: http://www3.mte.gov.br/politicas_juventude/acoespnpdefault.asp

Por outro lado, o governo expandiu o número de cotas nas empresas para contratação de jovens aprendizes, conforme já descrito na lei de aprendizagem supracitada. De acordo com os dados do Ministério do Trabalho e Emprego (2014), cerca de 208 mil jovens estão em processo de qualificação e 47 mil já foram inseridos no mercado de trabalho. Durante os últimos anos, o programa sofreu alterações, sendo incluído novas frentes de atuação e eliminadas outras, como o empreendedorismo juvenil. Por empreendedorismo juvenil, entende-se a capacitação de jovens para abertura de seu próprio negócio. Os projetos elaborados devem ser aprovados e encaminhados pelas instituições financeiras oficiais, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil para aprovação do financiamento. Os comitês de decisão ainda têm a participação do Sebrae e do MTE.

Tais ações estão pautadas, sobretudo, na formação e qualificação de jovens da periferia com baixa renda. Ainda dentro das ações do PNPE foi possível destacar o Busca jovem e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), sendo este último um dos carros chaves da política de geração de emprego para a população jovem com o objetivo de formação e democratização de acesso ao ensino para jovens pobres e inseridos nos programas de transferência de renda. Dentro do PNPE foi criado também o projeto Soldado Cidadão em parceria com o Ministério da Defesa e com o Sistema S. Esse projeto prevê a capacitação de jovens das forças armadas para serem inseridos no mercado de trabalho quando deixam o Exército. Em 2012, o Projeto Soldado Cidadão foi incorporado ao Pronatec. Todas essas ações estão em consonância com os objetivos traçados pela OIT para criar trabalhos decentes para os jovens dos países em desenvolvimento. Os cursos oferecidos aos jovens são de pedreiro, pintor predial, eletricista, mecânico, marceneiro, garçom e cozinheiro; e no mercado de trabalho regional: telecomunicações, mecânica, alimentação, construção civil, artes gráficas, confecção, têxtil, eletricidade, comércio, comunicação, transportes, informática, vigilância, pintura e saúde. De acordo com os dados de Oliveira (2017a), até 2005, 43.800 jovens foram beneficiados por esse programa. Em dez anos do programa, o Senai informou que já foram capacitados mais de 165 mil jovens egressos do serviço militar. O objetivo primordial do programa era o “combate à pobreza e à exclusão social, integrando as políticas públicas de emprego e renda a uma política de

investimentos públicos e privados geradora de mais e melhores oportunidades⁵⁶”.

Em 2003, também foi criado o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Esse programa é considerado um instrumento importante no combate à pobreza e na promoção da “inclusão social”. “O trabalhador é organizado de forma coletiva, gerindo seu próprio trabalho e lutando pela emancipação”⁵⁷. Por meio de iniciativas de Organizações Não-Governamentais (ONGs), têm suas ações voltadas para a construção de projetos produtivos coletivos e empreendimentos populares solidários, empresas recuperadas por trabalhadores e com propostas de autogestão, cooperativas de agricultura familiar, de prestação de serviços, dentre outras. O programa de economia solidária busca criar uma articulação com todas as instâncias produtivas do governo federal, como secretarias de pesca e agricultura, do desenvolvimento territorial e de promoção da igualdade e da cidadania. Articula-se às políticas de assistência social como o Bolsa-Família e o Fome Zero. Ou seja, é um programa integrado aos vários setores governamentais e se insere na política de geração de emprego e renda com vistas à promoção de um desenvolvimento mais justo e solidário.

A economia solidária, nas palavras de Silva, Yasbek e Giovanni (2004), seria a possibilidade de promoção da justiça e da possibilidade de acesso ao consumo e à renda, bem como na oportunidade de escolher entre o que produzir e consumir. Essa análise está presente também nos discursos oficiais tanto dos órgãos governamentais nacionais quanto das agências multilaterais. Em síntese, representam uma transferência de responsabilidade para a sociedade civil e aposta no comunitarismo como solução para a crise do emprego. Este é entendido como consequência natural, desvinculado de qualquer análise crítica da ordem vigente. Para Barbosa (2007), no entanto, as atividades de economia solidária podem até apresentar um modo de produzir, mas não um modo de produção diferente, pois se inserem na dinâmica das relações sociais de produção capitalista. Tal qual acontece com as outras políticas sociais, a economia solidária representa uma forma de precarizar as relações de trabalho sob a difusão da cultura do auto emprego.

⁵⁶ Disponível em: http://www.mte.gov.br/políticas_juventude/acoespnpe_conssociajuvent

⁵⁷ Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria>

Para dar viabilidade ao programa, foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária – Senaes. Para Barbosa (2007), a proposta de economia solidária no governo Lula é a de regulação social do cooperativismo. Um novo tipo de regulação por meio do autoemprego em substituição ao anterior, baseado na inserção no mercado formal de trabalho. Aqui se fala, porém, de um “novo” cooperativismo, baseado na participação e nas ações democráticas. Para o governo Lula, é primordial investir nas pequenas unidades produtivas como forma de reverter as altas taxas de desemprego no país e possibilitar o aumento da renda e acesso aos bens públicos. O lema é cooperar e produzir, enfatizando o dinamismo econômico e a eficiência produtiva. Em julho de 2012, foi instituída a Lei nº 12.690 que trata das normas de funcionamento de uma cooperativa, explicitando também sobre a criação do Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (Pronacoop), a fim de promover o desenvolvimento e o desempenho da economia das cooperativas, apoiar linhas de crédito, o acesso ao mercado e comércio de produtos, entre outras ações mediante um comitê gestor representado pelo governo e por entidade cooperativistas.

Nesse sentido, percebe-se que a economia solidária não se distingue dos outros programas de geração de emprego e renda quando se aposta no empreendedorismo e no cooperativismo, reforçando a capacidade humana e a autonomia dos indivíduos. Ou seja, a economia solidária caminha na direção dos programas defendidos pelas agências multilaterais para os países em desenvolvimento. Desregulamentar e flexibilizar, mas ao mesmo tempo promover políticas que apostem na capacidade individual dos sujeitos e no incremento do auto emprego, principalmente nas regiões mais pobres do campo e da cidade. Não é por acaso que as recomendações da OIT com relação às políticas de emprego são no sentido de fomentar o empreendedorismo e o cooperativismo. Um exemplo é a convenção 122 de 1964, quando estabelece que cada país deve implementar uma política ativa para promover o pleno emprego. O documento enfatiza o empreendedorismo e o cooperativismo como soluções para reverter as mazelas provocadas pelos ajustes estruturais no mundo.

Nesse sentido, a OIT, em parceria com a Aliança Cooperativista Internacional (ACI), desenvolve convênios de atividades e fomento à promoção do cooperativismo no mundo. Nas palavras de Barbosa (2007), a ênfase no

empreendedorismo tem levado a ações que culminam no fomento à capacitação e à parceria público-privada. Nesse contexto, cabe o desenvolvimento das potencialidades individuais para criar oportunidades de emprego com a criação de pequenas empresas principalmente nas áreas mais pobres. Ou seja, a recomendação é investir no trabalho informal, sem proteção e precário. Para Tavares (2004), a lógica do trabalho informal está intrinsecamente relacionada ao processo de reprodução do capital, pois atua como elemento funcional ao núcleo formal da economia. Ademais, ela considera que a informalidade como saída para o desemprego é uma ideia subjacente do fim da era do trabalho assalariado em que cada trabalhador passa a ser responsável por si mesmo, tornando-se “empresário⁵⁸”. Essa realidade oculta a precariedade das condições de trabalho, pois as jornadas de trabalho tendem a ser superiores à média dos trabalhadores do setor formal, além da ausência de garantias sociais nos casos de doenças, acidentes, aposentadoria etc.

Dentro dessa lógica, foi criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, em 2005. Esse programa visa incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares, disponibilizar recursos para o microcrédito e oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo. São considerados microempreendedores populares pessoas físicas e jurídicas com atividades de pequeno porte. Para facilitar a expansão do empreendedorismo, o governo tem procurado criar mecanismos para reduzir os impostos de forma a desonerar as pequenas e médias empresas, como demonstra a criação do Super Simples Nacional, em 2006. Para Marconsin (2009: p.197-198), esse novo imposto foi uma estratégia para simplificar as relações de trabalho sob a justificativa de diminuir a taxaço sobre as pequenas e médias empresas. Sob a defesa de reduzir os encargos fiscais que, normalmente, dificultam a sobrevivência dessas empresas no país, o governo Lula abriu um precedente para precarizar as condições de trabalho nestas, pois as isentam de anotar sobre férias e fixação de quadro de horários de trabalho dos respectivos funcionários. Prevê ainda a dispensa dessas empresas de matricular os seus aprendizes em cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem.

⁵⁸ Grifos meus.

Paradoxalmente, foi criado nesse período o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, Projovem, em substituição ao PNPE⁵⁹. Voltado para a população jovem, como o próprio nome indica, esse programa está integrado às modalidades do Programa Juventude Cidadã e dos Consórcios Sociais da Juventude. Seu objetivo é reintegrar o jovem ao processo educacional, qualificando-o profissionalmente e proporcionando seu desenvolvimento humano. Também visa gerar uma renda aos jovens inseridos nos programas. Para beneficiar maior número de jovens, o programa foi dividido em quatro frentes: o Projovem Adolescente, para jovens entre 15 a 17 anos, egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), dos programas de combate ao abuso e exploração sexual, de medidas sócio educativas e de proteção e integrantes de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. O foco desse Programa é encorajar o convívio familiar e comunitário, buscando incentivar o retorno da juventude à escola para fins de conclusão do ensino fundamental e médio, a partir de práticas estimulantes e que envolvam a participação e preparação para o universo do trabalho. O Projovem Trabalhador também contempla os jovens com auxílio de até seis prestações. O Projovem Campo com até 12 benefícios e o Projovem Urbano com até 20 benefícios. Estes últimos são destinados a uma faixa etária de 18 a 29 anos e a concessão do benefício está condicionada aos critérios de renda familiar. Ou seja, os jovens devem pertencer às famílias que possuam renda *per capita* de até meio salário-mínimo. O objetivo é elevar a escolaridade, qualificar profissionalmente e gerar ocupações alternativas para promover renda. Os recursos para a implementação do programa são de origem federal e repassado aos estados, Distrito Federal e municípios, sem a necessidade de convênio, mas salvaguardando o número de jovens inscritos no programa. Quanto mais jovens, mais recursos.

Diante do exposto pode-se constatar que os dois últimos programas criados pelo governo Lula têm uma ênfase muito grande na difusão da formação/qualificação, no empreendedorismo e na renda. São programas

⁵⁹ A questão sobre o PNPE é bastante complexa, como todas as políticas relacionadas à geração de emprego e renda no Brasil. Primeiro, porque as mudanças na legislação são constantes e muitas vezes, pouco claras. Por exemplo, na primeira pesquisa realizada constava a extinção do PNPE em 2006 e sua substituição pelo Projovem Trabalhador. Posteriormente, o PNPE volta, mas como um programa que conjuga diversas ações, como já citada anteriormente. Aqui optamos por manter as informações como foram coletadas em 2009, embora possam parecer paradoxais.

afinados com as diretrizes internacionais, configurando-se como medidas de geração de renda sem qualquer vinculação com a promoção do emprego. Isto pode ser comprovado pelos objetivos definidos pelos programas, qual seja: formação, geração de renda e estímulo ao desenvolvimento de pequenas empresas. Como todos esses programas se inserem no programa maior que é o combate à fome e geração de renda, podemos afirmar que eles representam apenas medidas paliativas para os jovens pobres da periferia, jogando sobre seus ombros a responsabilidade de manutenção da família, exigindo em contrapartida o bom desempenho escolar e comportamental. Um nítido viés de culpabilização e responsabilização dos mais pobres, em que o fracasso ou sucesso dependerá exclusivamente da sua capacidade de aproveitar as “oportunidades” oferecidas. Este seria um dos motivos pela queda das taxas de ocupação para esta faixa etária.

Pode-se dizer o mesmo dos programas de qualificação adotados nos últimos anos. A tarefa de aprimorar técnicas e conhecimento passa a ser difundida como um elemento fundamental para se contrapor a crise do modo de produção capitalista. Mais uma vez, o discurso aposta no envolvimento de lideranças sociais para garantir a legitimidade de tal projeto e por sua vez conquistar a hegemonia das propostas. Para Amaral (2005: pág. 46), é importante para o capital que a ideia de qualificação profissional possa ser conduzida de modo indiferenciado e consensual por todas as classes sociais, como estratégia para sair da crise capitalista. “Este discurso ideológico mascara a hegemonia capitalista e se configura em objeto de ação política do Estado, dos empresários e dos sindicalistas” (Amaral, 2005: p.46). Assim, o sindicato passa a desenvolver programas de qualificação acreditando ser esta uma alternativa à crise do emprego, negando por sua vez a ideologia do coletivo uma vez que os programas de qualificação alimentam o individualismo, pois trabalham na perspectiva de reforçar competências individuais para manutenção de postos de trabalho ou (re)inserção no mercado de trabalho⁶⁰.

⁶⁰ A teoria do capital humano privilegia o aumento da capacitação das pessoas, aumentando também a produtividade da economia. As empresas mencionam especialmente o grau de instrução da força de trabalho como obstáculo de investimento no Brasil. Finalmente as melhorias no sistema de ensino aumentam a qualidade da força de trabalho ano a ano, à medida que novos jovens trabalhadores entram no mercado de trabalho, mas não exercem influência sobre os trabalhadores mais velhos (BM apud Amaral, 2005: p. 108).

Dentro dessa lógica de responsabilização e individualização do problema do desemprego e na ênfase na formação, foi criado em 2005 o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), capacitação em educação profissional para aqueles que não acessaram o ensino regular no tempo e idade determinados, cujo limite mínimo de idade para o curso é de 18 anos. De acordo com os dados do Relatório do MEC, “Entre 2006 e 2012 mais de 30 mil matrículas foram contabilizadas em seus cursos nas instituições de ensino da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica” (Ministério da Educação e Cultura, 2014a). O governo Lula também tem investido na educação superior. A ampliação de vagas nas universidades nos últimos anos tem possibilitado a abertura de mais vagas no ensino superior, tanto público quanto privado. Destaca-se também a criação de programas para oferta de crédito e bolsas de estudo para o ensino nas universidades privadas, com a criação do Programa Universidade para Todos (Prouni), em 2004, e do Financiamento do Ensino Superior (Fies). Esses programas objetivam a concessão de bolsas de estudo integral e parcial ou ainda o financiamento da graduação para alunos que queiram ingressar no ensino superior. No caso do Prouni, sua destinação é voltada para os jovens cuja renda familiar *per capita* não ultrapasse os três salários-mínimo. O programa está direcionado para alunos egressos da escola pública. Para as universidades aderirem ao programa, o governo oferece em contrapartida um sistema de isenção de impostos⁶¹. Quanto ao Fies, este oferece crédito para o ensino privado, denotando a clara intenção de favorecer a política de educação como mercadoria.

No âmbito da universidade pública, o governo federal promoveu a expansão do número de vagas com a ampliação dos *campi* universitários criando o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). De acordo com Gentili (2008), a lógica das políticas educacionais busca garantir a “transmissão diferenciada de competências

⁶¹ O PROUNI possui alguns mecanismos para evitar a evasão escolar como o Bolsa Permanência, o convênio de estágio em parceria com o MEC, CEF e o FIES, possibilitando o financiamento de até 100 % da mensalidade não coberta pela bolsa do programa. O objetivo do programa é beneficiar, até 2011, cerca de 30 % dos jovens entre 18 e 24 anos.

flexíveis que habilitem os indivíduos a lutar nos exigentes mercados laborais pelos poucos empregos disponíveis” (p. 89). Nos últimos anos, essa expansão possibilitou o acesso de centenas de jovens ao ensino superior, sobretudo em cursos noturnos, representando uma ampliação em 150 % do número de vagas, segundo o Ministério da Educação e Cultura (2014b). Dados da mesma fonte assinalam ainda que de 2002 a 2014 houve um salto de 45 para 63 universidades federais, o que representa a ampliação de 40 %, e de 148 campi para 321 campi/unidades, com um crescimento de 117 %.

Ou seja, na passagem do governo Lula para o governo Dilma, também do PT, a tendência foi dar continuidade a alguns programas já existentes ou ainda criar outros, mas sempre com ênfase na perspectiva já salientada aqui, que é da formação, da qualificação, do empreendedorismo e da renda aos mais pobres. Dando sequência a essas ações, o Ministério da Educação criou, em 2010, o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo – Procampo, buscando garantir uma melhor qualidade da educação rural se comparada às demais, com cursos de licenciatura voltadas a educação no campo com foco na formação dos educadores que irão lecionar para escolas rurais nos ensinos fundamental e médio. O interessante a ser destacado é que, embora esse programa tenha sido criado para incentivar o ensino rural, na prática o que assistimos foi o fechamento de várias escolas de ensino fundamental e médio na zona rural, sob a alegação de que elas são onerosas ao Estado, devido ao número reduzido de alunos.

Dentro da área de formação profissional, outra ação desenvolvida pelo Ministério da Educação é o Pronatec, como já citado anteriormente. Criado com o intuito de difundir, incorporar e tornar populares os cursos profissionalizantes, especialmente a alunos do ensino médio de instituições públicas, beneficiários de programas de transferência de renda e trabalhadores, levando qualidade à educação básica, além de oportunidades de estudo a este segmento da população. Para alcançar seus objetivos, o Pronatec conta com uma rede de iniciativas que visam a expansão física das redes públicas de ensino com a construção e ampliação de escolas de educação profissional em todo o país, redução da capacidade ociosa das instituições, ampliação da oferta de educação profissional à distância e a oferta da Bolsa-formação Estudante e Trabalhador, dentre outros. Segundo dados extraídos do Ministério da Educação e Cultura

(2014a), de 2011 a 2014, por meio do Pronatec, foram realizadas mais de 8 milhões de matrículas, entre cursos técnicos e de formação inicial e continuada.

Como forma de reduzir os impactos nas famílias inscritas no PBF e no CadÚnico, o governo Dilma criou, no ano de 2012, o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho, Acessuas Trabalho. Em parceria com as secretarias de assistência Social dos municípios e Distrito Federal, o programa prevê ações de mobilização, encaminhamento e acompanhamento dos beneficiários dos programas assistenciais em “situação de vulnerabilidade ou risco social, para ações de inclusão produtiva” (Ministério do Desenvolvimento Social, 2012). Na opinião do governo federal, a inclusão produtiva deve ser potencializada com a educação e qualificação profissional para inserir os “grupos vulneráveis” e em “risco social” a aproveitarem as oportunidades de emprego proporcionadas pelo crescimento do país. Em especial deve-se privilegiar os egressos do sistema prisional, deficientes físicos, mulheres vítimas de violência, pessoas que residem em regiões de risco devido à presença de tráfico de drogas, adolescentes e jovens egressos do Serviço de Acolhimento, pessoas em situação de rua, egressos do sistema socioeducativo, famílias e indivíduos do Plano Brasil sem Miséria, beneficiários do PBF, dentre outros.

É importante destacar que o ingresso no mundo do trabalho do público alvo do Programa seria, na justificativa do governo, uma forma dessas pessoas adquirirem empoderamento, emancipação, reconhecimento do trabalho como direito, melhoria da qualidade de vida, resgate da autoestima, da autonomia, reconhecimento do trabalho como direito etc. O trabalho das secretarias municipais seria o de mobilização e acompanhamento dos grupos eleitos para participar dos cursos de qualificação, assegurando transporte, controlando frequência nos cursos e também de convencimento de que a inclusão produtiva não representa a perda definitiva do benefício recebido, mas apenas sua suspensão enquanto perdurar o vínculo trabalhista. Na Opinião do MDS (2012), muitos beneficiários temem a inserção no mercado de trabalho por causa da perda do benefício e, portanto, a informação torna-se um instrumento importante para explicar que a perda do emprego permite, sem qualquer reavaliação, o retorno imediato à condição de beneficiário.

Em 2013, o governo Dilma criou a Política Nacional para os Trabalhadores Rurais Empregados (PNATRE) que em 2016 foi transformada no Plano Nacional dos Trabalhadores Rurais Empregados (Planatre). O objetivo do programa foi definido em quatro eixos envolvendo a escolarização e capacitação profissional, geração de empregos, segurança do trabalhador e combate à informalidade. Segundo Richard (2015), o campo sofre com as altas taxas de informalidade, impedindo o trabalhador rural de ter acesso à previdência social. Com o avanço da tecnologia no campo, a tendência é de manutenção da informalidade e aumento do desemprego, o que poderá ser minimizado com uma política de capacitação e escolarização, permitindo a esse trabalhador buscar melhores postos de trabalho. Outra iniciativa é ampliar a fiscalização como forma de combater a informalidade e gerar mais segurança ao trabalhador do campo. A expectativa, segundo Richard (2015), com a criação do Planatre era de formalizar 400 mil trabalhadores rurais, gerando uma arrecadação de 2,4 bilhões de reais.

No ano de 2015, foi criado o Portal mais Emprego para facilitar a vida do trabalhador brasileiro e sua relação com o Sistema Nacional de Emprego (Sine). A ideia era garantir que os serviços de solicitação do seguro-desemprego e de oferta de vagas pudessem ser acessados online, agilizando a intermediação da mão de obra. Posteriormente, o Portal Mais Emprego foi modificado para Portal Emprega Brasil. De acordo com informações recolhidas do Ministério do Trabalho (202?), a plataforma digital foi financiada com recursos do FAT e mantém o escopo de agilizar os processos de oferta e demanda de emprego, auxiliar os trabalhadores na preservação do emprego com qualidade e garantias trabalhistas e previdenciárias (Ministério do Trabalho, 202?).

Para 2016, o governo Dilma lançou o Programa Brasil Mais Produtivo (B+P) para ampliar a produtividade das pequenas e médias empresas. De acordo com o Ipea (2018), as pequenas e médias empresas são responsáveis por 27 % do PIB e respondem por boa parte dos empregos gerados no setor industrial, serviços e comércio. Dessa forma, o B+P visa auxiliar essas empresas na melhoria da gestão e da inovação tecnológica permitindo que elas alavanquem a produtividade. Com a parceria do Sistema S, em especial o Sebrae e o Senac e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDCI), o Programa B+P havia, até 2018, beneficiado 3 mil empresas, mas não

há registro de quantos empregos foram gerados concomitantemente ao aumento da produtividade dessas empresas, registrado em 40 % (Ipea, 2018).

Ou seja, no governo Dilma, a tendência da política de emprego foi de continuar apostando na formação, na transferência de renda e no empreendedorismo. Favorecida pelos bons rumos da economia internacional e pelas obras de realização da copa do mundo e das olimpíadas, o desemprego apresentou taxas bastante estáveis, permanecendo entre 4 a 6 %, nos anos de 2010 a 2014. Esse número só se altera no início de 2015, quando supera já no primeiro semestre a casa dos 8 % de desempregados. O aumento do desemprego nesse período foi impulsionado, segundo os governistas, pela alta da inflação e pelo *déficit* fiscal, obrigando o governo a eliminar gastos, elevar a taxa de juros e produzir o *superávit* primário para manter os investidores internacionais no país⁶². Diante desse quadro, a receita é a mesma, qual seja: elevação dos impostos sobre a classe trabalhadora, desonerando a folha de pagamentos das empresas para estimular a produção e a contratação e flexibilizando leis trabalhistas, como ocorreu no início de 2015 com a regulamentação da lei de terceirização⁶³.

Outra medida adotada foi retirar investimentos de políticas sociais, cortando gastos com educação, saúde, moradia e políticas de emprego. Com relação a esta última, chama a atenção as medidas adotadas já no final de 2014, logo após a reeleição do governo Dilma, sobre o seguro desemprego, o sistema de pagamento do PIS e o pagamento de pensão por morte e auxílio doença. De acordo com a nova Lei 13.134/2015, as regras para o acesso ao seguro desemprego, nossa única política passiva de emprego, estabeleceu maior tempo de trabalho com carteira assinada para acesso ao benefício. Antes o trabalhador poderia recorrer ao seguro desemprego após seis meses de emprego com carteira assinada, desde que demitido sem justa causa. Com as novas regras, a carência passa para 18 meses, depois 12 e, finalmente, 6 meses para quem

⁶²A taxa Selic em 2015 subiu para 14,15.

⁶³ A aprovação da lei de terceirização pela câmara dos deputados em 8 de abril de 2015, materializada no PL 4330, permite às empresas terceirizarem todas as atividades. Os defensores da terceirização acreditam que serão gerados novos postos de trabalho e as empresas tornar-se-ão mais competitivas fazendo alavancar a economia brasileira, com a redução de encargos e os gastos com gerenciamento de trabalhadores. Contudo, sabemos que a terceirização promoverá maior precariedade das condições de trabalho e de salário, com jornadas de trabalho maiores, aumento dos índices de acidentes (que já ocorriam majoritariamente com os terceirizados antes da lei), instabilidade no emprego e tantos outros.

solicita o benefício pela terceira vez. Está prevista também a transferência da responsabilidade, a partir de 01 de abril de 2015, para a habilitação dos beneficiários, antes responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego, para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (Casa Civil, 2015a).

No bojo das mudanças, foi alterado também os critérios para o abono salarial, exigindo comprovação de vínculo empregatício de pelo menos 180 dias remunerados e, em plena atividade, além de no mínimo cinco anos de cadastro no PIS ou no Pasep, isso para os trabalhadores que recebem até dois salários-mínimos. No caso das pensões, o governo alterou as regras estipulando um limite para pagamento das pensões aos viúvos e viúvas baseados na expectativa de vida do cônjuge. De acordo com as novas regras, o valor das pensões, antes pagas integralmente, passa a ser de 50 % acrescidos de 10 % quando o pensionista tiver dependentes. Aqui também o critério é de contribuição, pois só terá acesso ao benefício quem tiver contribuído por pelo menos 24 meses. No caso do auxílio doença, o valor será calculado com base nas últimas 12 contribuições e a empresa terá que arcar com as despesas por 30 dias, antes eram apenas 15 dias (Ministério da Previdência Social, 2014). Já no início de 2015, o governo Dilma comemorava a economia de 18 bilhões de reais com essas mudanças.

Paradoxalmente às mudanças no seguro desemprego, Dilma Rousseff editou em 2015 o Programa de Proteção ao Emprego (PPE) com o objetivo de preservar empregos por meio da redução dos salários dos trabalhadores. Para adesão ao PPE, as empresas deveriam comprovar regularidade fiscal, previdenciária e com o FGTS, além de demonstrar que atravessam dificuldades econômico-financeiras. A adesão também prevê um acordo sindical coletivo para ser aprovada e estima-se que mais de 75 empresas aderiram ao programa, preservando empregos e reduzindo salários. O setor metalúrgico e automotivo foram os mais adeptos ao programa (Casa Civil, 2015b).

Enquanto o governo vai alterando as políticas de emprego, mantém o direcionamento nas políticas de transferência de renda. Como já vimos anteriormente, boa parte dos investimentos são oferecidos por meio de renda aos mais pobres, como o Projovem urbano e rural, o Bolsa Família, o que contribui ainda mais para manter os índices de desemprego em baixa, pois os beneficiários desses programas costumam não entrar na metodologia

estabelecida pelos órgãos oficiais sobre o desemprego. Os dados da Auditoria Cidadã da Dívida (2015, 2018), referentes aos anos de 2013, 2014 e 2015, revelam que os gastos com assistência social no Brasil ficaram, nesses três últimos anos, em torno de 3,5 % do PIB, enquanto os investimentos em trabalho obtiveram a média de apenas 3 %. Um número insignificante para quem almeja combater o desemprego ou a pobreza, sobretudo se considerarmos que, nos últimos anos, os beneficiários do Bolsa Família somaram aproximadamente 15 milhões de famílias, o que significa quase um quarto da população brasileira, se somarmos a média de uma família composta por quatro pessoas. Ou seja, a desigualdade social e a pobreza persistem como um problema endêmico e as alternativas para romper com essa situação não têm tido a eficácia proposta pelos programas. Infelizmente, não podemos avaliar todos os programas desenvolvidos, pois eles se dividem em ministérios, secretarias, parcerias que impedem uma avaliação mais ampla. Destarte, nos sites oficiais só contam as projeções em qualificações, formações e matrículas, não havendo a avaliação dos números de pessoas inseridas no mercado de trabalho, salários recebidos e efetividade dos cursos oferecidos. O que nos leva a crer que muito vem sendo feito, mas quem se beneficia ainda é um mistério.

Contudo, dados sobre o desemprego, a informalidade e a renda do trabalhador no período em tela revelam que as políticas implementadas não surtiram os efeitos desejados. Como exemplo, citamos a relação salarial nos governos petistas. Destacamos que os empregos gerados durante o governo PT seguiram a trajetória histórica da relação de trabalho no país, com remunerações que correspondem a valores que equivalem a 1,5 salários-mínimos, o que representa cerca de 90 % dos empregos gerados. Tomando como base o fim do primeiro mandato de Lula, em janeiro de 2007 a relação entre salário nominal e salário necessário era R\$ 350,00 e R\$ 1.565,61 (mais de quatro vezes o valor do primeiro); no início do primeiro mandato de Dilma, em 2011, o salário mínimo nominal era R\$ 540,00 e o mínimo necessário era R\$ 2.194,76; na iminência do *impeachment* em 2016, verificamos respectivamente R\$ 880,00 e R\$ 3.795,24; em 2017 observamos um salário mínimo nominal de R\$ 937,00 e o mínimo necessário de R\$ 3.811,29; em 2018 correspondia respectivamente a R\$ 954 e R\$ 3.752,65 (Silva e Oliveira, 2020).

Ainda de acordo com Silva e Oliveira (2023), em dezembro de 2006, ao final do primeiro mandato de Lula, 24 % das famílias brasileiras estavam em dívida com o capital financeiro; em 2010, no fim do segundo, 39 % possuíam dívidas; em dezembro de 2015, meses antes da saída de Dilma, 45 % das famílias se encontravam endividadas. Sobre o desemprego, ressalta-se que após a diminuição do número de desempregados nos últimos anos do governo Lula, as taxas não conseguiram se manter nos mesmos patamares, voltando a crescer para 7,32 % em 2012, 6,78 %, em 2014, 12,77 %, em 2017 e 12,26 % em 2018 (Silva e Oliveira, 2021). A informalidade também continuou em alta, atingindo cerca de 35 % da classe trabalhadora, assim como o desalento 4 %.

Portanto, o PT não rompeu com esse ciclo de acumulação, apenas o fez de forma a incluir minimamente alguns segmentos outrora pouco lembrados no país. A prevalência do *superávit* primário, o benefício a alguns segmentos do grande capital, a política de juros e endividamento como recurso para o crescimento, a não redistribuição de renda, haja vista que não tirou dos mais ricos para dar aos mais pobres e muito menos criou um salário-mínimo que permitisse retirar os mais pobres da condição de pobres, são evidências de que a política econômica dos petistas não diferiu das demais. Corolário são os números de 2014 demonstrando que 50 % dos mais pobres detinham cerca de 5,7 % da renda do trabalho, tendo, em 2019, esse percentual diminuído para 3,5 %. “Já os 10 % mais ricos da população que recebiam cerca de 49 % do total da renda do trabalho em meados de 2014 aumentaram para 52 % no início de 2019, um aumento de 30 % na fração da renda apropriada pelos 10 % mais ricos” (Oreiro e Paula, 2019: p. 7). Em razão da concentração da renda, uma das pautas em voga pelos esquerdistas é a taxaço das grandes fortunas, o que, em teoria, não reverteria as condições da classe trabalhadora.

Diante do exposto, podemos considerar que a política de emprego vem sendo desenvolvida seguindo parâmetros mais ou menos lineares. Ou seja, estão direcionadas para programas de qualificação e requalificação dos trabalhadores, contratação de jovens e mulheres, tipologias de contratos atípicos, ênfase no empreendedorismo e na flexibilização da legislação trabalhista. Como persiste o quadro de desemprego, informalidade e pobreza, o governo brasileiro tem optado por investir nos programas de transferência de renda e nas políticas de assistência social. De acordo com Filgueiras e

Gonçalves (2007), de 2003 a 2006, os investimentos na assistência social tiveram um aumento de 150 %: R\$3,3 bilhões em 2003, R\$5,9 bilhões em 2004, R\$6,6 bilhões em 2005 e R\$8,2 bilhões em 2006. Esse aumento evidencia a tendência em apostar nas políticas assistenciais, chefiadas pelo Programa Bolsa-Família, cujo recorte reforça a histórica política focalizada, seletiva e paternalista do país.

2.6 Michel Temer e a flexibilização trabalhista: reafirmando a superexploração do trabalho

Quando assumiu a presidência, Michel Temer imediatamente tratou de acelerar as reformas para responder à crise que, na análise dos economistas filiados ao pensamento único, era a resposta para os problemas relacionados ao desemprego e baixo crescimento no país. Portanto, a saída para gerar mais empregos era favorecer a maior flexibilização das leis trabalhistas e desoneração do empregador dos custos do trabalho. Essa afirmação pode ser comprovada pela aprovação da Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, que ampliou a contratação de terceirizados tanto para atividades meio e atividades fins em todos os setores, inclusive no serviço público. De acordo com Silva, Paião e Ângela (2017), a terceirização se caracteriza por uma relação trilateral, envolvendo a empresa fornecedora de mão de obra, empresa tomadora e o trabalhador. Apesar de contratado pela empresa fornecedora, o trabalhador presta serviço para a empresa tomadora que se isenta de toda e qualquer responsabilidade com os encargos trabalhistas.

Para Alves (2017), a nova lei de terceirização deve aprofundar o mercado informal de trabalho, ocorrendo queda na renda do trabalhador e aumento da sua jornada de trabalho. O tempo de ocupação do trabalhador também deve ser reduzido, assim como a maior volatilidade do mercado de trabalho. O autor também considera que os adoecimentos serão mais recorrentes assim como os danos existenciais, tendo em vista as jornadas excessivas de trabalho que impedem atividades de lazer e de convívio social, dentre outras. Outra medida importante foi a aprovação da Lei 13.429 de março de 2017 que versa sobre o contrato temporário. Para Gurgel e Justen (2021), a lei estabeleceu a desobrigação trabalhista sobre o empregador, ficando o trabalhador sem direito

a qualquer direito como férias, décimo terceiro salário, FGTS e permitiu a ampliação do contrato temporário de 90 dias para 270 dias, o que, “considerando os finais de semana e feriados os 270 dias correspondem ao ano integral” (Gurgel e Justen, 2021: p. 13).

Posteriormente, Temer realizou a reforma trabalhista via Medida Provisória de modificação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), configurando-se como a Lei nº 13.467 de julho de 2017. As leis supracitadas representaram uma reafirmação da superexploração do trabalho no país. Marcada pela perspectiva de uma flexibilização total dos contratos trabalhistas e pelas mudanças de mais de 200 artigos da CLT, a reforma foi comemorada por todos os setores do capital, tendo em vista a possibilidade de extrair mais valor sobre a força de trabalho pagando menos do que o necessário para sua sobrevivência, impedindo o consumo daquilo que lhe é fundamental para conservar-se vivo e produtivo. A ampliação da jornada de trabalho ao máximo, além de extrair maior produtividade a fim de esgotar as forças do trabalhador de forma prematura, garantiu as bases para a subsunção formal e real do trabalhador ao capital e legitimar a superexploração do trabalho. Nas palavras de Marini (2022), a superexploração consiste em uma particularidade dos países dependentes, que transfere parte do excedente produzido nesses países para o centro do capitalismo, revelando-se como um processo de acumulação capitalista tipicamente subordinado.

Ao analisarmos as medidas adotadas pelos governos brasileiros com relação à política de emprego e as demais políticas em geral, percebemos que as tendências indicam para um aprofundamento da superexploração do trabalho, tendo em vista a retirada constante dos poucos direitos trabalhistas existentes no país e que afeta a maior parte da classe trabalhadora. Por outro lado, as ineficazes políticas para promoção do emprego e renda não conseguem gerar emprego de qualidade, alimentando o já precário mercado de trabalho brasileiro. O que se vislumbra é um paradoxo, pois sinalizam a perspectiva de geração de empregos, mas os esforços são no sentido contrário, o de precarizar e desformalizar os empregos existentes. Com a proposta de reforma trabalhista, durante o governo de Temer não foi diferente. A justificativa para a implementação da reforma trabalhista foi a necessidade de impulsionar e desburocratizar o mercado de trabalho, com o propósito de oferecer meios para

superar a crise econômica e os baixos índices de crescimento oriundos do governo de Dilma Rousseff.

Mais uma vez a tônica foi incrementar o mercado de trabalho por meio de ações que permitissem reduzir os custos do trabalho sobre a folha de pagamento e flexibilizar as leis trabalhistas, instituindo e regularizando novas formas de contratação e permitindo maior flexibilização em demissões, descanso, férias, remuneração, jornada de trabalho, entre outros. Na lei aprovada, destacam-se algumas medidas: a) atividades de higiene, alimentação e descanso não serão mais contabilizadas dentro da jornada de trabalho (Art. 4º, §2º), bem como o tempo de locomoção do trabalhador até a empresa (Art. 58, §2º); b) a regulamentação do teletrabalho, com liberdade de estabelecimento via contrato para o empregador sobre locomoção, mudança no regime de trabalho, remuneração e materiais de trabalho (Art. 75); c) permissão a gestantes de trabalhar em locais de insalubridade média ou mínima (Art. 395-A); e d) regulamentação do trabalho intermitente, com pagamento em horas, dias ou meses, não contínuo, podendo ocorrer alternâncias ou não no período de trabalho, com condições estabelecidas no contrato pelo empregador (Art. 396, §3º).

Mesmo nos poucos destaques supracitados, percebe-se mudanças significativas na reforma, com o objetivo de fazer prevalecer o acordado sobre o legislado (situação em que, dado o caráter alienado do trabalho na sociedade de classes, coloca necessariamente o trabalhador em posição desfavorável nesse “acordo”), dando o aval do Estado às formas de exploração mais intensas e desumanas, o que configura um retrocesso nas condições de trabalho. Portanto, além de aprofundar a desoneração do poder público a lidar com o problema do desemprego, coloca como única saída ao trabalhador submeter-se a essas condições ou recorrer ao empreendedorismo, marcando a ausência de políticas de geração de emprego.

Das mudanças que aprofundam a precarização do trabalho na reforma, destacamos aqui algumas modificações a respeito da jornada de trabalho. Segundo Gurgel e Justen (2021), permitiu-se a generalização da jornada 12x36h (12h de trabalho seguidas de 36h de descanso), que existia antes apenas em situações excepcionais, além de modificar a contabilização das horas extras, permitindo na prática o aumento da jornada de 8h para 10h. Além disso, a

instituição do banco de horas também deve ser observada. Agora, há prazos mais favoráveis aos empregadores na negociação da compensação das horas de trabalho, além de tirar o poder da negociação coletiva, priorizando-se a negociação individual; e não se especifica como deve ser instituído esse banco, deixando os detalhes a cargo do empregador, minando a possibilidade de adicionais de folga com o prolongamento das horas de trabalho.

Para remediar os efeitos da reforma trabalhista e da Lei de Terceirização, em 2017, Temer criou o Plano Progredir com vistas a beneficiar os inscritos no CadÚnico e no Programa Bolsa Família, objetivando incentivar a qualificação e o empreendedorismo de parte da população mais pobre, cerca de 40 %, segundo a Cepal (2017). Tinha como meta, ainda, proporcionar à população mais pobre formas autônomas de sobrevivência, sem a dependência do Estado para prover sua subsistência. O Plano Progredir caminhava paralelo à revisão do BPC no período, com a retirada de mais de 5 mil famílias do programa. Portanto, podemos considerar paradoxal a criação de um programa para beneficiar segmentos pauperizados e ao mesmo tempo retirar benefícios monetários em nome do ajuste fiscal.

Outra medida contraditória foi a PEC do teto de gastos (inicialmente PEC 241, depois PEC 55, aprovada como EC 95). Com relação a essa medida, seu objetivo foi congelar os gastos federais por 20 anos, ajustando apenas a inflação do ano anterior em relação à variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Dessa forma, a contenção de gastos sociais é vista como saída para aumentar a arrecadação do Estado às custas dos trabalhadores, que são diretamente prejudicados com a estagnação dos investimentos em saúde, educação e segurança, por exemplo. Evidentemente, as políticas de emprego e renda não ficam de fora da tentativa de “economizar”. Exemplo é a suspensão do Pronatec em 2016, paralisado em razão da contenção dos gastos públicos.

Como podemos destacar, a ênfase do governo Temer é apostar na mudança da legislação trabalhista para geração de emprego. Ao mudar mais de 200 pontos da CLT — como a divisão das férias em até três períodos, taxa de participação nos lucros da empresa, intervalo de trabalho com mínimo de 30 minutos, banco de horas; trabalho remoto, remuneração por produtividade e jornada de 220 horas mensais, o que pode levar o trabalhador a uma jornada de até 12 horas por dia —, sinaliza para uma deterioração das condições de vida e

de trabalho no país, garantindo ganhos do capital sobre a exploração do trabalho. Como corolário da maior precariedade das relações de trabalho no Brasil, exponenciados pela reforma supracitada, acrescentamos alguns dados que ilustram nossas considerações. De acordo com dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho, publicados pelo site Vermelho (2018), havia um estoque de 40,4 milhões de empregados com carteira assinada no país em julho de 2015 e o total em julho de 2018 era de 38,2 milhões. Assim, de 2015 até 2018, foram perdidas 2.228.848 vagas formais, sendo 654 mil na indústria de transformação e 461 mil no setor de serviços. Ainda de acordo com dados do mesmo site, retirados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, também houve regressão no mercado de trabalho, conforme apontam os dados do trimestre encerrado em julho de 2015, ainda no governo Dilma, registrando taxa nacional de desemprego em 8,6 %. Em igual período de 2018, era 12,3 %.

Nessa base de comparação, o total de ocupados caiu de 92,2 milhões para 91,7 milhões — menos 500 mil. E o contingente de desempregados sobe de 8,6 milhões para 12,9 milhões, sendo 3,3 milhões a mais. Além disso, empregados com carteira no setor privado eram 35,7 milhões em julho de 2015, e, em 2018 eram 33 milhões. Os sem carteira aumentaram de 10,1 milhões para 11,1 milhões, enquanto os trabalhadores por conta própria foram de 22,1 milhões para 23,1 milhões. Ou seja, foram 2,7 milhões de empregos formais a menos, com acréscimo de 2 milhões de informais.

Os números do Caged, publicados por Saringer (2023), no jornal online Uol, mostram que a renda do brasileiro ainda não recuperou os índices pré-pandemia. O salário de contratação caiu de R\$2.028,27, em janeiro, para R\$ 1.978,12, em fevereiro de 2023. No trimestre encerrado em outubro de 2018, o rendimento médio real, habitualmente recebido em todos os trabalhos, pelas pessoas ocupadas, ficou em R\$2.230,00, ante R\$2.228,00 no trimestre anterior. Há 1 ano, estava em R\$2.221,00. A renda média do brasileiro segue muito próxima do menor valor da série, registrado no começo de 2012 (R\$2.129,00). A máxima foi registrada em 2014 (R\$2.245,00). O desemprego por desalento, referente às pessoas que desistiram de procurar emprego, revelou, no primeiro trimestre de 2023, que 3,9 milhões de trabalhadores estavam nessa situação, segundo relatório do IBGE (2023). Ou seja, os trabalhadores têm desistido de

procurar emprego por não encontrarem possibilidades no mercado de trabalho, demonstrando que a reforma do governo Temer aumenta a exploração do trabalho com a desoneração dos custos do trabalho, aumento da produtividade, redução dos salários e benefícios trabalhistas e cria a falsa ilusão, sobretudo por meio da propaganda, de gerar mais e melhores empregos.

Dados atinentes à informalidade, referentes à 2018, demonstram que 41,4 % da classe trabalhadora estava no setor informal, o maior índice desde o ano de 2016. Os dados de empregados sem carteira assinada no setor privado chegaram a 11,8 milhões e os autônomos totalizaram 24,3 milhões, as maiores taxas desde 2012. Por fim, a população subutilizada, que reúne desempregados, subocupados e pessoas que estavam fora do mercado de trabalho, mas que poderiam trabalhar, foi estimada em 27,8 milhões de pessoas (Ministério do trabalho e Emprego, 2018).

Uma das causas dos dados acima pode ser atribuída à criação do contrato intermitente. O trabalho intermitente, essa nova modalidade de contrato inserida na CLT, foi implementado pelo governo e seus defensores com a promessa de que as empresas brasileiras iriam regulamentar a carteira de trabalho daqueles que comumente atuavam como “bicos” ou “extras”. No entanto, dados publicados pela revista Pequenas Empresas, Grandes Negócios (2020) revelam que o trabalho intermitente não gera emprego e paga abaixo do salário-mínimo. Em 2018, foram contados 87 mil contratos intermitentes, dentre esses 62 mil duraram, ao menos, até o fim do ano. Entre os vínculos admitidos nos 12 meses, 11 % não possuía renda para o empregado, isto é, eles não foram chamados pelos estabelecimentos para exercer sua função. Em outra pesquisa apresentada pelo Caged, em dois anos da reforma trabalhista, 15 % dos postos de trabalho criados no país são para vínculos intermitentes.

Desde novembro de 2017 até julho de 2019, foram desenvolvidas 101,6 mil vagas de tipo intermitente. Dentre os setores que mais contrataram esse tipo de vínculo nos 21 meses da reforma trabalhista, estão o de serviços com 41 % do total e o comércio com 25 %. Já as ocupações que mais empregaram trabalhadores com vínculos intermitentes em 2018, segundo os dados extraídos do Ministério da Economia pela Revista Exame (2020), foram: assistentes de vendas (7,3 mil), seguidas por serventes de obra (2,7 mil), cozinheiro geral (1,9 mil) faxineiro (1,8 mil) e garçom (1,7 mil). Por fim, as regiões com maior número

de contratos foram São Paulo (18 mil), Minas Gerais (8,9 mil), Rio de Janeiro (6 mil) e Paraná (4,6 mil).

Entre os que tiveram renda, o valor permaneceu abaixo do salário-mínimo, com renda média, em 2018, equivalente a R\$ 763,00. Por fim, a metade dos trabalhadores com contratos intermitentes e que exerceram algum trabalho a remuneração mensal média ficou abaixo do piso salarial. A intermitência, característica fundamental dessa relação de trabalho, acarreta incertezas ao trabalhador, uma vez que ele não tem domínio de quando será chamado para exercer sua função, o que acaba por prejudicar o seu planejamento econômico. Além disso, esse tipo de contrato pode ocasionar danos à saúde mental do empregado, pois ele não tem controle da renda que terá em determinado mês, como também da sua rotina, o que provoca colisão na organização do seu dia a dia. Por outro lado, essa característica é benéfica ao empregador, que somente contrata o serviço a partir da demanda da empresa, bem como possibilita que em razão da alternância o trabalhador fique a sua disposição, mas sem nenhuma contraprestação segundo a previsão do contrato.

Nesse sentido, além da incerteza ocasionada por esse contrato de trabalho, como a falta de garantia de um salário-mínimo que concomitantemente interfere no planejamento econômico, ele também garante instabilidade quanto a alguns direitos trabalhistas como férias, décimo terceiro e o FGTS. Nessa perspectiva, pela razão do trabalhador exercer sua função em dias, meses e anos, ele pode chegar a não usufruir do período adquirido de férias, uma vez que enquanto ele considera as férias de um empregador, necessita prestar serviço para outro, por não contar com salário no período de descanso.

Todavia, em razão da instabilidade do trabalhador que recebe uma remuneração fundamentada em horas, a depender da jornada de trabalho, essa remuneração será insignificante ao fim do trabalho prestado. As férias, décimo terceiro e FGTS, por exemplo, são pagos sobre esse valor, o que não possibilita o futuro proveito por esse empregado aos referidos direitos oriundos da relação de trabalho. Ademais pode ocorrer a necessidade do empregado efetuar uma contribuição complementar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em decorrência de se ter uma remuneração abaixo de um salário mínimo para dispor dos direitos da Previdência.

Outro ponto do contrato intermitente que desampara o trabalhador é a

multa de 50 %. Prevista por lei, o empregado com contrato intermitente será convocado com três dias corridos de antecedência, tendo um prazo para resposta de um dia útil. Caso não seja obtido o retorno quanto à convocação, presume-se recusa pelo empregado, não gerando qualquer responsabilidade por nenhuma das partes. Além disso, a recusa do trabalhador não coloca fim no seu contrato, o qual pode ser chamado para outros serviços a serem realizados. Contudo, se aceita a convocação ao serviço e por algum motivo não seja executado por autoria do empregado ou do empregador, fica uma das partes responsável a pagar uma multa de 50 % da remuneração que seria paga com o serviço prestado.

Como podemos perceber, a permanência de Michel Temer na presidência representou, para a classe trabalhadora, um grande retrocesso na consolidação das leis trabalhistas no país. Tanto a Lei de Terceirização como a Reforma Trabalhista foram apresentadas como grandes medidas adotadas para combater o desemprego e a informalidade. No entanto, tais medidas apenas corroboram para flexibilizar os contratos e leis trabalhistas e aumentar o desemprego e a informalidade. Destacamos, ainda, que, do ponto de vista da renda, não houve avanço, prevalecendo a velha política do arrocho salarial para saldar compromissos com o FMI e o BM e promover o ajuste fiscal. Com Temer, a classe trabalhadora sofreu reveses significativos, tendo em vista a maior precariedade do trabalho e das condições de vida, com o aumento da pobreza e da miséria e que serão aprofundadas com o governo Bolsonaro, eleito em 2018.

2.7 A política de emprego e renda no governo Bolsonaro: a pátria empreendedora em ação

A eleição de Bolsonaro se deu em meio a um processo de difusão de um novo Brasil moldado por uma concepção mais conservadora no campo moral e mais libertária no campo econômico. Paulo Guedes, garoto propaganda do liberalismo ultrapassado de Milton Friedman, propunha reformas e mudanças significativas para promover o crescimento do país, com destaque para maior liberdade comercial, privatização do bem público e flexibilização das leis trabalhistas. Portanto, a retirada de direitos trabalhistas, manutenção da EC do teto dos gastos e da reforma trabalhista, além de uma ampla reforma

administrativa, estavam na agenda econômica do governo que se alinhava em todos os sentidos com os ditames das cartilhas dos organismos internacionais como FMI e BM. Dessas cartilhas, havia também a convicção de enxugamento da máquina estatal de forma que um programa de privatizações austero e de abertura comercial estavam na mira do governo. No âmbito do trabalho, já sinalizava com a reforma da previdência que deveria ter sido levada a cabo por Temer, mas que pelo desgaste do seu governo foi transferida para Bolsonaro.

A reforma da previdência se inseria, segundo eles, na política de corte de gastos públicos, maior responsável pelo *déficit* público brasileiro, contando com a adesão dos meios de comunicação de massa em geral. A reforma da previdência, aprovada já em 2019, alterou regras de aposentadoria para mulheres e homens da iniciativa privada e pública, ampliando idade e tempo de contribuição. Algumas regras foram modificadas para o imposto de contribuição previdenciária, onerando alguns segmentos do funcionalismo público e congelando os salários desse segmento durante os quatro anos de governo.

Na agenda ainda havia propostas de modificação das regras do BPC com redução de valores e aumento da idade para pagamento integral, além de revisão dos beneficiários do PBF. Paralelo às mudanças na previdência, em 2019 foi aprovada a Lei 13.874, da Liberdade Econômica. Para Gurgel e Justen (2021), essa lei foi celebrada como uma “minirreforma trabalhista”, pois permitiu às empresas a desoneração de obrigações tributárias, legais e trabalhistas. Regulamentou o trabalho aos domingos ou feriados sem remuneração adicional e estabeleceu a dispensa de registro do ponto para empresas com até 20 empregados. Percebe que essa lei favoreceu a ampliação da jornada de trabalho e a redução dos custos com a folha de pagamentos dos trabalhadores, tendo em vista que horas extras não serão consideradas e quando consideradas não serão pagas. A nova lei também favoreceu o fim das fiscalizações pelo Ministério do Trabalho em relação às irregularidades, possibilitando aos empregadores estabelecer relações trabalhistas que remontam ao período da escravidão no país.

Havia também algumas propostas de ampliação da taxaço de impostos sobre a classe trabalhadora, inclusive sobre o seguro desemprego, mas algumas delas tiveram que ser postergadas devido ao quadro de calamidade pública em função da pandemia da Covid-19, decretada em março de 2020 no país. Antes,

porém, em 2019, Bolsonaro investiu em algumas iniciativas como a criação da Medida provisória (MP), que criava uma nova modalidade de contrato de trabalho, o Contrato Verde e Amarelo, que modificava a legislação trabalhista e previdenciária com o objetivo de desburocratizar e criar postos de trabalho para a população jovem, a partir do primeiro emprego com registro na Carteira de Trabalho. O Contrato de Trabalho Verde e Amarelo só seria válido para vínculo trabalhista com registro em Carteira de Trabalho e Previdência Social (Brasil, 2019a). Nessa modalidade de contrato, estariam fora os que possuíssem vínculos de menor aprendiz, contrato de experiência, trabalho intermitente e trabalho avulso⁶⁴. Os salários para os contratados nessa modalidade, entre 18 e 29 anos, teriam um salário-base mensal de até um salário-mínimo e meio.

Para os empregadores, estaria assegurado a isenção de parcelas incidentes sobre a folha de pagamentos desses trabalhadores, comprovando ser mais uma estratégia para garantir empregos por meio da desresponsabilização do capital com o pagamento de benefícios trabalhistas, já que ficam eximidos de realizar a contribuição previdenciária prevista no inciso I do caput do art. 22 da Lei nº 8.212/1991. Está isento também da contribuição com o salário-educação da educação básica e também colaborar na contribuição destinada ao Sistema S⁶⁵ (Brasil, 2019a).

O Contrato Verde e Amarelo já nasceu com problemas, pois se propunha a ser uma segunda reforma trabalhista, aprofundando as medidas adotadas pela reforma realizada no governo Temer. Com a aprovação do contrato verde e amarelo, para jovens haveria de ocorrer mudanças no descanso semanal de 24 horas por semana, usufruído aos domingos, para qualquer outro dia da semana para todas as categorias profissionais. Antes, a CLT previa somente para algumas categorias. Outras medidas seriam a redução do percentual da multa rescisória em caso de demissão do trabalhador, que passaria de 40 % para 20 %, redução para 2 % para fins de recolhimento do FGTS e não mais 8 % sobre o salário base como acontecia antes; desconto do seguro desemprego para fins de contribuição previdenciária, exclusão da participação sindical nas

⁶⁴ É considerado trabalhador avulso quem presta seus serviços na zona urbana ou rural a diversas empresas e sem vínculo empregatício.

⁶⁵ O Sistema S são instituições de regime jurídico e privadas, sem fins lucrativos, que prestam serviço público de assistência e ensino a determinadas categorias sociais.

negociações sobre participação nos lucros e resultados da empresa, fim da contribuição patronal ao INSS.

A medida provisória 905 também apontava para ampliação da jornada de trabalho dos bancários para oito horas diárias; maior flexibilização da fiscalização das leis trabalhistas e multas decorrentes de irregularidades. Nos casos em que o trabalho prevê periculosidade, o empregador poderia, de comum acordo com o empregado, contratar um seguro privado para cobrir acidentes ou eventuais danos ocorridos no trabalho, eximindo de responsabilidade as empresas e diminuindo o valor para 5 % do salário-base do empregado e não mais 30 %. No que se refere à inserção no mercado de trabalho, a proposta do Contrato Verde e Amarelo era liberar as pessoas incapacitadas para o trabalho, retirá-las da lista da base de cálculo de postos de trabalho para que ocupassem postos de trabalho que previam periculosidade e, dessa forma, estimular as empresas a contratar trabalhadores afastados por acidentes a trabalharem nesses espaços e reduzir ao máximo os encargos trabalhistas para os empresários brasileiros.

A proposta tramitou na assembleia legislativa e foi barrada algumas vezes, alteradas outras, e ao fim não vingou, porque era a expressão da frase dita por Bolsonaro em campanha de 2018 quando afirmava que o trabalhador deveria escolher entre trabalhar e ter direitos. Pelo exposto, eles já haviam decidido que benefícios trabalhistas seriam só para a histórica elite nacional, uma verdadeira demonstração violenta de como eliminar qualquer direito trabalhista e promover a superexploração do trabalho no país. Além do mais, com a pandemia, foi impossível praticar um programa que ia na contramão de todos os propósitos de combate aos impactos da mesma.

Como o Contrato Verde e Amarelo não logrou êxito, o governo Bolsonaro apresentou outros programas, todos focados na qualificação e empreendedorismo, tal qual ocorrera nos governos anteriores. Exemplo são os Programas Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego e o Conselho de Desenvolvimento do Capital Humano para a Produtividade e o Emprego, ambos datados de 2019 pelo Decreto nº 10.110. O objetivo era articular órgãos e entidades da administração pública dos entes federados, do setor privado e da sociedade civil na oferta da qualificação profissional, visando o aumento da produtividade e da empregabilidade. A

medida visava alinhar a demanda do setor produtivo com a oferta de qualificação profissional, por meio de solicitação e validação realizada diretamente do setor produtivo; incentivos em contratos e parcerias que atingem metas condicionadas de resultados de empregabilidade. As propostas foram justificadas para beneficiar os mais pobres ou quem possuía renda menor, retirando dos que possuíam renda maior.

No que concerne ao público alvo, são prioritários jovens que buscam a inserção no mercado de trabalho ou o primeiro emprego; desempregados que estejam cadastrados no banco de dados do Sistema Nacional de Emprego (Sine); trabalhadores empregados em ocupações afetadas por processos de modernização tecnológica e demais formas de reestruturação produtiva; trabalhadores empregados que atuem em setores vistos como estratégicos da economia, na perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de trabalho, emprego e renda; e pessoas inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal.

Em meados de 2019, o governo federal lançou o Programa Investe Turismo. O objetivo principal era a articulação e fomento do turismo, proporcionando a união de ações e investimentos para impulsionar o desenvolvimento, a empregabilidade e ampliar a qualidade e competitividade de 30 Rotas Turísticas Estratégicas⁶⁶ do Brasil. Essas ações seriam organizadas em quatro linhas de trabalho: fortalecimento da governança, por meio de uma agenda entre setor público e privado; melhoria dos serviços e atrativos turísticos, com centralidade nas micro e pequenas empresas com atração de investimentos e o suporte ao acesso a linhas de créditos e de financiamento (Ministério do Turismo, 2019).

No início de 2020, foi implementado o Programa Brasil Mais. Durante o início da pandemia, ele foi suspenso para retornar ao final do mesmo ano. A finalidade desse programa era ampliar a produtividade e a competitividade das micro, pequenas e médias empresas, adotando melhorias de gestão e soluções digitais de rápida implementação, baixo custo e elevado impacto. Segundo o Ministério da Economia, desde novembro de 2020, mais de 117 mil empresas de diversos ramos do país tiveram resultados consideráveis. Em média, 68 %

⁶⁶ É a convergência da oferta turística de um ou mais municípios, com a finalidade de planejamento, gestão, atração de investimentos, promoção e comercialização turística.

tiveram ganhos de produtividade em linha de produção e 22 % resultantes de melhorias de práticas gerenciais (Ministério da Economia, 2023).

Na tentativa de resgatar o turismo no país, um dos setores mais afetados pela pandemia, o governo Bolsonaro criou o programa Retomada do Turismo, envolvendo várias parcerias entre o público e o privado. As ações seriam coordenadas pelo Ministério do Turismo (MTur) e objetivavam fomentar, por meio do desenvolvimento de programas, projetos e ações, a manutenção de empresas e empregos no setor de turismo com a promoção e incentivo à viagens (Ministério do Turismo, 2023).

O Programa de Aprendizagem 4.0, em setembro de 2020, também merece destaque, tendo em vista que público-alvo seriam os jovens entre 14 a 24 anos e o curso combinaria as modalidades de educação a distância (EaD) e presencial em parceria com o Senai e o Ministério da Economia, substituindo a Escola do Trabalhador⁶⁷. O objetivo do programa era formar a futura mão de obra da indústria, por meio de um conhecimento digital e ágil, englobando competências técnicas demandadas pela Indústria 4.0, desenvolvendo no jovem aprendiz competências socioemocionais colocadas como imprescindíveis para o mercado de trabalho atual. De acordo com o MEC, em 2020, seis em cada dez jovens aprendizes dos cursos estavam empregados um ano após a conclusão da capacitação no Senai. Destacou-se também o aumento em 80,7 % da taxa de renda dos jovens que fizeram parte do programa, devido à inserção no mercado de trabalho (Ministério da Economia, 2020b). Para agilizar o processo, o governo federal, sempre por intermédio do ME, criou uma plataforma de empregabilidade no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), denominada Contrate-me. Nessa plataforma, os jovens entre 14 e 24 anos se cadastram para uma entrevista na qual relatam suas expectativas profissionais e seu comportamento cotidiano. O Contrate-me possuía um viés baseado no comportamento do interessado, diferenciando entre o bom e o mau pobre ou,

⁶⁷ Lançado em 2017, é um programa de qualificação para trabalhadores brasileiros no combate ao desemprego. O programa foi criado pelo governo Temer, devido ao entendimento de que muitos trabalhadores não estavam inseridos no mercado de trabalho por falta de qualificação. Os cursos são ofertados a partir de uma plataforma online, sendo uma parceria entre o Ministério do Trabalho e a Universidade de Brasília (UnB) (Escola do Trabalhador, 2017).

melhor dizendo, aqueles com disposição e perfil para o mercado de trabalho e aqueles sem disposição para inserção no mercado de trabalho (Oliveira, 2010).

Outro programa a ser destacado é o projeto-piloto Jovens indígenas: meu primeiro emprego lançado no início de 2021. Seu objetivo era proporcionar formação na área da saúde para indígenas, evitando o envio de profissionais de saúde para as regiões que comumente são pouco atrativas para os profissionais da área. Cumpre salientar que os resultados do programa não foram divulgados e não se sabe se as metas definidas foram alcançadas (Ministério da Saúde, 2021). Ainda nesse mesmo ano, o Programa Qualifica Mais, Emprega Mais foi criado para fomentar a oferta de vagas gratuitas e cursos de qualificação profissional ou de formação inicial e continuada. O objetivo era qualificar aprendizes e trabalhadores com respaldo na oferta de mão de obra especializada, mapeada de acordo com metodologia específica para atender ao setor produtivo (Ministério da Educação, 2021).

Pensando nas mulheres e sua inserção no mercado de trabalho, o governo, utilizando da parceria com o Sistema S, instituições financeiras, Ministério da Economia, Associação Aliança Empreendedora e Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, criou o “Brasil pra Elas”. O programa foi lançado simbolicamente no dia 8 de Março de 2022, Dia Internacional da Mulher, e foi apresentado como política pública inovadora de incentivo e fortalecimento do empreendedorismo feminino. O programa tinha por objetivo incrementar a liberdade econômica e individual das mulheres, ofertando crédito e educação empreendedora. Na mesma linha empreendedora, foi lançado o Programa Crédito Brasil Empreendedor para democratizar o acesso ao crédito para empreendedores, possibilitando às pequenas e médias empresas acesso em condições antes possível somente para empresas de grande porte (Ministério da Economia, 2022).

Em dezembro de 2021, foi instituído o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil em substituição ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Programa de Aquisição de Alimentos. Em linhas gerais, o objetivo era minimizar as taxas de pobreza no Brasil. O Alimenta Brasil pretendia a promoção da compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar sem necessidade de licitação e a destinação para pessoas em insegurança alimentar, que são

atendidos pelos equipamentos públicos e socioassistenciais, além de valorizar a produção orgânica e agroecológica dos alimentos, como também a inclusão do trabalhador rural. (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2022a).

A justificativa para a criação do programa Auxílio Brasil, em substituição do PBF, foi, além de ser uma política eleitoreira, acrescentar novos objetivos no programa. Contudo, a ênfase permaneceu a mesma: garantir renda básica para as famílias em situação de pobreza buscando a emancipação destas. Abordado como um programa que engloba as políticas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda, o auxílio é destinado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda *per capita* de até R\$105,01 mensal, ou entre R\$105,01 e R\$210,00 mensal. O valor recebido pode variar, juntamente aos benefícios que cada família tem direito, como o Benefício Primeira Infância (BPI), que paga R\$130,00 para famílias com criança até 36 meses incompletos; o Benefício Composição Familiar (BCF) com o valor de R\$65,00 para famílias com gestante, nutriz e/ou pessoas entre 3 e 21 anos de idade incompletos; Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), no valor de R\$105,00 mensais por pessoa. Caso a família já receba o BPI e/ou BSP, esses valores serão somados à renda familiar quando for calculado o valor do BSP da família. O valor mínimo pago a cada membro da família é de R\$25,00; e, finalmente, o Benefício Compensatório de Transição (BCOMP) para famílias que recebiam o Bolsa Família, mas tiveram redução do valor no Auxílio Brasil (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2022b).

Em fevereiro de 2022, destacamos o Programa Serviço Civil Voluntário. Seu objetivo era incentivar a adesão voluntária de prefeituras para criação de vagas de meio período com remuneração calculada em horas proporcionais ao salário-mínimo vigente, destinadas a jovens entre 18 e 29 anos, e adultos acima de 50 anos. No proposto pela medida, além da bolsa remunerada, seria assegurado transporte e a garantia que no próximo período deveria ser realizado um curso de qualificação para os inscritos no programa (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022). Em 2022, também foi criado o Programa Renda e Oportunidade que, nas palavras do governo, seria para alavancar a retomada do emprego e da economia após a pandemia da Covid-19. O programa foi dividido em algumas linhas específicas, mas todas elas, à exceção do Programa

Emprega Mais Mulheres e Jovens, visavam o fornecimento de crédito consignado, antecipação do 13º salário e saque extraordinário do FGTS. No caso do programa Emprega mais Mulheres e Jovens, os incentivos foram para a manutenção e inserção de mulheres e jovens no mercado de trabalho. As medidas variavam desde pagamento de reembolso-creche, liberação de valores do FGTS até auxílio no pagamento de despesas com creche, teletrabalho para pais e mães empregadas, regime de tempo parcial, antecipação de férias individuais, horário de entrada e de saída flexíveis, liberação de valores do FGTS para auxílio no pagamento de despesas com qualificação etc. (Ministério do Trabalho e Emprego, 2022). No caso dos jovens, o programa se voltava para o incentivo à qualificação com vistas a expandir a contratação de jovens por meio de alterações no Programa de Aprendizagem Profissional, criando um Projeto Nacional de Incentivo à Contratação de Aprendizizes.

Em meio aos programas supramencionados, o governo federal também criou medidas de políticas de emprego e renda durante o período da pandemia que durou, no Brasil, de março de 2020 até maio de 2022, quando o governo decretou o fim do estado de calamidade pública em saúde no país. A política mais emblemática criada pelo governo durante a pandemia foi o Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº13.982, de 2 de abril de 2020, com a finalidade de permitir o acesso à renda durante a pandemia, com proposta inicial de R\$200,000 por família, valor considerado insuficiente para satisfazer as necessidades básicas do público-alvo. Após a ampliação e aperfeiçoamento do programa realizado pelo Congresso Nacional, o benefício se manteve no valor de R \$600,00 mensais por três meses, sendo prorrogado por mais dois meses, por meio do decreto nº 10.412 de 30 de junho de 2020.

O benefício ficou limitado a dois membros da mesma família; maiores de dezoito anos, com exceção de mães adolescentes; sem trabalho formal ativo; que não recebesse nenhum benefício previdenciário ou assistencial, exceto beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF); com rendimento mensal por pessoa de até meio salário mínimo ou com a renda familiar mensal total de até três salários mínimos; que no ano de 2018 não tivesse recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70; e que exerça atividade na condição de microempreendedor individual (MEI); ou sejam contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); ou trabalhador informal que seja

empregado, autônomo ou desempregado, inclusive trabalhador intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), até 20 de março de 2020 (Silva, Oliveira e Santos, 2022).

Nos casos em que o auxílio emergencial fosse mais vantajoso, substituiria o benefício do Programa Bolsa Família temporariamente. Além disso, mães responsáveis, unicamente, pelo sustento de suas famílias poderiam acumular até duas cotas do auxílio, totalizando R\$1200,00. Os requisitos da renda *per capita* e total foram verificados por meio do CadÚnico, para os trabalhadores inscritos, e, mediante autodeclaração, para aqueles não inscritos na plataforma digital. Compreende-se como trabalhador formal, os empregados com contrato de trabalho formalizado nos termos da Consolidação das Leis Trabalhista (CLT) e vinculados ao poder público, independentemente do tipo de vínculo.

Em setembro, o governo estendeu mais uma vez o benefício, por mais quatro meses, mas com valor reduzido pela metade, atingindo parcelas de R\$300,00 ou, em caso de famílias monoparentais, R\$600,00, até dezembro do mesmo ano. No entanto, o número de beneficiários foi reduzido consideravelmente, prevalecendo somente os mais pobres dentre eles. Dados extraídos do Ministério da Cidadania (2020) revelam que 68,3 milhões de pessoas foram elegíveis para o auxílio emergencial, sendo 19,5 milhões inscritos no Bolsa Família, 10,5 milhões no CadÚnico, 38,2 milhões pelo aplicativo da Caixa Econômica Federal (CEF) e 60 mil elegíveis por decreto judicial, composto por 37,8 milhões de mulheres e 30,4 milhões de homens⁶⁸, resultando em mais de 67 milhões de beneficiários, representando um gasto total de R\$295,14 bilhões⁶⁹. Em março de 2021, diante da permanência do quadro pandêmico, o governo lançou uma nova edição do auxílio emergencial, com valores ainda mais reduzidos, que variaram de R\$150,00 a R\$375,00, bem abaixo daqueles pagos inicialmente e com número de beneficiários também reduzido⁷⁰.

⁶⁸ Conforme a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, a diferença da soma de mulheres e homens para o total de elegível se dá em razão de existirem pessoas que não foi possível reconhecer o sexo na base de dados.

⁶⁹ De acordo com Oliveira (2020), de imediato, o auxílio emergencial colocava mais de 50 % da população elegível para receber o benefício, somando cerca de 110 milhões de brasileiros, evidenciando um contingente de trabalhadores informais, precários e beneficiários de programas de renda mínima.

⁷⁰ O Auxílio Emergencial foi extinto oficialmente em janeiro de 2021, permanecendo parcelas residuais como citado no texto com valores de 175 a 300 reais.

Paralelo ao auxílio emergencial, o governo federal criou outros programas diretamente ligados à promoção do emprego e da renda, como ilustra o Programa Emergencial de Acesso ao Crédito (Peac) e o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese). A finalidade do Peac era amparar as pequenas e médias empresas, instituições de direito privado, associações e cooperativas, com exceção de cooperativas de crédito, como também apoiar as grandes empresas que operam nos setores da economia mais afetados pela pandemia do coronavírus (Silva, Oliveira e Santos, 2022). Conforme dados da Agência BNDES de Notícias (2021), o programa beneficiou 114,5 mil empresas, proporcionando R\$92,1 bilhões em créditos. Desse valor, R\$82,3 bilhões foram destinados a médias e pequenas empresas.

Com relação ao Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), seu objetivo foi fornecer linha de financiamento a juros reduzidos para pequenas e médias empresas, organizações da sociedade civil e empregadores rurais. As operações de créditos concedidos no domínio do programa compreendem até 100 % da folha salarial do contratante, pelo período de quatro meses, restrita ao valor de até dois salários-mínimos por trabalhador, designada exclusivamente ao propósito de custear a folha de pagamento dos empregados ou de verbas trabalhistas (Silva, Oliveira e Santos, 2022). Para as empresas que aderissem ao programa, havia a imposição de manter seus empregados por dois meses após a última parcela da linha de crédito e as demissões poderiam ocorrer somente por justa causa.

Em 2021, foi criado o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda (BEm), por meio da Medida Provisória nº 1.045 de 2021⁷¹. O BEm

⁷¹ Dentro da Medida Provisória nº 1.045 de 2021, o governo Bolsonaro criou outros dois programas de emprego e renda, o Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego (Priore) e o Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip). Os programas não tiveram vida longa, não passando pela aprovação do Senado Federal, devido ao caráter de precariedade das condições de vida e trabalho a qual se propunham. No caso do Priore, era direcionado a jovens entre 18 e 29 anos, no caso de primeiro emprego com registro em carteira e a pessoas com mais de 55 anos sem vínculo formal há mais de 12 meses. o pagamento seria feito por bônus pago pelo governo inferior a meio salário-mínimo e sem direito trabalhista nenhum. No caso do Requip, também destinado a jovens de 18 a 29 anos, pessoas sem registro em carteira de trabalho há mais de dois anos, e a beneficiários do Bolsa Família com renda mensal familiar de até dois salários mínimos (R\$ 2.220,00), o programa prevê o pagamento de bônus pelo trabalho em jornadas semanais de até 22 horas com um pagamento também em bônus do governo de 275 reais denominada Bolsa de Inclusão Produtiva (BIP) e de uma bolsa, paga pela empresa, por participação em cursos de qualificação de 180 horas ao ano, equivalente a 275 reais, denominada Bolsa de Incentivo à Qualificação (BIQ). Essa relação de trabalho/qualificação não será considerada para qualquer fim trabalhista,

objetivava complementar o pagamento mensal dos trabalhadores que tiveram redução proporcional de jornada de trabalho e de salário ou a suspensão temporária do contrato de trabalho. O valor do benefício seria calculado a partir do valor que o trabalhador teria direito de receber como seguro-desemprego, tendo por base a média dos últimos três salários. O programa previa ainda a permanência do trabalhador em suas ocupações em um período mínimo igual em que houvesse a suspensão ou redução da jornada ou do salário (Ministério da Economia, 2020a)⁷².

Por último, destacamos o Pronampe, programa de crédito do governo federal, regulamentado pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec), voltado para microempresas com faturamento de até R \$360 mil no ano, empresas de pequeno porte com receita anual de até R\$4,8 milhões e microempreendedores individuais, participantes ou não do Simples Nacional. Aqui também foi instituída a obrigatoriedade de não demitir até 60 dias após o recebimento da última parcela do empréstimo. Segundo dados da Casa Civil (2021), até 4 de janeiro de 2021, o Pronampe já havia fornecido crédito para mais de 500 mil empresas, com gasto superior a R\$37 bilhões.

Dos programas emergenciais de acesso à crédito citados acima, todos terminaram em dezembro/2020, com exceção do BEm que foi mantido, totalizando gastos que, de acordo com o Portal Transparência (2021), ultrapassaram a casa de 70 bilhões de reais até dezembro de 2021. Outro que teve a vida ampliada foi o Pronampe, passando a figurar como política permanente, embora tenha sofrido algumas modificações. Ainda sob a justificativa de gerar emprego e renda, algumas leis trabalhistas foram provisoriamente flexibilizadas, por meio da medida provisória nº1046/21, publicada em abril. Seguindo a lógica de exemplos passados tivemos a concessão antecipada de férias futuras, o pagamento complementar de um terço de férias logo após a sua concessão e a prorrogação do prazo para o pagamento do FGTS.

previdenciário ou fiscal, assim o beneficiário não contará com qualquer direito trabalhista, porque o bônus e a bolsa são considerados indenizações.

⁷² As informações atuais da plataforma são relativas ao benefício de 2021, no entanto, no momento em que colhemos as referências continham dados do BEm/2020.

Em síntese, as políticas de emprego e renda adotadas pelo governo federal seguiram aquelas já implementadas em outros governos, primando pela ênfase na qualificação e formação, na concessão de créditos para incentivar o empreendedorismo e na retirada de pagamentos dos custos do trabalho das mãos dos empresários brasileiros. Os impactos sobre a classe trabalhadora são percebidos nos dados coletados e apresentados abaixo. Já no período pandêmico, o desemprego, conforme dados do IBGE (2020a), relativos ao segundo trimestre de 2020, sofreu uma queda de 8,9 milhões de ocupados, ocasionando um aumento da taxa de desocupação para 13,3 %, uma alta de 1,1 ponto percentual referente ao trimestre anterior. De acordo com a pesquisa, todos os grupos de atividade analisados tiveram queda em relação ao trimestre anterior no número de ocupados. Dentre as perdas mais consideráveis, temos o comércio, com uma perda de 2,1 milhões de pessoas (12,3 %); construção, com menos 1,1 milhão (16,6 %) e serviços domésticos, com 1,3 milhão de pessoas a menos (21,1 %).

Dados do IBGE (2021a) nos informam que em 2020 houve uma queda na taxa de informalidade comparada com 2019. Para o instituto, a média anual da informalidade passou de 41,1 % em 2019 para 38,7 % em 2020, o que correspondeu a 33,3 milhões de pessoas a menos na informalidade. No entanto, os dados não são referentes ao período mais agudo da pandemia, compreendido entre o segundo e quarto trimestre do mesmo ano. Referem-se ao primeiro trimestre, quando os impactos da pandemia na atividade produtiva e de serviços não se fizeram notar, como demonstram dados do desemprego e desalento ao longo de 2020 e início de 2021, atingindo no primeiro trimestre de 2021, segundo o IBGE (2021b), 14,8 milhões de desempregados e 6 milhões de desalentados.

Ou seja, em 2021 o número de desempregados, subutilizados, desalentados e informais cresceu, atingindo cerca de 50 % da População em Idade Ativa (PIA). Em dezembro do mesmo ano, com a retomada gradual da atividade econômica e embalado pelo aumento da demanda, devido ao aquecimento do mercado pelo pagamento de 13º salário, o número de desocupados caiu para 12,0 milhões, o número de subutilizados para 28,3 milhões e o de desalentados para 4,8 milhões (IBGE, 2022a). Todavia, mesmo com a retomada gradual das atividades econômicas em 2021, de forma geral, tanto a informalidade quanto a subutilização por insuficiência de horas

trabalhadas continuaram em alta no país e seguiram golpeando os trabalhadores brasileiros. A média anual da informalidade cresceu de 38,3 % em 2020 para 40,1 % em 2021, ao passo que, a média anual de subutilização foi de 7,5 milhões de pessoas em 2021, expressando um crescimento de 18,1 % em relação ao ano de 2020.

Diante do exposto, podemos considerar que a pandemia acirrou o quadro de um mercado de trabalho instável, mal remunerado e precário, característica da nossa histórica relação trabalhista. Outro dado importante que acompanha os altos índices de desemprego e informalidade é referente ao aumento da pobreza e da desigualdade. Exemplo pode ser encontrado nos dados referentes à fome. Em 2020, a fome passa a golpear de forma mais incisiva segmentos da classe trabalhadora brasileira. Silva, Oliveira e Sousa (2022) apresentam alguns dados extraídos da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania Alimentar e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), atestando um total de cerca 55,2 % da população convivendo com algum grau de Insegurança Alimentar. A expansão da fome pode ser explicada pelo aumento do desemprego, mas também pelos baixos valores pagos pelo auxílio emergencial. Ainda conforme Silva, Oliveira e Sousa (2022), os valores repassados pelo auxílio emergencial ao longo de sua vigência não foram suficientes para prover renda suficiente para os beneficiários. Isto porque no mesmo período o salário para uma família composta por dois adultos e duas crianças para atender suas necessidades vitais básicas, com correções constantes que lhe garantem poder de compra, deveria ser de R\$ 4.673,06.

Ou seja, o auxílio emergencial não conseguiu sanar as deficiências da renda da maior parte da classe trabalhadora no país, tampouco os programas implementados para redução do desemprego no período em que o país esteve sob os efeitos da pandemia. Como exemplo, citamos o programa BEm, haja vista que sua aplicação significou perdas para o trabalhador, pois o benefício permitia uma renda inferior ao seguro desemprego, em especial para quem recebe acima de um salário mínimo. Ademais, percebe-se que nas pequenas empresas a redução da jornada de trabalho é mais precária, podendo ocasionar perda de renda que atinge até 80 % do valor recebido. Destacamos ainda o processo inflacionário que atingiu fortemente os gastos com alimentação e a tributação regressiva sobre o consumo da classe trabalhadora. Como delineado na Nota

Técnica 249 do Dieese (2021), estima-se que o aumento do salário-mínimo para R\$ 1.100,00, proposto por Bolsonaro para 2021, não será suficiente para recompor as perdas salariais decorrentes da inflação no período — para janeiro a estimativa do órgão era de crescimento de 0,27 % do salário real, repetindo o resultado ruim de fevereiro de 2020, no qual houve aumento de somente 0,38 %. Conforme o informado na Pesquisa Nacional da Cesta Básica e Alimentos, produzida pelo mesmo organismo, o custo estimado da cesta básica nacional em janeiro de 2021 atingia R\$696,71, o que nos leva a constatar que nesse mês o salário-mínimo nacional de R\$1.100,00 tinha o poder de compra equivalente a 1,58 cestas básicas. A série histórica da relação entre as médias do salário-mínimo anual e da cesta básica anual revela que o poder de compra do salário mínimo medido em cestas básicas é o menor desde 2005 (Silva, Oliveira e Santos, 2022).

A renda individual média do brasileiro somando os informais, desempregados e inativos atingiu, em 2021, 9,4 %, ficando abaixo daquela calculada em 2019. Como ocorre com países dependentes e atrasados, os pobres são aqueles que sofrem queda na renda, totalizando redução de 21,5 %, enquanto os mais ricos a queda da renda são menor, 7,16 %. A queda da renda pode ser computada ao quadro pandêmico, mas também pelos resultados da política econômica levada a cabo pelo governo Bolsonaro, cujas taxas de desemprego ficaram de 2020 até meados de 2021 em 14,5 %. Somente no final de 2021 e ao longo de 2022 é que houve uma leve redução com percentual em torno de 12,1 % e 9,3 % respectivamente. Em comparação, no mesmo período, a taxa de informalidade manteve seu percentual quase estabilizado oscilando entre 40 a 42 % da PIA. Com relação à renda destacamos que a queda tem-se mostrado persistente, em face da dificuldade de recuperação de alguns setores da economia, o que tem impactado a criação de trabalhos com carteira assinada, prevalecendo a informalidade (Silva e Oliveira, 2023).

Ressaltamos ainda que os diferentes programas criados para o apoio às empresas durante a pandemia não tiveram impactos positivos na atividade empresarial, primordialmente, nas pequenas (com até 49 funcionários) e médias empresas (entre 50 e 499 funcionários). Conforme dados do IBGE (2020c), a Pesquisa Pulso Emprego mostrou que quatro em cada dez empresas tiveram suas atividades encerradas devido à pandemia do Covid-19. Das 1,3 milhões de

empresas que nos primeiros 15 dias de junho estavam com seus negócios fechados temporariamente ou definitivamente, 39,4 % apresentaram como fundamento as restrições impostas pela pandemia. Ainda de acordo com a pesquisa, as empresas de pequeno porte foram as mais atingidas, com 70,9 % delas alegando redução nas vendas. Lembrando que as pequenas e médias empresas no país são responsáveis por mais de 50 % dos postos de trabalho.

Enquanto a crise açoita a classe trabalhadora com aumento do desemprego, da informalidade, da pobreza e da fome, os bancos e o agronegócio seguem como setores mais lucrativos da economia brasileira. Sob a égide da política de juros altos, a soma dos lucros líquidos dos quatro maiores bancos em operação no país atingiu a marca de R\$ 90,5 bilhões em 2021 — 34,7 % maior do que em 2020 —, acumulando no biênio 2020-2021 R\$ 157,6 bilhões em lucros (Silva, 2022). Por seu turno, o agronegócio seguiu batendo recordes. Em 2021, o PIB do setor cresceu 8,36 % — quase o dobro do ritmo de crescimento da economia como um todo no mesmo período (4,6 %) —, alcançando “participação de 27,4 % no PIB brasileiro, a maior desde 2004 (quando foi de 27,53 %)” (Cepea, 2022).

Diante do exposto, podemos considerar que as medidas implementadas pelo governo Bolsonaro não alteraram a desigualdade social e econômica presente na nossa formação social. Ao longo dos quatro anos de seu governo, assistimos a uma política de emprego e renda em consonância com os ditames das agências internacionais, primando pela lógica do empreendedorismo e da formação/qualificação para um mercado de trabalho que não absorve a força de trabalho disponível, devido à incapacidade de geração de novos postos de trabalho. Apesar do ano de 2022 ter sinalizado para uma leve queda no percentual de desempregados, não significou vagas de emprego de qualidade ou queda na informalidade. Pelo contrário, prevaleceu ainda os baixos salários pagos e a alta precariedade das condições de vida e trabalho da classe trabalhadora brasileira.

Exemplo que demonstra os fatos expendidos podem ser encontrados no Coeficiente de Gini, aquele que mede a desigualdade social em um país. No caso do Brasil, ele sempre esteve acima dos 0,500 %, revelando que o país continua entre os mais desiguais do mundo. Por outro lado, a renda dos mais ricos continuou a crescer enquanto a dos mais pobres encolheu nos últimos

anos, em especial durante a pandemia do Covid-19. Estudos da OXFAM (2022) demonstram que a concentração de riqueza se tornou uma evidência passível de comprovação pelo fato dos dez homens mais ricos concentrarem mais riqueza do que os 40 % mais pobres. Ainda que o Brasil comemore, ao final de 2022, uma queda nas taxas de desemprego devido ao maior número de ocupações nos mais variados setores, essas ocupações têm ocorrido, na sua maioria, sem carteira de trabalho assinada, com direitos trabalhistas inexistentes e salários abaixo do valor necessário para prover a subsistência das famílias brasileiras. Dessa forma, podemos concluir que, ao longo de toda a nossa formação social e histórica, o país tem primado pela defesa de uma relação de trabalho precária e com baixos salários e que, diante da ofensiva do capital, caminha a passos largos em direção ao passado.

1- Quadro evolutivo das políticas de emprego e renda no Brasil - 1919- 2022

Políticas Passivas

| Ano | Brasil |
|------|--|
| 1963 | Criação do Estatuto do Trabalhador Rural |
| 1966 | Criação do FGTS |
| 1970 | Criação do PIS/Pasep |
| 1971 | Previdência para os trabalhadores rurais e domésticos |
| 1973 | Previdência para os trabalhadores autônomos |
| 1974 | Criação do salário-maternidade e da Renda Mensal Vitalícia |
| 1975 | Criação do sistema público de emprego |
| 1986 | Criação do Seguro Desemprego |
| 1990 | Criação do FAT |
| 1994 | Revisão do Seguro Desemprego |
| 2015 | Revisão do Seguro Desemprego e pensão por morte |

Políticas Ativas

| Ano | Brasil |
|------|--|
| 1943 | Criação do Sistema S; |
| 1970 | Criação do Sine; |
| 1977 | Criação do trabalho Estágio; |
| 1982 | Revisão do Trabalho Estágio; |
| 1996 | Criação do Proemprego; |
| 1998 | Criação de contratos atípicos; |
| 2000 | Revisão do contrato de aprendiz; |
| 2003 | Criação do PNPE, do Programa de Economia Solidária, do Programa Fome Zero e do Programa Bolsa Família; |
| 2005 | Revisão contrato de aprendiz; criação do PNMPO, do Prouni e do Projovem. Criação do Proeja; |
| 2010 | Criação do Procampo; |
| 2011 | Criação do Pronatec; |
| 2012 | Criação do Pronacoop, Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho Acessuas Trabalho; |
| 2013 | Programa de Proteção ao Emprego, Política Nacional para os Trabalhadores Rurais Empregados PNATRE; |
| 2015 | Portal mais Emprego; |

| | |
|------|---|
| 2016 | Programa Brasil Mais produtivo; |
| 2017 | Reforma Trabalhista, Lei de Terceirização, Programa Escola do Trabalhador, Programa Qualifica Brasil, Plan Progredir; |
| 2019 | Contrato de trabalho verde e amarelo, Programa Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego, Conselho de Desenvolvimento do Capital Humano para a Produtividade, Programa Investe Turismo; |
| 2020 | Programa: Brasil Mais, Programa Auxílio Emergencial, Programa de Aprendizagem 4.0, Programa Retomada do Turismo, Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), Programa Emergencial de Acesso ao Crédito (Peac); |
| 2021 | Projeto-piloto “Jovens indígenas: meu primeiro emprego”, Programa Qualifica Mais, Emprega Mais, Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm), Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip), Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego (Priore); |
| 2022 | Programa Brasil pra Elas, Programa Crédito Brasil Empreendedor, Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário, Programa Auxílio Brasil, Programa Renda e Oportunidade, Programa Emprega + Mulheres e Jovens, Programa Escola do Trabalhador 4.0. |

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política social de emprego e renda adentra no cenário econômico e político a partir dos anos de 1970, nos países centrais, em decorrência da crise no padrão de acumulação capitalista e a queda da taxa de lucro. A solução para a decantada crise do capital exigiu que novas formas de organização do trabalho e do Estado fossem adotadas para reverter ou recuperar o crescimento econômico. No caso dos países centrais, em especial aqueles que adotaram as políticas econômicas de cariz keynesiano e também as premissas do Relatório de Beveridge, as medidas sinalizaram para uma redução do papel do Estado na concessão de direitos trabalhistas e sociais.

Em síntese, as medidas apontavam para uma redefinição do Estado de bem-estar social, acusado pelos capitalistas de ser o responsável, junto ao movimento sindical, pela queda da taxa de lucro que passa a afetar a acumulação de capital. Nesse sentido, a tônica foi recorrer à difusão do ideário de cortar os gastos com políticas trabalhistas e sociais consideradas entraves para a recuperação econômica e, conseqüentemente, das taxas de lucro. Marx (2017) sinaliza que, em períodos de crise, os capitalistas recorrem a algumas medidas para contrariar a queda tendencial da taxa de lucro, investindo no aumento da superpopulação relativa, na compressão dos salários, nos investimentos em capital especulativo, no desenvolvimento tecnológico, na aceleração da rotação do capital, dentre outros. Como as crises são inerentes ao movimento do capital, a tendência será sempre ampliar a população excedente para permitir que a compressão dos salários seja mais eficaz.

Com a crise de 1970 nos países centrais, o movimento foi o de amputar ao desenvolvimento tecnológico a responsabilidade pelas mudanças oriundas das relações de trabalho. Cumpria, então, rever as formas como as leis e contratos trabalhistas estavam sendo implementadas para torná-las mais flexíveis, permitindo demissões em massa e também a retirada de algumas leis trabalhistas. Ou seja, era necessário romper com a rigidez das leis trabalhistas adotadas durante o período de vigência do *Welfare State* para que os capitalistas pudessem demitir e contratar sem as regras impostas pela organização sindical. No caso do Estado, este exerceria o papel de conduzir as mudanças na legislação trabalhista e também nas mudanças em relação aos salários, além de

procurar reduzir os gastos com políticas sociais, salários de servidores etc. A reconfiguração do Estado apontava para a consolidação de um Estado forte para conduzir as mudanças e, ao mesmo tempo, mínimo na intervenção econômica que, segundo os economistas da época, deveria ficar a cargo do mercado. O mercado, portanto, seria a instância promotora da igualdade e da justiça social, capaz de equilibrar as forças econômicas sem qualquer interferência estatal.

Outra medida importante para sair da crise foi a difusão de que os serviços públicos eram ineficazes, colocando o Estado como incapaz de gerenciar o bem público, o que exigiu que algumas empresas públicas estatais devessem ser privatizadas. A privatização do bem público permitiu que a iniciativa privada passasse a controlar serviços que fossem rentáveis, assim como permitiu que bancos e empresas de fornecimento de energia, água e saneamento básico passassem para as mãos do mercado. Outra ação importante foi a desregulamentação financeira. Com a ideia de globalização, criou-se uma fantasia de que as fronteiras deveriam ser derrubadas para que o mundo pudesse se tornar mais integrado. Contudo, o que se presenciou foi a integração financeira do capital, que passou a circular de um canto a outro, buscando melhores taxas de juros para compensar o processo de desindustrialização ocorrido desde então. Ainda cabe destacar que junto à desregulamentação financeira foi imposto uma abertura comercial sem precedentes, possibilitando um comércio internacional em que os países centrais protegiam seus produtos enquanto os países periféricos mantinham seu comércio sem qualquer proteção.

A receita foi definida no documento criado em Washington, Estados Unidos da América, no final dos anos de 1980 e previa, para além destas medidas, que os países deveriam buscar a promoção contínua de um *superávit* primário como forma de responder ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial (BM), os representantes da política econômica mundial. O receituário ditado pelo Consenso de Washington, contudo, não se aplicava a todos os países. Inicialmente, a ideia do *superávit* primário foi exigido somente dos países da periferia, que passaram a executar políticas privatistas, abertura comercial, desregulamentação financeira sem qualquer tipo de protecionismo aos seus produtos, o que provocou mais desemprego e informalidade. Por outro lado, as mudanças exigidas com relação ao mercado de trabalho nesses países,

sinalizaram para uma flexibilização contínua das leis e contratos de trabalho, sendo que esses países jamais tiveram relações rígidas com relação à política trabalhista. Muito pelo contrário, no caso do Brasil, objeto do nosso estudo, as relações sempre foram muito instáveis, flexíveis e mal remuneradas.

Outro fator que merece consideração é o fato de que o país viveu longos anos sob regime de trabalho escravo, com total ausência de legislações trabalhistas. A burguesia nascente não optou pelo caminho da inserção da classe trabalhadora nos processos de ruptura com a era colonial, mas preferiu o caminho da manutenção dos privilégios da elite, que, aliada aos proprietários de terra, permaneceram atrelados a uma lógica que o trabalhador era o inimigo a ser combatido, tal qual ocorrera com os escravos à sua época. Nesse sentido, não foram criadas políticas de atenção ao trabalhador fora do mercado formal de trabalho, assim como não foram desenvolvidos serviços sociais que permitissem a garantia de direitos sociais como saúde, educação, moradia, transporte etc. Ademais, os salários sempre foram muito inferiores àqueles pagos em outros países, o que resultou no que Marini (2022) denominou de superexploração do trabalho.

Soma-se a esses aspectos, o fato de que no Brasil o desenvolvimento sócio-histórico foi desigual e combinado com dependência e subordinação do capital externo, com medidas repressivas de controle da classe trabalhadora, minando a força política dos sindicatos e de partidos de oposição, devido aos longos períodos de ditadura civil e militar no país. O resultado é que o país cresceu, mas não promoveu o desenvolvimento das regiões igualmente e nem permitiu uma redistribuição da renda, primando pela alta concentração de renda e de desigualdade econômica e social. Essa desigualdade foi sendo reforçada pela concepção de cidadania amparada em bases muito frágeis, gerando um quadro de políticas sociais marcadas pelo assistencialismo e pela falta de cobertura de parcelas inteiras da população, reforçando ainda mais o quadro de miséria e pobreza social. Para garantir esse processo de dominação política e econômica, foi necessária a construção de um Estado forte e comprometido com os interesses da elite nacional e internacional, prevalecendo a política exportadora, em detrimento do fortalecimento do mercado interno, reforçando ainda mais a dependência do país em relação ao capital estrangeiro. Essa combinação delimitou as bases da luta política, gerando uma cultura baseada no

paternalismo e no messianismo em que o Estado era tudo e a sociedade civil agente passivo dos processos de mudança. Ou seja, as reformas deveriam partir sempre de cima para baixo, coordenadas pelo Estado, principal agente nos processos de mudança em curso.

Com o processo de industrialização a partir de 1930, tal dinâmica não se alterou, prevalecendo relações patrimoniais e de trabalho precário, herança do grande latifúndio e do trabalho escravo, combinando atraso e modernidade, seja nos aspectos econômicos, mas também nos políticos, sociais e culturais. Na economia, o Estado se viu como condutor do processo de modernidade, sendo o artífice da industrialização e carregando consigo a velha burguesia agrária e a nova burguesia industrial, fornecendo subsídios e mantendo privilégios oriundos da velha colônia. No plano político, o autoritarismo foi a marca fundamental, impedindo que a população brasileira se organizasse de forma a lutar por uma legislação trabalhista mais ampla e por melhores salários. Isto não significa que o país não vivenciou um processo de lutas e de organização política. A evidência marcante das lutas no país foi a construção do Partido Comunista Brasileiro em 1922, a Revolta Tenentista e a criação da primeira central sindical. Essas lutas incidiram em manifestações e greves contínuas. Porém, o Estado temendo que essas lutas pudessem influenciar o projeto econômico em curso perseguiu lideranças e derrotou, por meio de leis autoritárias, a associação de trabalhadores contrários à política do capital.

O resultado dessas medidas repressivas foi a formação de uma estrutura sindical dependente financeiramente e politicamente do Estado com líderes indicados e nomeados pelo governo, gerando a formação de lideranças pelegas, voltadas para atender exclusivamente os interesses do capital. Diante do aumento das medidas repressivas, o Estado brasileiro concedia à população políticas trabalhistas pautadas pela exclusão de segmentos inteiros da classe trabalhadora, como foi o caso dos trabalhadores rurais, maioria no país naquele período. A ausência de um seguro desemprego e de um sistema de proteção social aos desempregados gerou uma economia informal e desprotegida, agravada por políticas sociais assistencialistas e corporativistas, limitando-se a atender somente às categorias profissionais essenciais para a industrialização nascente. Nesse sentido, assiste-se à implementação de medidas de regulamentação normativa das profissões, excluindo um sistema de proteção

social que abarcasse a classe trabalhadora como um todo, privilegiando somente aqueles inseridos no mercado formal de trabalho. Essa ausência de políticas sociais também se refletia na saúde, educação, habitação etc., o que resultou em um quadro de desigualdade social muito elevado conjugado com uma grande exclusão no acesso aos serviços sociais.

Na década de 1960, o país vive um clima de efervescência política e pela primeira vez acena com a possibilidade de se promover reformas de base. As reformas apontavam para a redistribuição da terra, democratização do ensino público, ampliação das políticas de saúde e de uma política salarial que contemplasse as necessidades básicas do cidadão brasileiro. Essas reformas, contudo, provocaram o temor da burguesia nacional e estrangeira e o que se presenciou a seguir foi uma ardilosa combinação política, apoiada pelos norte-americanos, para impedir que o país trilhasse o caminho das reformas sociais. Em nome da ordem, do progresso e da paz social entra em cena o golpe de Estado empresarial-militar, inibindo qualquer possibilidade de mudança social e econômica em prol da classe trabalhadora.

Contudo, os anos da ditadura empresarial-militar finalizaram a transição ao capitalismo monopolista. Os altos empréstimos concedidos pelo FMI favoreceram o crescimento nacional e consolidaram a entrada das empresas internacionais no país. As altas taxas de crescimento favoreceram a formação de segmentos médios da burguesia e da classe trabalhadora, criando um quadro de burocratas e funcionários públicos com altos salários, além de conceder privilégios a determinadas categorias profissionais. Manteve-se também a política educacional elitista e excludente e um sistema de proteção social praticamente inexistente. No entanto, o bom desempenho da economia permitiu um aumento das taxas de ocupação e a obtenção de alguns ganhos concretos por parte de alguns segmentos da classe trabalhadora, em especial, aqueles detentores do vínculo formal, pois gerou o acesso a bens de consumo até então exclusivos da elite nacional. Contudo, a maioria se viu excluída do acesso aos bens de consumo duráveis produzidos no país devido ao forte arrocho salarial que imperou durante todo o período ditatorial. Para garantir as bases de legitimação do regime, os militares estenderam benefícios trabalhistas a algumas categorias profissionais como autônomos, domésticas e trabalhadores rurais. Merece destaque também a política habitacional implementada pelos

militares beneficiando, sobretudo, os segmentos médios da classe trabalhadora. Permanecia, contudo, a ausência de um sistema de proteção ao trabalhador excluído do mercado de trabalho. Portanto, até o final de 1980, o Brasil continuava com uma política trabalhista praticamente inexistente e uma política social pautada pela exclusão de grandes contingentes de trabalhadores, gerando um mercado informal amplo e desprotegido.

Esse quadro de desigualdade e de exclusão social se agrava quando os países centrais entram em recessão. Dessa forma, o “Milagre Econômico” brasileiro entra em crise e coloca em evidência a fragilidade da economia com a explosão da dívida externa. Com relação à política de emprego, continuou prevalecendo o ideário do crescimento econômico para geração de empregos sem nenhuma forma de garantia aos desempregados. Nesse sentido, não foram criados mecanismos de garantia para o trabalhador expulso do mercado de trabalho e nem políticas de inserção dos excluídos, demonstrando o descaso dos governos brasileiros com a situação da maioria da classe trabalhadora. Os sindicatos, por sua vez, continuavam enfraquecidos devido à estrutura criada na era Vargas, influenciando pouco ou nada na dinâmica das políticas de emprego.

Somente no final dos anos 1980 essa realidade vai sofrer algumas alterações. O fim do regime empresarial-militar e o processo de redemocratização trouxeram à luz os graves problemas sociais do país. Esses problemas foram colocados em foco por meio da emergência de organizações políticas e trabalhistas de esquerda e por movimentos rurais e urbanos que clamavam por reformas de base. Esse processo de lutas sociais desencadeou a promulgação da Carta Constitucional de 1988, incluindo pela primeira vez na história do Brasil a concepção de universalidade no acesso aos serviços sociais. Foi nesse período que o seguro desemprego passou a ser inserido no quadro de proteção social. No entanto, a Constituição Federal de 1988 nasceu em um período marcado pelas exigências de mudanças na estrutura do Estado e na gestão da coisa pública. O retorno do pensamento liberal associado à globalização econômica colocou em xeque as premissas do direito universal. As mudanças em curso no mundo do trabalho, resultado da Terceira Revolução Tecnológica e das novas formas de organização do trabalho, impunham um olhar diferenciado sobre a questão do trabalho e da política social. O primeiro alvo foi o trabalhador e as leis trabalhistas. O segundo, o Estado social e as políticas

públicas, dentre elas a previdência social. Esta última passa a ser a principal responsável pelos gastos públicos, sendo, portanto, fundamental mudanças na sua base para permitir maior liberdade de mercado, recuperar o crescimento econômico e estimular a competitividade empresarial.

No caso da política de emprego, a tendência foi apostar na qualificação e formação dos trabalhadores, além de fomentar o empreendedorismo. A lógica da formação passa a ser *conditio sine qua non* para a entrada no mercado de trabalho, o que responsabiliza ou ainda obriga o trabalhador depois de longas jornadas de trabalho a frequentar um curso noturno, em uma formação direcionada para o mercado de trabalho, tendo em vista a necessidade de ampliar suas possibilidades. Como a qualidade do ensino fundamental público estatal no país é precária, a qualificação e formação passa a ser uma falácia, servindo apenas para gerar a ideia de que algo vem sendo construído para reverter as taxas de desemprego, mas que devido a própria natureza do mercado de trabalho atual com suas altas taxas de desemprego, não consegue absorver tais trabalhadores. Ademais, as taxas de analfabetismo funcional e analfabetismo real, predominam em determinadas regiões do país, sobretudo nos segmentos mais pauperizados.

Com relação ao empreendedorismo e/ou cooperativismo, o objetivo é estimular o trabalhador a ser independente e patrão de si mesmo, desonerando o Estado da responsabilidade de investimento em programas e políticas sociais, repassando tal responsabilidade para o indivíduo ou para a sociedade civil, considerada agora parceira na solução de problemas. Outra perspectiva dentro da lógica do empreendedorismo ou cooperativismo é fornecer crédito para alavancar a produtividade de pequenos e médios empresários ou ainda fomentar a pejetização do trabalhador para que possa ser empregado de si mesmo. Ao final, os maiores beneficiários dessa política são os setores bancário e financeiro, que concedem “créditos” a taxas menores que o normal, mas ainda bastante elevadas se formos analisar comparativamente aos países centrais cujos juros são sempre menores.

Nessa ótica, a questão do trabalho sequer é mencionada, prevalecendo apenas o critério da renda e do emprego. Nessa concepção reducionista, trabalho e emprego se confundem, gerando a crença de uma crise do trabalho, sendo que essa crise é apenas do emprego, ou melhor dizendo, da falta de

emprego em face do atual estágio de acumulação capitalista. Esta acumulação é garantida pela extração do mais-valor obtido pelo aumento da maior produtividade do trabalho, levando os capitalistas a investirem cada vez mais em máquinas do que em força de trabalho. Isto não significa que as máquinas são responsáveis pelo desemprego, mas a forma como elas vem sendo utilizadas pelo capital para promover a expansão da superpopulação relativa, hipostasia a ideia de que o desemprego é fruto da tecnologia e não da dinâmica da acumulação. O que nos leva a constatar que o desemprego sempre existiu e sempre existirá e se constitui um instrumento fundamental para a dinâmica do capitalismo, pois favorece o pagamento de salários baixos, de empregos precários, pois os trabalhadores temendo perderem seu posto de trabalho se submetem a todo e qualquer tipo de atividade laboral.

Não importa o país ou a formação social existente, o atual estágio de acumulação objetiva eliminar os conflitos entre capital e trabalho de forma a garantir a polarização entre pobres e ricos. Esta seria a sua meta final, conforme analisou Frederico, (2009). O primeiro passo já foi dado, qual seja, o convencimento dos trabalhadores e dos sindicatos que a revolução tecnológica é a responsável pelo desemprego e que o caminho é sem volta. A expectativa é que nos próximos anos os gastos com essas políticas sejam cada vez menores, desonerando o Estado dessa responsabilidade e apostando em saídas individuais que fortalecem a lógica do bom e mau pobre. Ou seja, aquele com disposição para o trabalho e aqueles considerados “preguiçosos” (Oliveira, 2010).

Nesse sentido, a tendência é criar renda para aqueles que não serão inseridos no mercado de trabalho. Como salienta Gorz (1996), os únicos empregos que podem ser criados são aqueles que não são rentáveis, caso fossem remunerados. Esses empregos desapareceram no processo de reestruturação produtiva por serem empregos com baixa qualificação, manuais e de baixa produtividade. Portanto, é preciso gerar formas de inserção dos pobres por meio de programas assistenciais, subvencionando tais empregos e restabelecendo o pleno emprego, mesmo que sejam empregos precários, com baixa remuneração, sem direito algum e com horários e locais irregulares, mas que permitiriam a subsistência mínima do trabalhador.

O próprio Estado tem estimulado o desenvolvimento de atividades informais como sendo uma forma de solução para a crise do desemprego e pela insuficiência de geração de empregos no setor formal da economia. De acordo com Lesbaupin e Mineiro (2002), nos últimos 15 anos temos ressuscitado os vendedores ambulantes, o vendedor de vassoura, de produtos caseiros, de balas, dentre outros. Como agravante, a política de emprego no Brasil atua em consonância com a política de assistência, no sentido de prover renda em contrapartida de oferta de trabalho, seja na frequência de cursos noturnos, nos programas de qualificação da força de trabalho, na prestação de serviços comunitários etc. Nesse caso, difere-se, na prática, das propostas teóricas, pois não se enquadram nem nas políticas acessórias, nem nas ativas ou passivas, mas se configuram como meras políticas de transferência de renda, que tendem a precarizar sem qualquer tipo de proteção social.

Nesse caso, percebe-se que o objetivo das políticas de emprego não é o de estimular a demanda/oferta de trabalho, pois acena na contramão de abrir postos de trabalho, ao relegar medidas fundamentais como a redução da jornada de trabalho, a diminuição da idade de aposentadoria e/ou a manutenção dos jovens na escola. Além de não gerar postos de trabalho, precariza aqueles existentes, flexibilizando os contratos e as legislações, favorecendo o aumento da superpopulação relativa, ao mesmo tempo em que amplia a concentração de riqueza.

REFERÊNCIAS

ABREU, H. **A trajetória e o significado das políticas públicas: um desafio democrático.** Revista proposta. Rio de Janeiro, n. 59, 1993.

AGÊNCIA BNDES DE NOTÍCIAS. **Medidas emergenciais do BNDES na pandemia injetaram R\$ 154 bilhões na economia.** Brasília 2021. Disponível em: [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Medidas-emergenciais-do-BNDES-na-pandemia-injetaram-R\\$-154-bilhoes-na-economia/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Medidas-emergenciais-do-BNDES-na-pandemia-injetaram-R$-154-bilhoes-na-economia/). Acesso em: 23 jun. 2021.

ALENTEJANO, P. R. R. **As políticas do governo Bolsonaro para o campo: A contrarreforma agrária em marcha acelerada.** Revista da ANPEGE. v. 16. nº. 29, p. 353 - 392, 2020.

ALVES, G. **Reestruturação produtiva, novas qualificações e empregabilidade.** Disponível em: <<http://www.giovannialves.org>> cap.10-texto pdf>

ALVES, G. **Terceirização: o futuro do trabalho no Brasil.** Editorial. Revista Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 337-339, maio/ago. 2017. Disponível em: 04_artigo_elizabeth.qxd (scielo.br) Acesso em 09 jun 2023.

ALVIM, D. H. **Mobilizações contra a fome no Brasil- 1978-1988.** Tese (Doutorado). Universidade Federal Fluminense. Departamento de História, 2016.

AMARAL, Â. S. **Qualificação dos trabalhadores e estratégia de hegemonia: o embate de projetos classistas.** 2005. 325 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

ANDRADA, A. F.S. **Quem, afinal, apoiou o Plano Collor?** Revista de Economia Política, vol. 38, nº 4, p. 781-799, out/dez, 2018 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v38n4/1809-4538-rep-38-04-781.pdf> Acesso em: 27 mar. 2020.

ANTUNES, R. **O que é sindicalismo.** São Paulo: Brasiliense, 1981.

ANTUNES, R. **As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais.** In: SILVA, M. O. S.; YASBECK, C. Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ANDRADE, P. R.; MARQUES, R. M. **Brasil 2003-2015: balanço de uma experiência “popular”.** In: Carta Maior, Disponível em: www.cartamaior.com.br/editora/economia. Acesso em 12 de agosto de 2015.

APÓSTOLOS, G. G. R. **Uma reflexão sobre as resoluções da CSP- Conlutas. Uma via para o socialismo? (2012-2015).** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora. Faculdade de Serviço Social, 2018.

ARRIZABALO M. X. Capitalismo e economia mundial. **Bases teóricas y análisis empírico para la comprensión de los problemas económicos del siglo XXI**. Instituto Marxista de Economía (IME). Universidad de Arte y Ciencias Sociales (ARCIS) e Universidad de Concepción (UdeC), Madrid, 2014.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Orçamento Geral da União (Executado em 2013) – Total = R\$ 1,783 trilhão**. 2018 Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/confira-os-graficos-do-orcamento-de-2013/> Acesso em 02 mai. 2019.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45 % do Orçamento Federal Executado**. 2015. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/confira-os-graficos-do-orcamento-de-2014/> Acesso em 2 mai. 2019.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Confira os gráficos do orçamento de 2015**. 2018. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/numeros-da-divida-2015/> Acesso em 02 mai. 2019.

BARBOSA, R. N. C. **A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2007.

BATISTA, A. **Reforma do Estado: uma prática histórica de controle social**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n.61, 1999.

BEINSTEIN, J. **Capitalismo senil: a grande crise da economia global**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

BEHRING, E. R. **O Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BENJAMIM, C. Política econômica. In: SADER, Emir (coord.). **Governo Lula: decifrando o enigma**. São Paulo: Viramundo, 2004.

BIHR, A. **Da grande noite à alternativa: o movimento operário europeu em crise**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BIONDI, A. **O Brasil privatizado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

BOITO, JR. A. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1997.

BRAGA, A. C. **O desafio da superação do analfabetismo no Brasil: uma análise do Programa Brasil Alfabetizado no município de Araraquara/SP**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, Campus de Araraquara, 2014.

BRAVERMAN, H. Trabalho e capital monopolista. **A degradação do trabalho no século XX**. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

BRUM, A. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

BULHÕES, M. G. P. Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR). **Acertos, limites e desafios vistos do extremo sul**. São Paulo em Perspectiva. N.18, pág. 39 a 49, São Paulo, 2004.

CARDOSO, M. J.M. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CARDOSO, L. C.; FAÇANHA, L. O.; MARINHO, A. **Avaliação de programas sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER):** eficiência relativa e esquemas de incentivo. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para discussão n. 859). Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0859.pdf Acesso em: 10 mai. 2009.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CASA CIVIL. **Lei nº 13.134 de 16 de junho de 2015**. Altera a Lei no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm Acesso em: 28 jun. 2015.

CASA CIVIL. **Dilma sanciona lei que institui o Programa de Proteção ao Emprego**. A presidenta Dilma Rousseff sancionou hoje (19), sem vetos, a lei que institui o Programa de Proteção ao Emprego (PPE). 2015b. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2015/novembro/dilma-sanciona-lei-que-institui-o-programa-de-protecao-ao-emprego> . Acesso em 26 jun. 2023.

CASA CIVIL. **Confira as principais ações do Governo Federal para minimizar os impactos causados pela Covid-19**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/confira-as-principais-acoes-do-governo-federal-para-minimizar-os-impactos-causados-pela-covid-19>. Acesso em: 04 jun. 2021.

CASTRO, J. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1985.

CASTRO, J. A.; CARDOSO; JR. J. C. **Política social no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002**. IN: JACCOUD, Luciana. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

CEPAL. **Programas de inclusão laboral**. Plano Progredir. 201. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programme?id=156> Acesso em: 24 jul. 2023.

CEPEA. **PIB-AGRO/CEPEA**: PIB do agro cresce 8,36 % em 2021; participação no PIB brasileiro chega a 27,4 %. Piracicaba, 2022. Disponível em [https://www.cepea.esalq.usp.br/br/releases/pib-agro-cepea-pib-do-agro-cresce-8-36-em-2021-participacao-no-pib-brasileiro-chega-a-27-4.aspx#:~:text=Diante %20do %20 bom %20 desempenho % 20do, 52 %2C63 %25 %2C %20 respectivamente](https://www.cepea.esalq.usp.br/br/releases/pib-agro-cepea-pib-do-agro-cresce-8-36-em-2021-participacao-no-pib-brasileiro-chega-a-27-4.aspx#:~:text=Diante%20do%20bom%20desempenho%20do,52%2C63%25%2C%20respectivamente). Acesso em: 04 jun. 2022.

ClAVATTA, M. F. **Formação profissional para o trabalho incerto**: um estudo comparativo Brasil, México e Itália. In: ClAVATTA, Maria F. Educação e crise do trabalho: perspectivas de final do século. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

CHASIN, J. **A Miséria Brasileira - 1964-1994**: do golpe militar à crise social. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominem, 2000.

CHESNAIS, F. **A mundialização financeira**. São Paulo: Xamã. 1996.

COIMBRA, M. A. **Será que o marxismo responde à pergunta de como surgem as políticas sociais?** In: ABRANCHES, S. H. *et al* (org.). Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRASIL. 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em: 11 dez. 2022.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm Acesso: em 11 dez. 2022.

COUTINHO, C. N. **Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia**. In: TEIXEIRA, S. F. (org). Reforma sanitária: em busca de uma teoria. Rio de Janeiro: Abrasco, 1995. p.47-60.

COUTINHO, C. N. **As categorias de Gramsci e a realidade brasileira**. In: COUTINHO, C.N. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 119-137.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. **O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições**. Tempo Social. São Paulo, vol.15, n.2, nov./2003.

CRUZ NETTO ET ALII. **Nem soldados. Nem inocentes**: juventude e tráfico de drogas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, 2001.

DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Análise ict - nº 5**. São Paulo, Brasil: Dieese, 2019.

DIEESE. **Salário-mínimo em 2021 será de R\$ 1.100,00**. São Paulo, nº 249, 04 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec249salarioMinimo.html>. Acesso em: 10 fev. 2021.

- DINIZ, E. **Crise, Reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DRAIBE, S. **As políticas sociais nos anos 90**. In: BAUMANN, R. (org). Brasil, uma década em transição. São Paulo: ABDR, 1989.
- DRAIBE, S. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo social (Online), São Paulo, v.15, nº 2, p. 63-101, nov./2003.
- ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução: B.A. Schumann. São Paulo: Boitempo, 2008.
- ESCOLA DO TRABALHADOR. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.escoladotrabalhador.gov.br/sobre/>. Acesso em: 22 fev. 2023.
- FAUSTO, B. **A revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação Sociológica**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.
- FERREIRA, C. **Governo Dutra: Arrocho salarial e os trabalhadores**. (1946-1950). Dissertação (Mestrado). 169 f. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de História. São Paulo, 2019
- FILGUEIRAS, L.; GONCALVES, R. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- FREDERICO, C. Classe e lutas sociais. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, p. 255-266, 2009.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 17. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.
- FURTADO, C. **Análise do modelo brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- GENTILI, P. **Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora**. In: _____. Educação e crise do trabalho: perspectivas de final do século. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.
- GHON, M. **Movimentos sociais urbanos no Brasil: produção teórica e projetos políticos**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, 1987.
- GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GOLDMACHER, M. **A “greve geral” de 1903.** o Rio de Janeiro nas décadas de 1890 a 1910. Tese de Doutorado, Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

GOMES, D. C. **Políticas sociais na década de 90:** o programa comunidade Solidária e a permanência das desigualdades sociais. 2000. 198 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, 2000.

GONÇALVES, R. **Globalização financeira, liberalização cambial e vulnerabilidade externa da economia brasileira.** In: BAUMANN, R. (org.). O Brasil e a economia global. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 133-165.

GONÇALVES, R. **Ô abre-alas: a nova inserção do Brasil na economia mundial.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

GONÇALVES, R. **Redução da desigualdade de renda no governo Lula: análise comparativa.** In: BEHRING, E. et al. (orgs). *Financeirização, fundo público e política social.* São Paulo: Cortez, 2012.

GONÇALVES, R.; POMAR, V. **O Brasil endividado.** São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

GORZ, A. **Adeus ao proletariado.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.

GORZ, A. **Direito ao trabalho versus renda mínima.** Serviço social e sociedade, São Paulo, n.52, v.17, dez, p.76-80, 1996.

GRAMSCI, A. **Quaderni del carcere:** v. 3, Quaderni, 12-29 (1932 a 1935). Torino: Einaudi, 2007.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. **Neoliberalismo, queda da taxa de lucro e política pública do trabalho no Brasil.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, v. 26, n. 85 p. 1-20, 2021.

IAMAMOTO, M. V. **A questão social no capitalismo.** Revista Temporalis. Brasília, ABEPSS, n.3, 2001, p.09-32.

IANNI, O. **Estado e capitalismo.** São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

IBGE. **Pandemia foi responsável pelo fechamento de 4 em cada 10 empresas com atividades encerradas.** Brasília, 2020b. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28295-pandemia-foi-responsavel-pelo-fechamento-de-4-em-cada-10-empresas-com-atividades-encerradas>. Acesso em 12 set. 2020.

IBGE. **Desemprego recua para 13,9 % no 4º tri, mas taxa média do ano é a maior desde 2012.** Brasília, 2021a. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30130-desemprego-recua-para-13-9-no-quarto-trimestre-mas-e-o-maior-para-o-ano-desde-2012>. Acesso em 12 abr. 2021.

IBGE. **Desemprego**. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em 13 abr. 2021.

IBGE. **PNAD Contínua**: taxa de desocupação é de 11,1 % e taxa de subutilização, de 24,3 % no trimestre encerrado em dezembro. Brasília, 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/33037-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-11-1-e-taxa-de-subutilizacao-de-24-3-no-trimestre-encerrado-em-dezembro>. Acesso em 27 abr. 2022.

IBGE. **Desemprego**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php> Acesso em 03 de jul. 2023.

IPEA, CEPAL. **Avaliação de Desempenho do Brasil Mais Produtivo**. Brasília: CEPAL, IPEA, 2018. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9115/1/Avaliação %20de %20desempenho %20do %20Brasil %20Mais %20Produtivo.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9115/1/Avaliação%20de%20desempenho%20do%20Brasil%20Mais%20Produtivo.pdf) Acesso em 24 jul. 2023.

IPEA. Saúde. **Política Social**: acompanhamento e análise. Brasília. 2021a. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10560/1/bps_28_saude_2021.pdf Acesso em 10 dez. 2021.

KREIN, J. D. **Balanco da reforma trabalhista do governo FHC**. In: PRONI, M.W., HENRIQUE, W. (org). Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90. Campinas, SP: Instituto de economia as Unicamp, 2003. p.279-322.

LEONETI, A. B. et al. **Saneamento básico no Brasil**: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. Revista de Administração Pública (Online). Rio de Janeiro: v.45, n. 2, p. 331-348, 2011.

LESBAUPIN, I.; MINEIRO, A. **O desmonte da nação em dados**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

LOBATO, L. V. C.; COSTA, A. M.; Rizzotto, M. L. F. **Reforma da previdência**: o golpe fatal na seguridade social brasileira. *Saúde em Debate* (Online). Rio de Janeiro: v. 43, n. 120. p. 5-13, 2019.

MACIEL, D. **O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil**. Revista UFG / Goiás, n.11, ano XIII, p. 98-108, dez. 2011.

MALAGUTI, M. L. **Crítica à crise informal**: a imaterialidade do salariado. São Paulo: Boitempo, 2000.

MANDEL; E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MARCONSIN, C. **Cerco aos direitos trabalhistas e crise do movimento sindical no Brasil contemporâneo**. 2009. 261 p. Tese (Doutorado em Serviço

Social). Escola de Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência e outros escritos**. São Paulo: Expressão Popular, 2022.

MARTINS, J.S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulos, 1997.

MARTINS, A.F.G. **A questão agrária no Brasil: da colônia ao governo Bolsonaro**. São Paulo, Expressão Popular, 2022.

MARX, K. O Capital. Livro Primeiro. **O processo de produção do capital**. Trad. ENDERLE, R. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. O Capital. Livro Terceiro. **O processo global de produção**. Trad. ENDERLE, R. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, K.; ENGELS, F. *Lutas de classes na Alemanha*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. Belo Horizonte: Liga Operária e Camponesa. Edição comemorativa dos 150 anos do manifesto do Partido Comunista, 1998.

MARX, K. **Crítica do Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MATTOS, R.C. **As “classes perigosas” habitam as favelas: um passeio pela crônica policial no período das reformas urbanas**. Desigualdade e Diversidade. Revista de Ciências Sociais da PUC Rio. Nº 5, 2009, p. 149-170.

MATTOS, M. B. Escravizados e Livres. **Experiências Comuns na Formação da Classe Trabalhadora Carioca**. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2009.

MATTOSO, J. L. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

MARTUSCELLI, D. E. **O PT e o impeachment de Collor**. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, nº 2, Novembro, 2010, p.542-568. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v16n2/a10v16n2.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2020.

MELO, E. C. A.; BARROS, T. C. A. N.; BRASILEIRO, C. C. B. **Reforma Administrativa do Governo Bolsonaro: para além do patrimonialismo**. *INTER-LEGERE*, Vol. 5, n. 34. 2022.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Programa de Aprendizagem Profissional**. Brasília, 2014. Disponível em:< <http://www.mte.org.br>>. Acesso em 15 out. 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Boletim de Políticas Públicas de Emprego Trabalho e Renda**. 2018. Disponível em:

<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/Boletim-Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas-de-Emprego-Trabalho-e-Renda-maio.pdf>. Acesso em 17 de abr. de 2019.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Programa Renda e Oportunidade**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/rendaeoportunidade>. Acesso em 25 jul. 2023.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **Serviço Civil Voluntário**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/servico-civil-voluntario>. Acesso em 10 fev. 2023.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Portal Emprega Brasil**. 202?. Disponível em: <https://empregabrasil.mte.gov.br/sobre-emprega-brasil/>. Acesso em 24 jul. 2023.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Auxílio doença**, 2014. Disponível em: www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/auxilio-doenca/. Acesso em 17 de abril de 2015.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Auxílio Emergencial 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2>. Acesso em 04 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda**. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://servicos.mte.gov.br/bem/>. Acesso em 28 dez. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Ministério da Economia e Senai lançam programa de aprendizagem 4.0 para formar futura mão de obra da indústria**. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/ministerio-da-economia-e-senai-lancam-programa-de-aprendizagem-4-0-para-formar-futura-mao-de-obra-da-industria>. Acesso em 12 fev. 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Ministério da Economia anuncia medidas para facilitar acesso de empreendedores ao crédito**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/abril/ministerio-da-economia-anuncia-medidas-para-facilitar-aceso-de-empresarios-ao-credito>. Acesso em 14 fev. 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **+ Brasil Mais**. 2023. Disponível em: <https://brasilmais.economia.gov.br/>. Acesso em 10 fev. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **SESAI lança projeto de incentivo ao primeiro emprego de indígenas**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2021-1/fevereiro/sesai-lanca-projeto-de-incentivo-ao-primeiro-emprego-de-indigenas>. Acesso em 13 fev. 2023.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Acesso à Informação. **PROGRAMA INVESTE TURISMO**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/investe-turismo>. Acesso em 10 fev. 2023.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **A Retomada do Turismo**. 2023. Disponível em: <https://retomada.turismo.gov.br/>. Acesso em 12 fev. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Alimenta Brasil**. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-produtiva-rural/alimenta-brasil/programa-alimenta-brasil>. Acesso em 12 fev. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Auxílio Brasil**. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>. Acesso em 12 de fev. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho ACESSUAS TRABALHO**, 2012. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/Acessuas.pdf Acesso em 24 jul. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Relatório Educação para todos no Brasil 2000-2015**, Versão Preliminar 2014a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pronatec> Acesso em 21 out. 2017

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. 2014b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192. Acesso em 29 out. 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Qualifica Mais - Emprega Mais**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/qualificamais/empregamais> Acesso em 12 de fev. 2023.

MERCADANTE, A. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2010, 537 pp.

MORETTO, A. J. GIMENEZ, D.M.; PRONI, M.W. **Os descaminhos da política pública de emprego no Brasil**. In: PRONI, M.W; HENRIQUE, W. (org). Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90. Campinas, SP: Instituto de Economia da Unicamp, 2003. p.231-278.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOURA, C. **As rebeliões da senzala**. Lech Editora. São Paulo: 1981.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, N. W. **O trabalho informal no Brasil**. Década de 90. Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Econômicas. Universidade Federal do Paraná. 2007.

NÓBREGA, C. B. C. et al. **Financiamento do setor saúde: uma retrospectiva recente com uma abordagem para a odontologia**. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, vol.1, n. 5, jun./2010.

OFFE, C. **Trabalho como categoria sociológica fundamental?** In: _____. Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da Sociedade do Trabalho, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

OLIVEIRA, E. A. **O atual estágio de acumulação capitalista: destruição criativa ou criação destrutiva?** Revista serviço e sociedade, 82, São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, E. A. **Superpopulação relativa e “nova questão social”**: um convite às categorias marxianas. Revista Katalysis, Florianópolis, vol.13, nº 2, p. 276-283, 2010.

OLIVEIRA, E. A. **A política de emprego na Itália e no Brasil**: a precarização protegida e a precarização desprotegida. Curitiba: Editora CRV, 2017a.

OLIVEIRA, E. A. Disciplina e criminalização. **A dinâmica de controle dos trabalhadores pelo capital**. In: OLIVEIRA, E. A.; LAMAS, F. G. (orgs.) Ofensiva do capital, trabalho e desigualdade social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017b.

OLIVEIRA, E. A. **Redemocratização e Serviço Social**: os caminhos do Serviço Social no Brasil pós-1985. Curitiba: CRV, 2020.

OLIVEIRA, E. A.; SILVA, A. M.; SANTOS, M. A. **Employment and income policies in pandemic Brazil**: an uncertain future. Brazilian Journal of Development., v.8, p.68239 - 68254, 2022.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão Dualista**: O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2011.

OMETTO, A. M. H. **Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população**. Revista de Saúde Pública, v. 29, n. 11, p. 403-414, 1995.

OREIRO, J. L. C.; PAULA, L. F. **A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro**: uma avaliação preliminar, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/336147850_A_economia_brasileira_no_governo_Temer_e_Bolsonaro_uma_avaliacao_preliminar Acesso em 09 abr. 2020.

ROSSETTO, I.; PAIXÃO, M. **Acesso ao sistema de ensino e indicadores de proficiência.** In: PAIXÃO, M. et al. (orgs.) Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2009-2010. Rio de Janeiro. Garamond Universitária, LAESER, Instituto de Economia- UFRJ, 2010.

PASTORINI, A. **Quem mexe os fios da política social?** Avanços e limites da categoria concessão-conquista. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, ano 18, n. 53, p. 80-101, 1997.

PEQUENAS EMPRESAS & GRANDES NEGÓCIOS. **Trabalho intermitente não gera empregos e paga menos que o mínimo, mostra Dieese.**, [S.l.]: 24 jan. 2020. Disponível em: <https://revistapegn.globo.com/Noticias/noticia/2020/01/trabalho-intermitente-nao-gera-empregos-e-paga-menos-que-o-minimo-mostra-dieese.html>. Acesso em 3 fev. 2020.

PEREIRA, P. A. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, P. A. **Crítica marxista da teoria e da prática da política social no capitalismo:** peculiaridades da experiência brasileira. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília, 1987.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980.** Revista Brasileira de História (Online). São Paulo, vol.33, nº. 65, 2013.

PEREIRA, J.A. T. **Uma análise dos relatórios do banco mundial e a mercantilização da educação nos países periféricos em particular no Brasil.** Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora/MG – 2019.

PEREIRA, F. Os 20 erros de Bolsonaro durante a pandemia. O Povo, 2021. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2021/03/24/os-20-erros-de-bolsonaro-durante-a-pandemia.html>. Acesso em 20 abr. 2023.

POCHMANN, M. **A década dos mitos.** São Paulo: Contexto, 2001.

POCHMANN, M. **Rumos da política do trabalho no Brasil.** In: Silva, M.O.S e YASBECK, C. Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. 2. ed. São Paulo: Cortez; Ma: FAPEMA, 2008.

POCHMANN, M. **O Mito da Grande Classe Média:** capitalismo e estrutura social. São Paulo: Boitempo, 2014.

PORTAL G1. Bom dia Brasil. Edição de 30 de dezembro de 2014. Governo anuncia novas mudanças na concessão de benefícios. Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2014/12/governo-anuncia-novas-mudancas-na-concessao-de-beneficios.html> Acesso em 29 abr. 2015.

PORTAL TRANSPARÊNCIA. **Recursos Federais destinados ao combate da pandemia de Coronavírus (Covid-19)**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/coronavirus?ano=2021>, Acesso em 20 jun. 2022

PRADO, JR. C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1956.

PRADO, JR. C. **Formação do Brasil contemporâneo**. 16 ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

PRADO, JR. C. **A revolução brasileira**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1978.

RAICHELLIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

RAMOS, C. A. **Sistemas públicos de emprego: a experiência de três países da OCDE Espanha, EUA e Alemanha**. *Brasília*: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 511).

RICHARD, I. **Governo lança programa de apoio a trabalhadores rurais empregados**. Agência Brasil, Brasília, 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-07/governo-lanca-programa-de-apoio-trabalhadores-rurais-empregados>. Acesso em 24 jul. 2023.

REIGOTO, L. M. **Governo Dutra: cenário externo, debate interno e política econômica (1946-1951)**. XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresa, 2017. Disponível em: 20 Governo Dutra cenário externo, debate interno e política econômica (1946-1951).pdf. (abphe.org.br) Acesso 10 abr. 2023.

RIFKIN, J. **O fim dos empregos**. [S.l.]: Makron Books, 1995.

RODRIGUES, C. H. L.; JUNGERFELD, V. F. **Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC)**. *Economia e Sociedade*. v. 28 n. 2, p. 393-420, 2019.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social: repensando o estado providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SARINGER, G. **Após três anos, renda do brasileiro ainda não retomou nível pré-pandemia**. 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2023/04/02/rendimento-medio-nao-supera-nivel-pre-pandemia.htm>. Acesso em 03 jul. 2023.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SAYAD, J. **A crise de janeiro de 1999**. *Revista praga estudos marxistas*. São Paulo: Hucitec, 1999.

SCHERER-WARREN, I. **O caráter dos novos movimentos sociais.** In: KRISCHKE, P. J.; SHERER-WARREN, I. (orgs). Uma revolução no cotidiano?: os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SENNET, R. **A corrosão do caráter:** consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SILVA, M.O.S, YASBECK, C. E GIOVANNI, G. **A política social brasileira do século XXI:** a prevalência dos programas de transferências de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, J. O. **Políticas públicas de trabalho e renda na perspectiva da economia solidária.** Serviço Social e Sociedade, n.69, v. 23, São Paulo: Cortez, março de 2002. p. 121-139.

SILVA, T. A. **América Latina sob o olhar da teoria do desenvolvimento desigual e combinado:** as estruturas históricas dependentes. REBELA, v.12, n.2. mai./ago. 2022. Pág 245-265.

SILVA, A. M.; OLIVEIRA, E. A. **Estado de bem estar social no Brasil:** fato ou mito? Revista Brasileira de Estudos Latino Americanos, Florianópolis, v.10, nº 3, p. 488-508, 2020.

SILVA, A. M.; OLIVEIRA, E. A. **Desempleo y Pobreza en el Brasil:** La dinámica de la Universalidad sistémica del Capital. VIDAL, P. M. (org.) Dilemas del Trabajo y las políticas laborales: entre Neoliberalismos y Buen Vivir en América Latina en el Siglo XXI. Ariadna, Santiago, 2021.

SILVA, A. M.; OLIVEIRA, E. A. **Pobreza e desigualdade social no Brasil:** as “veias abertas” da crise do capital em tempos de pandemia. In: SANTOS, Tânia M. Santana; AHLERT, Betina; ALVARADO, Mariangel Sanchez. Tempos sombrios: trabalho, pobreza e desigualdades sociais na América Latina e Caribe. Cuiabá, Editora Paraná, 2023.

SILVA, J. S.; ARAÚJO, T. M. B. **Entre a insuficiência e a morosidade:** o financiamento do sus no Governo Bolsonaro. In: ZIMMERMANN, C. R.; CRUZ, D. U. Políticas sociais no Governo Bolsonaro. Entre descasos, retrocessos e desmontes. Clacso, Buenos Aires, Pinaúna, Salvador 2022. Disponível em: <https://alacip.org/?p=43864>. Acesso em 10 fev. 2023.

SILVA, L. M.; SANTOS, P. F. G. P. **Precarização da saúde pública no Governo Bolsonaro e suas consequências para as famílias brasileiras.** In: ZIMMERMANN, C. R.; CRUZ, D. U. Políticas sociais no Governo Bolsonaro. Entre descasos, retrocessos e desmontes. Clacso, Buenos Aires, Pinaúna, Salvador, 2022. Disponível em: <https://alacip.org/?p=43864>. Acesso em 10 fev. 2023.

SILVA, C.; PAIÃO, O. S.; ÂNGELA, M. **Os impactos na mão de obra - Terceirização na atividade fim -Lei 13.429 /2017.** Colloquium Socialis, v. 01, n. Especial 2, Jul/Dez, 2017, p.383-390.

SILVA, R. L.; RIBEIRO, P. R. O.; ANDRADE, M. O. **O descaso com a política educacional no Governo Bolsonaro.** In: ZIMMERMANN, C. R.; CRUZ, D. U. Políticas sociais no Governo Bolsonaro. Entre descasos, retrocessos e desmontes. Clacso, Buenos Aires, Pinaúna, Salvador, 2022. Disponível em: <https://alacip.org/?p=43864>. Acesso em 10 fev. 2023.

SINGER, A. **Os Sentidos do Lulismo:** reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina:** questões de nossa época. São Paulo, Cortez, 2000.

SODRÉ, N. W. **Formação histórica do Brasil.** Editora Brasiliense, São Paulo, 1963.

SOUZA, D. **População escrava do Brasil é detalhada em Censo de 1872 (2013).** Disponível em: <https://www.gov.br/palmares/pt-br>. Acesso em 02 fev. 2023.

SOLDADO CIDADÃO: capacitação após serviço militar. Disponível em: <http://www.senac.br/imprensa/noticias/soldado-cidadao-capacitacao-apos-servico-militar.asp>. Acesso em 28 out. 2015.

STOPA, R. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC):** o penoso caminho para o acesso. Serviço Social e Sociedade (Online), São Paulo, n. 135, p. 231-248, 2019.

TAVARES, M.C. **Receita para o caos: arrogância, incompetência e cinismo.** Revista Praga: estudos marxistas, São Paulo, n.7, 1999.

TAVARES, M. A. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista:** informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, F.J.S.; OLIVEIRA, M. A. **Neoliberalismo e reestruturação produtiva:** as novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1996.

TELLES, V. S. **Movimentos sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70.** In KRISCHKE, P. J.; SCHERER-WARREN, I. (orgs). Uma revolução no cotidiano? os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, 1987.

TELLES, V. S. **A nova questão social brasileira.** Revista praga: estudos marxistas, São Paulo, n.6, 1998.

THOMPSON, E. P. **A formação da classe operária inglesa.** A força dos trabalhadores. São Paulo: Paz e Terra, vol.3, 2012.

TOUSSAINT, E. A bolsa ou a vida. **Dívida externa do terceiro mundo: as finanças contra os povos.** São Paulo: Abramo, 2002.

VASCONCELOS, E. M. **Estado e políticas sociais no capitalismo: uma abordagem marxista**". Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 28, 1988.

VASCONCELOS, F. A. G. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula.** *Revista de Nutrição.* Vol 18, nº 4, Agosto 2005. Disponível em: SciELO - Revista de Nutrição, Volume: 18, Número: 4, Publicado: 2005. Acesso em 04 mai. 2023.

VIANA, O. **Raça e assimilação.** São Paulo. Companhia Editora Nacional. 1934.

VIANA, O. **O ocaso do império.** Rio de Janeiro, ABL, 2006.

VIANNA, S. B. **A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954).** 11º Prêmio BNDES de Economia. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia. PUC-Rio de Janeiro, 1987.

VIEIRA, E. **Estado e miséria no Brasil: de Getúlio a Geisel.** São Paulo: Cortez, 1987.

VERMELHO. Economia Nacional. **O desafio do emprego, depois do extermínio de vagas por Temer.** 2018. Disponível em: <https://www.vermelho.org.br/2018/09/04/o-desafio-do-emprego-depois-do-extermínio-de-vagas-por-temer/>. Acesso em 20 set. 2019.

YAZBEK M. C. **A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social.** *Cadernos da Abong*, n.11, out. 1995, p. 5-18.



Agência Brasileira ISBN
ISBN: