

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

Patricia da Silva Coutinho

AS POLÍTICAS DE EMPREGO NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO (2016-2022): uma análise a partir da superpopulação relativa da classe trabalhadora e da superexploração da força de trabalho

Juiz de Fora
2025

Patricia da Silva Coutinho

AS POLÍTICAS DE EMPREGO NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO (2016-2022): uma análise a partir da superpopulação relativa da classe trabalhadora e da superexploração da força de trabalho

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito à obtenção do título de Doutora em Serviço Social. Área de concentração: Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Aranha Arbia

Co-orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

Juiz de Fora
2025

da Silva Coutinho, Patricia.

AS POLÍTICAS DE EMPREGO NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO (2016-2022) : uma análise a partir da superpopulação relativa da classe trabalhadora e da superexploração da força de trabalho / Patricia da Silva Coutinho. -- 2025.

461 f. : il.

Orientador: Alexandre Aranha Arbia

Coorientador: Rodrigo de Souza Filho

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2025.

1. Políticas de Emprego. 2. Superexploração da força de trabalho. 3. Superpopulação relativa. 4. Teoria Marxista da Dependência. 5. Gestão Pública. I. Aranha Arbia, Alexandre, orient. II. de Souza Filho, Rodrigo, coorient. III. Título.

Patricia da Silva Coutinho

As políticas de emprego nos governos Temer e Bolsonaro (2016-2022): uma análise a partir da superpopulação relativa da classe trabalhadora e da superexploração da força de trabalho

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Doutora em Serviço Social.

Aprovada em 29 de setembro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alexandre Aranha Arbia (Orientador)
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho (Co-orientador)
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof.^a Dra. Ednéia Alves de Oliveira
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Elcemir Paço Cunha
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof.^a Dra. Heloísa Teles
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Cláudio Roberto Marques Gurgel
Universidade Federal Fluminense



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Aranha Arbia, Professor(a)**, em 01/10/2025, às 08:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Edneia Alves de Oliveira, Professor(a)**, em 08/10/2025, às 11:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo de Souza Filho, Usuário Externo**, em 09/10/2025, às 11:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Elcemir Paço Cunha, Professor(a)**, em 10/10/2025, às 13:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudio Roberto Marques Gurgel, Usuário Externo**, em 15/10/2025, às 12:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Heloísa Teles, Usuário Externo**, em 29/10/2025, às 20:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufff (www2.uff.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2581025** e o código CRC **8EBA7D04**.

Dedico este trabalho à “tia Mirtes” (*in
memorian*), com todo o meu amor e
gratidão.

AGRADECIMENTOS

Um casamento, uma pandemia, um diagnóstico, um novo emprego, uma greve... tanta coisa aconteceu que jamais poderia ter sido planejada. A vida é assim: segue seu curso, sem se preocupar com nossos planos.

Foram anos de intensas transformações: MUITO estudo, autoconhecimento, companheirismo, mas também solidão; aprendizados fundamentais e, acima de tudo, MUITO trabalho. O amadurecimento intelectual vai muito além de conquistar um título. Ser doutora só faz sentido se o conhecimento puder ser compartilhado, questionado e reconstruído, já que a verdade é a aproximação do real em movimento...

Pesquisar e trabalhar como assistente social e docente nunca foi tarefa simples. São 15 anos de atuação nas políticas sociais e 30 anos dedicados aos estudos, e ainda assim sigo surpreendendo-me com a infinitude do conhecimento e com o quanto aprender transforma a prática profissional e a própria vida.

Mas esse caminho não foi percorrido sozinha, e por isso tenho muito a agradecer. Primeiramente à família. Ao meu esposo Itamar, meu companheiro de todas as horas e a quem amo de todo coração, obrigada pelo cuidado, pelo suporte e por segurar a barra comigo tantas vezes. Essa conquista é nossa. Aos meus pais, Franklin e Vilma, e aos meus irmãos, Douglas e Ingrid, agradeço o apoio incondicional, sempre. Aos demais familiares e amigos queridos, obrigada pela paciência, pelo afeto e pelas palavras de incentivo nos momentos mais difíceis.

Ao corpo acadêmico. Ao meu orientador, Rodrigo, cuja trajetória me inspira desde a graduação, em 2007, e cuja dedicação e generosidade admiro profundamente, meu muito obrigada pela paciência, pelas cobranças necessárias e pelo apoio constante. À professora Edneia, pelas inúmeras trocas – entre artigos, estudos, plantas e conversas – que me fizeram sentir acolhida e fortalecida. Ao professor Alexandre, obrigada por ter aparecido nessa reta final e me socorrido de forma tão generosa. Aos professores Cláudio, Elcemir e Heloisa, por aceitarem o convite e gentilmente contribuírem com a avaliação do meu trabalho. À UFJF, aos professores e aos meus alunos, que marcaram minha trajetória, agradeço pelo conhecimento compartilhado.

Não posso deixar de registrar minha gratidão à minha psicóloga Flávia e à minha psiquiatra Vanessa. O cuidado e acolhimento de vocês foram fundamentais para que eu não desistisse e seguisse firme em busca dos meus sonhos.

“A alienação do objeto do trabalho simplesmente resume a alienação da própria atividade do trabalho. O que constitui a alienação do trabalho? Primeiramente, ser o trabalho externo ao trabalhador, não fazer parte de sua natureza, e por conseguinte, ele não se realizar em seu trabalho, mas negar a si mesmo, ter um sentimento de sofrimento em vez de bem-estar, não desenvolver livremente suas energias mentais e físicas, mas ficar fisicamente exausto e mentalmente deprimido. O trabalhador, portanto, só se sente à vontade em seu tempo de folga, enquanto no trabalho se sente contrafeito. Seu trabalho não é voluntário, porém imposto, é trabalho forçado. Ele não é a satisfação de uma necessidade, mas apenas um meio para satisfazer outras necessidades. Seu caráter alienado é claramente atestado pelo fato, de logo que não haja compulsão física ou outra qualquer, ser evitado como uma praga. O trabalho exteriorizado, trabalho em que o homem se aliena a si mesmo, é um trabalho de sacrifício próprio, de mortificação. Por fim, o caráter exteriorizado do trabalho para o trabalhador é demonstrado por não ser o trabalho dele mesmo, mas trabalho para outrem, por no trabalho ele não se pertencer a si mesmo, mas sim a outra pessoa” (Karl Marx, 1967, p. 93).

RESUMO

Este estudo buscou analisar as políticas de emprego no Brasil nos anos de 2016 a 2022, considerando as duas fases do Governo Federal nesse período, comandadas por Michel Temer (31 de agosto de 2016 até 31 de dezembro de 2020) e Jair Bolsonaro (1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2022). Para tal análise, sob a luz da Teoria Marxista da Dependência, foram considerados importantes marcadores – índices de desemprego, empregabilidade e pobreza; transformações no mercado de trabalho – para o ordenamento político das ações da política de emprego implementada nesse período, uma vez que, por décadas, as políticas de emprego e de assistência social têm sido utilizadas como esteio para a superexploração da força de trabalho. Afirmamos que, neste estudo, não ressaltamos as alternativas específicas para enfrentar a conjuntura de desemprego durante o período da Pandemia de COVID-19, atendo-nos às questões estruturais desenvolvidas pelos governos Temer e Bolsonaro quanto às políticas de emprego, detalhando o Programa Seguro-Desemprego e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

Palavras-chave: Política de Emprego; superexploração; Michel Temer; Jair Bolsonaro.

ABSTRACT

This study sought to analyze employment policies in Brazil from 2016 to 2022, considering the two phases of the Federal Government in this period, led by Michel Temer (August 31, 2016 until December 31, 2020) and Jair Bolsonaro (1st of January 2019 to December 31, 2022). For this analysis, in the light of the Marxist Dependency Theory, important markers were considered – unemployment, employability and poverty rates; salary variations; transformations in the labor market – for the political ordering of employment policy actions implemented in this period, since, for decades, employment and social assistance policies have been (under)used as a support for the super-exploitation of the workforce . We affirm that in this study we will not highlight specific alternatives to face the unemployment situation during the period of the COVID-19 Pandemic, focusing on the structural issues developed by the Temer and Bolsonaro governments regarding employment policies.

Keywords: Employment Policy; overexploitation; Michel Temer; Jair Bolsonaro.

RESUMEN

Este estudio buscó analizar las políticas de empleo en Brasil entre 2016 y 2022, considerando las dos fases del Gobierno Federal durante este período, lideradas por Michel Temer (31 de agosto de 2016 a 31 de diciembre de 2020) y Jair Bolsonaro (1 de enero de 2019 a 31 de diciembre de 2022). Para este análisis, bajo la luz de la Teoría Marxista de la Dependencia, se consideraron indicadores importantes —tasas de desempleo, empleabilidad y pobreza, así como transformaciones en el mercado laboral— para la ordenación política de las acciones de política de empleo implementadas durante este período, ya que, durante décadas, las políticas de empleo y asistencia social se han utilizado como pilar de la sobreexplotación de la fuerza de trabajo. Afirmamos que, en este estudio, no destacamos alternativas específicas para abordar la situación de desempleo durante la pandemia de COVID-19, sino que nos centramos en los problemas estructurales desarrollados por los gobiernos de Temer y Bolsonaro en materia de políticas de empleo, detallando el Programa de Seguro de Desempleo y el Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y los Ingresos.

Palabras clave: Política de Empleo; superexplotación; Michel Temer; Jair Bolsonaro.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Desempregados de longa duração (que procuram emprego por dois anos ou mais) no Brasil entre 2012 e 2021-----	37
Gráfico 2 – Evolução histórica de investimentos públicos no PRONATEC (2014-2025)-----	242
Gráfico 3 – Maiores favorecidos por valores pagos pelo PRONATEC-----	243
Gráfico 4 – Taxa anual de Desocupação do Brasil (2012-2025)-----	298
Gráfico 5 – Taxas combinadas de desocupação e de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas e Taxa combinada de desocupação e força de trabalho potencial da população brasileira com 14 anos ou mais-----	362
Gráfico 6 – Série histórica de notificações e coeficiente de incidência de DART (anos de 2006 a 2023 por total de notificações a cada 100.00 mil trabalhadores)-----	375
Gráfico 7 – Quantidade anual de benefícios concedidos pelo INSS (2016-2022)---	379
Gráfico 8 – Evolução do valor acumulado de benefícios emitidos (2006 a 2022 – em R\$ mil constantes) -----	379
Gráfico 9 - Valor anual das transferências mensais totais dos benefícios “Auxílio Emergencial” (2020 a 2023) em R\$ (mil)-----	392
Gráfico 10 – Benefícios Auxílio Emergencial distribuídos (2020 a 2023)-----	392
Gráfico 11 – Evolução das desonerações, da desvinculação e dos repasses à previdência sobre a contribuição do PIS/Pasep – Brasil (2011-2023 em R\$ 1 bilhão)--	408
Gráfico 12 – Seguro-Desemprego Trabalhador Formal: Quantidade de Requerentes detalhados por Região de Demissão e competência da requisição (2000-2024)----	409
Gráfico 13 - Seguro-desemprego por região: total de requerentes (2000-2024)----	409
Gráfico 14 – Seguro-desemprego trabalhador formal: valores médios pagos por região (N, NE, CO, SE e S) de emissão e competência de pagamento da parcela (2000-2024)-----	410
Gráfico 15 – Seguro-desemprego trabalhador formal: Valores médios pagos por região de emissão e competência de pagamento da parcela (2000-2024) – MT, MS, DF, GO-----	410
Gráfico 16 – Índice de Crescimento da Quantidade de Segurados, de Trabalhadores com Carteira Assinada e de Trabalhadores Desempregados (2012-2019)-----	412
Gráfico 17 – Tipos de acordos por adesão ao BEm (2020-2021)-----	417
Gráfico 18 – Acordos por adesão ao BEm por faixa etária (2020-2021)-----	417
Gráfico 19 – Evolução da taxa de informalidade entre os assalariados do setor privado e doméstico (2012-2024) (Em %)-----	421

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Esquema simplificado de determinação de empregos no capitalismo----	237
Figura 2	– Base de categorias do IBGE sobre o desemprego-----	355
Figura 3	– Redução de jornada de trabalho e salário (BEm)-----	416
Figura 4	– Quantidade de Acordos por adesão ao BEm por sexo (2020-2021)-----	418

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução do salário-mínimo nominal e ganhos reais – Brasil (2010-2023)-	
-----	213
Quadro 2 – Características das políticas de emprego-----	238
Quadro 3 – Estratégias de emprego em economias avançadas e no Brasil-----	239
Quadro 4 – Quantitativo de matrículas do PRONATEC (2011-2016)-----	243
Quadro 5 – Políticas ativas de mercado de trabalho-----	246
Quadro 6 – Políticas passivas de mercado de trabalho-----	246
Quadro 7 – Dados de intermediação de mão-de-obra (atendimento pela rede SINE de 2000 até 2014)-----	258
Quadro 8 – Principais alterações da CLT pela Lei 13.467/2017 com ênfase no tempo de trabalho-----	345
Quadro 9 – Comparativo entre indicadores do PPA 2020-2023 e sugestões de indicadores qualitativos complementares-----	374

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Salários-Mínimos no Brasil (2022-2000)-----	213
Tabela 2 – Políticas Passivas de Emprego no Brasil (1963-2015)-----	251
Tabela 3 – Políticas Ativas de Emprego no Brasil (1943-2012)-----	252
Tabela 4 – Ações das Políticas de Emprego (2016-2022)-----	253
Tabela 5 – Principais normativas acerca de emprego e trabalho no Brasil-----	252/253
Tabela 6 – Linha do tempo do FAT (1970 à 2019)-----	253/254
Tabela 7 – Programas Financiados pelo FAT-----	255/256
Tabela 8 – Taxas de pobreza nacional/internacional (Proporção da população abaixo da linha de pobreza nacional/internacional), percentual de pobres e índice de Gini no Brasil-----	340
Tabela 9 – Taxa anual de informalidade (2016-2022)-----	351
Tabela 10 – Saldo de empregados por ano 2000 a 2023 (CAGED/E-Social)-----	351/352
Tabela 11 – Nível anual acumulado da ocupação e desocupação das pessoas de 14 anos de idade ou mais (Percentual de pessoas ocupadas em relação às pessoas em idade de trabalhar)-----	355
Tabela 12 – População brasileira com 14 anos ou mais pelo nível de ocupação (2016-2022)-----	356
Tabela 13 – População brasileira com 14 anos ou mais ocupada (por conta própria e com CNPJ) e ocupada por empregador (em empresas com e sem CNPJ)-----	358
Tabela 14 – Taxas combinadas de desocupação e de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas e Taxa combinada de desocupação e força de trabalho potencial da população brasileira com 14 anos ou mais-----	360
Tabela 15 – Evolução dos benefícios concedidos por grandes grupos de espécie (2006-2022)-----	376
Tabela 16 – Renda per capita dos extremamente pobres, vulneráveis à pobreza e da população geral (exceto renda nula) e Rendimento médio dos ocupados (Atlas DH - PNADC/A)-----	382
Tabela 17 – Programa Bolsa Família (PBF) - número de benefícios em dezembro (MDS)-----	384
Tabela 18 – Número de benefícios de Prestação Continuada (BPC)-----	384
Tabela 19 – Valor nominal total das transferências BPC desde 2018 em bilhões (R\$)-	399
Tabela 20 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)-----	387
Tabela 21 – Evolução anual do quantitativo de empresas por faixa de trabalhadores empregados (pessoal ocupado)-----	388
Tabela 22 – Variação anual média do quantitativo de salários-mínimos de empresas por faixas de pessoal ocupado-----	388
Tabela 23 – Quantidade Máxima de Parcelas do Seguro-Desemprego e Duração Média do Desemprego (em Semanas) (1986-2018)-----	413
Tabela 24 – Dados do Seguro Desemprego por ano (2000 a 2023)-----	414-415
Tabela 25 – Dados quantitativos do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm) 2020-2021-----	417
Tabela 26 – Acordos por adesão ao BEm por setor de atividade econômica e quantidade de acordos (2020-2021)-----	418

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. A SUPERPOPULAÇÃO RELATIVA DE TRABALHADORES E SUPEREXPLORAÇÃO	44
1.1 EXPLORAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO, ACUMULAÇÃO CAPITALISTA E SUPERPOPULAÇÃO RELATIVA	44
1.2 CAPITALISMO, ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS	85
1.2.1 Capitalismo Tardio e refuncionalização do Estado	87
1.2.2 Capitalismo Contemporâneo e políticas sociais	103
1.3 POLÍTICAS SOCIAIS NA PARTICULARIDADE DA FORMAÇÃO SÓCIOHISTÓRICA DO BRASIL: DEPENDÊNCIA E SUPEREXPLORAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO	131
2. CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO e SUPERPOPULAÇÃO RELATIVA NO BRASIL	183
2.1 A DINÂMICA DA DESIGUALDADE E DA SUPERPOPULAÇÃO RELATIVA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: AS CONTRARREFORMAS DO ESTADO COMO EXPRESSÃO DA AMPLIAÇÃO DA DEPENDÊNCIA E DA DESIGUALDADE	184
2.2 O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS DE EMPREGO	204
2.2.1 Políticas de emprego passivas e ativas no Brasil: entre conceitos e avaliações	219
2.2.2 Particularidades do mercado de trabalho brasileiro: caracterização da população alvo das políticas de emprego	258
2.3 O PROCESSO DE ACUMULAÇÃO DO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO: BREVE ANÁLISE DO PAPEL DA POLÍTICA DE EMPREGO NOS GOVERNOS PT – LULA/DILMA (JANEIRO DE 2003 A AGOSTO DE 2016)	280
3. AS POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL (2016-2022)	297
3.1 O “TEMERÁRIO BOLSONARISMO”: A GESTÃO ULTRANEOLIBERAL DO ESTADO BRASILEIRO DE 2016 A 2022	313
3.2 A GESTÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL DE 2016-2022 E SEUS FUNDAMENTOS	348
3.2.1 A contrarreforma trabalhista de Michel Temer (2016-2018)	337
3.2.2 O incentivo ao trabalho autônomo de Jair Bolsonaro (2019-2022)	366
3.3 A ANÁLISE DO SEGURO-DESEMPREGO E DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA (BEm)	398
CONCLUSÃO	425
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	436
ANEXOS	454

INTRODUÇÃO

“A história de todas as sociedades até hoje existentes é a história das lutas de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, senhor feudal e servo, mestre de corporação e companheiro, em resumo, opressores e oprimidos, em constante oposição, têm vivido numa guerra ininterrupta, ora franca, ora disfarçada; uma guerra que terminou sempre ou por uma transformação revolucionária da sociedade inteira, ou pela destruição das duas classes em conflito” (Marx e Engels, 1848).

O desemprego é uma das maiores refrações da questão social¹ e, em países de economia dependente, ele é mais perverso. As políticas de emprego são implementadas sob o discurso de amenizar os efeitos do desemprego estrutural e de longa permanência, os quais são acentuados pelo atual quadro de acumulação de capital, frente à crise contemporânea e à reestruturação produtiva, trazendo a precarização como resposta:

a política de emprego se revela como uma estratégia do capital para permitir a livre acumulação eliminando todas as barreiras para garantir a extração máxima da taxa de lucro através da exploração do trabalho. Ou seja, o objetivo é o de responsabilizar os trabalhadores pela sua condição precária de vida e de trabalho e apostar em saídas pontuais que estimulam o individualismo, a informalidade e o empreendedorismo. Portanto, longe de se configurar como um instrumento de (re)inserção no mercado de trabalho, as políticas de emprego apenas reiteram a precariedade (Oliveira, 2017, p. 11-12).

Netto (1992) ressalta que o capitalismo monopolista transfere a um patamar mais alto o sistema totalizante de contradições, que imprime à ordem burguesa traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica (Netto, 1992, p. 15), na busca incansável de reverter a queda da taxa de lucro.

A organização monopólica introduz na dinâmica capitalista diversos fenômenos, em que destacamos a tendência em “economizar trabalho vivo”, frente à

¹ A questão social é compreendida como resultado da lei geral de acumulação capitalista e de suas relações de produção. De acordo com Iamamoto e Carvalho (2006, p. 77) “a questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. E a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão”. Netto (2010) afirma que o termo “questão social” era utilizado para remeter ao processo de pauperização gestada no nascente capitalismo industrial. A questão social está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação entre capital/trabalho – a exploração, sendo exclusivamente ligada à sociabilidade enguida sob o comando do capital.

introdução de tecnologias, o que ocasiona elevação da taxa de afluência de trabalhadores ao exército industrial de reserva, ou melhor, à superpopulação relativa de trabalhadores (Netto, 1992, p. 17). O desemprego, nesse contexto, bem como a precarização das condições de trabalho indica a exponenciação da questão social, característica marcante do capitalismo contemporâneo.

Nesse processo, Oliveira (2012) reforça que se observa uma tendência das políticas de emprego ao

fomento da cooperação solidária ou de ações empreendedoras que reforcem ainda mais o quadro de precariedade do trabalho. Esta lógica do empreendedorismo e do cooperativismo visa, sobretudo, 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, revelando-se como uma flexinsegurança, pois retira ou flexibiliza direitos conquistados, além de não garantir a (re)inserção do trabalhador no mercado formal de trabalho. Se o objetivo fosse a geração de emprego, bastaria a redução da jornada de trabalho, a redução da idade de aposentadoria, a permanência dos jovens na escola, a reorganização do trabalho (Oliveira, 2012, p. 507).

De acordo com o Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (IBQP), por meio do Programa de Pesquisa da Global Entrepreneurship Monitor (GEM), em 2021, o Brasil avançou para a sétima posição no *ranking* mundial de Empreendedores Estabelecidos (com mais de 3,5 anos de operação), representando 14 milhões de pessoas adultas (IBQP, 2022). Em 2020, o Brasil estava classificado na décima terceira posição, indicando que o empreendedorismo continuou crescendo no país. Nesse *ranking*, estão respectivamente os países: Coreia do Sul, Grécia, Guatemala, Cazaquistão, Polônia e Turquia. Segundo o Ministério da Economia (Brasil, 2023), o microempreendedor individual (MEI) é responsável por 57,6% dos negócios ativos no País, além de representar 74,7% das empresas abertas no último quadrimestre de 2022 (Brasil, 2023). Em 2022, a partir do grande incentivo do Governo Federal, seja com a agilidade para abertura de empresas, seja com o regime especial de tributação, seja com o facilitado acesso a crédito, foram abertas, em média, 7.2 mil empresas por dia.

Oliveira (2012) aponta que essas políticas são ineficazes e apenas reforçam a precarização das condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora. Isso porque, ao flexibilizar direitos e contratos trabalhistas, criam-se programas de geração de

renda que primam pelo assistencialismo ao promover renda aos comprovadamente pobres, distanciando-se da perspectiva de (re)inserção no mercado de trabalho:

Para reverter a crise do desemprego, as agências multilaterais têm preconizado a implementação de programas e políticas de geração de emprego e renda para esses países, ao mesmo tempo que defendem a criação de formas mais flexíveis de contratos de trabalho e a desregulamentação das leis trabalhistas, além, é claro, do empreendedorismo e da informalidade, acreditando ser o caminho mais eficaz para estimular os índices de empregabilidade (Oliveira, 2012, p. 494).

Essas transformações no padrão de acumulação capitalista, que alteraram as matrizes de organização da exploração da força de trabalho, também respondem às exigências das políticas macroeconômicas, ordenadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), os quais, junto a outros organismos multilaterais, especificam propostas de intervenção do Estado para subsidiar os ganhos do capital. Netto (1992, p. 22) relata que o Estado é “capturado pela lógica monopolista”, articulando funções econômicas e políticas, em que as políticas sociais atuam sob as sequelas da questão social. “Mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções econômicas” (Netto, 1992, p. 25).

No Brasil e em diversos países da América Latina, a vitória do neoliberalismo representou forte ataque ao Estado social na periferia do capitalismo, uma vez que as políticas sociais passaram a ser observadas como gastos sociais, geradores de desequilíbrio fiscal. Nessa lógica, os custos sociais da crise econômica tendem a ser transferidos para a classe trabalhadora, seja pela redução de direitos, pelo aumento do desemprego, pelos trabalhos precarizados e temporários, pelo empobrecimento e endividamento, seja ainda pela utilização do fundo público para ampliar a acumulação do capital: “a persistência do desemprego e a dificuldade de reabsorção do mercado de trabalho são as principais características da crise atual” (Boschetti, 2012 p. 768).

A década de 1990 no Brasil foi caracterizada pelo aumento da flexibilização e da desregulamentação das relações trabalhistas², bem como pela “expansão do

² De acordo com Oliveira (2012) as medidas de precarização das relações de trabalho podem também ser verificadas frente à “redução do tempo de repouso e alimentação para os trabalhadores, aumentando a produtividade do trabalho”. A autora aponta outros indicadores, como a criação da lei

quadro de pobreza da população, resultado do desemprego, do avanço do trabalho informal e da queda do poder aquisitivo da classe trabalhadora” (Oliveira, 2012). Desse modo, observando os escassos investimentos e os ineficazes resultados das políticas de emprego, os governos passaram a adotar massivamente programas de transferência de renda. As políticas de emprego e de assistência social foram conjugadas, expressando tanto a “retirada de direitos com vistas a ampliar o número de vagas no mercado de trabalho”, quanto “políticas assistencialistas para os mais pobres” (Oliveira, 2012). Nessa conjuntura neoliberal, a seguridade social brasileira sofreu severos impactos frente à redução dos benefícios previdenciários, à mercantilização e à judicialização dos direitos sociais, à privatização da saúde e à debilidade dos programas socioassistenciais. De acordo com Cassin (2021),

A permanência da lógica securitária na oferta de direitos decorrentes do trabalho, como seguro-desemprego, seguro acidente de trabalho, aposentadorias e pensões etc., num país em que a existência de uma enorme superpopulação relativa é uma condição estrutural e a **‘sociedade salarial’** nunca foi uma realidade, reforça a histórica exclusão de grande parte dos brasileiros a tais garantias. Da mesma forma, a restrição do acesso à política de assistência social **‘a quem dela necessitar’** mantém o parâmetro de uma política social focalizada, seletiva, destinada aos mais pobres dentre os pobres (Cassin, 2021, p. 144; destaque no original).

Para a autora, frente à impossibilidade de o Estado garantir o direito ao trabalho (pela expressividade do exército industrial de reserva), ele amplia seu campo de ação da assistência social e, concomitantemente, limita o acesso à saúde e à previdência social públicas. Desse modo, a política de assistência social assume para parte da população a tarefa de ser “a política de proteção social”, e não parte desta (Cassin, 2021, p. 167). Meirelles (2015) acredita que a “progressiva dilapidação da perspectiva universal da proteção social brasileira” está de acordo com a “ampliação da exploração capital/trabalho”, contribuindo para o incremento dos lucros do capital financeiro por meio da privatização e da mercantilização das políticas de proteção social.

De acordo com Mota (2007, p. 135), a seguridade social brasileira promove uma assistência social ampliada, transformando-a em um “fetiche de enfrentamento à

que estabelece o contrato temporário no setor rural, sem a assinatura da carteira, sendo regido apenas por um contrato, e a extensão dos contratos temporários para as empresas terceirizadas, reduzindo ou excluindo o trabalhador de qualquer direito trabalhista, com salário inferior, embora com jornada diária de trabalho de oito horas.

desigualdade social”, já que reduz “a questão social à ausência de renda”. Esse fetiche, por meio de políticas compensatórias, além de buscar amenizar a condição de pauperização da população brasileira, acaba por deslocar o fenômeno da pobreza “da esfera da produção para a esfera da circulação e do consumo”. A estudiosa salienta ainda que

Historicamente, a política de Assistência Social caracteriza-se como uma ação compensatória que, ao lado das demais políticas que compõem a seguridade social, têm a finalidade de dar cobertura aos riscos sociais a que estão sujeitos os trabalhadores. Na conjuntura atual, esta dimensão compensatória é redimensionada em função do crescimento do desemprego e das massas de trabalhadores supérfluos para o capital. Como tal, a assistência tende a assumir um papel na esfera da proteção social que termina por suprir necessidades que seriam do âmbito de outras políticas, como é o caso do trabalho. Um dos indícios deste movimento é o fato de que enquanto ocorre um processo de mercantilização da Saúde e da Previdência, vinculadas aos riscos do trabalho, há uma expansão da Assistência Social. Estas constatações parecem apontar para algo que não vem sendo posto no debate: a Assistência Social no séc. XXI está adquirindo a condição de mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho assalariado. Aqui, o maior destaque fica por conta dos programas de transferência de renda e pela condição de política estruturadora que a PNAS tenderá assumir nos municípios brasileiros. No nosso entender esta é a maior tensão presente na Política de Assistência Social, haja vista a impossibilidade estrutural dela assumir este papel (Mota, 2007, p. 196).

Desse modo, no âmbito da Política de Assistência Social, são implementados Programas de Geração de Renda (bem como Programas de Transferência de Renda), os quais, por sua vez, dão ênfase à inclusão produtiva e à geração de oportunidades. Embora essa tarefa destinada às Secretarias de Assistência Social dos municípios e estados, ou melhor, à proteção social esteja pautada na orientação e no incentivo à promoção da geração de renda com o fomento aos pequenos negócios, às cooperativas e às associações de produção, na realidade, é incapaz de contribuir para a criação de empregos ou subsidiar a manutenção de postos de trabalho existentes. Na atualidade observamos que os preceitos indicados na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)³, que se referem à proteção social, são cada vez mais difíceis de se

³ A Lei Orgânica de Assistência Social (Lei Federal nº 8.742, de 1993) que trata sobre a organização da Assistência Social, e afirma que, entre outros objetivos, essa política tem como finalidade, manter “I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de

alcançar, uma vez que a ausência de políticas de emprego agrava o quadro de superexploração e pauperização dos trabalhadores.

No âmbito da organização bem como do planejamento da gestão dos serviços nos estados e municípios brasileiros, a Política de Emprego é débil e ineficaz. Nesse sentido, temos o exemplo do Sistema Nacional de Emprego (SINE), criado em 1975 (atendendo à determinação da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho), sendo instituído pelo Decreto Federal nº 76.403, de 1975. Embora seu objetivo central fosse o de promover a intermediação de mão de obra, com a instituição do Programa do Seguro-Desemprego, os recursos financeiros de custeio e investimento do SINE passaram a ser provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)⁴. Desse modo, além da coordenação e supervisão das ações, suas normas e diretrizes de atuação passaram a ser definidas pelo Ministério do Trabalho e pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

O cenário dos anos de 1990, conforme já relatamos, apresentou altos índices de desemprego e de precarização do trabalho, que afetaram diretamente a proteção social, resultando na contração nos padrões de cobertura e na baixa qualidade da

risco”, atuando frente à proteção e amparo à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, entre outras ações, como “c) a promoção da integração ao mercado de trabalho” (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011). Desse modo, são propostos, no artigo 25, “projetos de enfrentamento da pobreza” que compreendem investimento econômico-social em grupos populares, “buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social” (Art. 25), integrando e articulando diferentes áreas governamentais.

⁴ O FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao MTE, destinado ao custeio de diversos programas, como o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e o financiamento de “Programas de Desenvolvimento Econômico”. De acordo com o MTE, a principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social – PIS (criado por meio da Lei Complementar nº 7, de 07 de setembro de 1970) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP (instituído pela Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (como determina seu art. 239), os recursos provenientes da arrecadação das contribuições para o PIS e para o PASEP foram destinados ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos quarenta por cento, ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico (estes a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES). A regulamentação do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono a que se refere o art. 239 da Constituição ocorreu com a publicação da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Essa lei também instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, que é um órgão colegiado, de caráter permanente, deliberativo, tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, que atua como gestor do FAT. O CODEFAT apresenta em sua estrutura institucional os Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda (CTER), instituídos nas esferas estadual, do Distrito Federal e municipal, e deveriam participar efetivamente na execução das políticas públicas de emprego, adequando as políticas ao mercado de trabalho local, orientando sua execução, exercendo assim o controle social. Fonte: <https://portalfat.mte.gov.br/sobre-o-fat/>. Acesso em: 20/02/2024.

proteção aos trabalhadores, reverberando até os dias atuais. Sob esse panorama, apesar de, em 2003, o governo brasileiro manifestar junto à Organização Internacional do Trabalho (OIT) o compromisso de criar um programa de cooperação técnica para a elaboração de uma agenda nacional do “trabalho decente”⁵, com a promoção de emprego de qualidade, extensão da proteção social e respeito aos princípios e aos direitos fundamentais do trabalho, somente em 2010 foi instituído o “Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente” (PNETD) no Brasil. Isso ocorreu na ocasião da 1ª Conferência Nacional de Trabalho Decente, que buscou diálogo e cooperação entre diversos órgãos do governo, no entanto poucos foram os avanços conquistados.

O Plano perseguia como objetivo central reduzir a informalidade, a rotatividade no emprego, as desigualdades de gênero, raça e etnia, além de ampliar os rendimentos e a produtividade, melhorando as condições de segurança e de saúde nos locais de trabalho. Para essa finalidade, foram estabelecidas três prioridades que até hoje são desafiadoras para a política nacional de emprego. A primeira consistia nas seguintes medidas: geração de mais (e melhores empregos), proporcionando igualdade de oportunidades e de tratamento, mediante investimentos em setores estratégicos; manutenção da política de valorização do salário-mínimo; fortalecimento do sistema público de emprego, trabalho e renda, para integrar as políticas de qualificação profissional, de intermediação de mão de obra e de seguro-desemprego; fortalecimento da proteção social aos trabalhadores e suas famílias; criação de políticas que possibilitem a transição da informalidade para atividades formais. A segunda prioridade foi erradicar o trabalho escravo e o trabalho infantil com implementação, monitoramento e avaliação dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e com o Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, além do II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. Por fim, a terceira prioridade referia-se ao fortalecimento dos atores tripartites (governo, empregadores e trabalhadores), dos mecanismos e das instâncias de diálogo social, para possibilitar uma governabilidade democrática.

⁵ A categoria “trabalho decente” foi formalizada em 1999 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pode ser compreendida como trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna (OIT, 2006). De acordo com essa importante instituição, o trabalho decente é considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável (OIT, 2006, p. 4).

Para efetuar políticas públicas de emprego eficientes, em um país com vasta diversidade econômica, como é o caso do Brasil, destacamos que, além de fortalecer a proteção social aos trabalhadores, é fundamental a produção de informações sobre o mercado de trabalho coerentes com as realidades regionais. Além disso, é essencial fomentar ações de inspeção e fiscalização do trabalho, priorizando a destinação de recursos para esse fim.

De acordo com Maranhão (2006), apesar do desenvolvimento tecnológico, a desigualdade social, a pobreza e a miséria aumentam exponencialmente, e, mais do que nunca,

o contraste entre o pauperismo endêmico e o crescimento vertiginoso das riquezas produzidas é visivelmente assustador (...). Enquanto a economia capitalista vem demonstrando uma enorme capacidade de reestruturar continuamente seus mecanismos de acumulação, com o objetivo de aumentar a taxa de lucros das empresas transnacionais, o tempo médio de procura por trabalho tem crescido ano a ano. O mundo industrializado se caracteriza, cada vez mais, pelo desemprego de longa duração, que está privando uma parcela considerável de trabalhadores da possibilidade de sustento (Maranhão, 2006, p. 94).

Para Santos (2012) a questão social no Brasil tem como um dos focos sua expressão sob a forma de desemprego, que se apresenta de modo alarmante e particular no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo. Embora esse fenômeno seja mais recente nos países centrais, de forma que sua presença ainda não tenha sido naturalizada, nos países dependentes o desemprego estrutural (principalmente o subemprego) está conectado à superexploração da força de trabalho.

No cenário contemporâneo, a espoliação e a miséria – fontes da acumulação capitalista – aumentam gradativamente, bem como crescem o trabalho informal, o setor de serviços e a terceirização. Diante disso, é essencial compreender as bases teóricas que destacam a existência de uma superpopulação relativa de trabalhadores, o que é crucial para refletir sobre o desenvolvimento socioeconômico do capitalismo brasileiro e sobre a intervenção do Estado frente ao desemprego de longa duração, uma vez que se observa tendência de ampliação anual do tempo médio de procura por trabalho.

Os exacerbados números de desemprego não podem mais ser ignorados ou justificados como “custos inevitáveis da modernização”, referentes à “substituição do trabalho não qualificado pelo qualificado, envolvendo grandes dispêndios de capital

para o desenvolvimento industrial” (Mészáros, 2011b). Para o autor, esse novo padrão maciço e emergente de desemprego é entendido por alguns estudiosos como uma tendência socioeconômica e, de fato, “um indicador do aprofundamento da crise estrutural do capitalismo atual⁶” (Mészáros, 2011b, p. 69), em que

o problema não mais se restringe à difícil situação dos trabalhadores não qualificados, mas atinge também um grande número de trabalhadores altamente qualificados, que agora disputam, somando-se ao estoque anterior de desempregados, os escassos – e cada vez mais raros – empregos disponíveis.

Desse modo, o que nos chama atenção é que praticamente todas as categorias de trabalhadores (qualificados e não qualificados) sofrem todas as consequências dessa situação, ou seja, a totalidade da força de trabalho da sociedade tem sido impactada pela fome, pela miséria e pelo desemprego, para além de países de economia dependente. Se, de modo geral, o desemprego em um sistema capitalista expressa a existência de uma superpopulação relativa de trabalhadores, no capitalismo dependente, observa-se, para além da alta taxa de desocupação, a expansão do trabalho precário e a superexploração da força de trabalho, que caracterizam as formas de enfrentamento do Estado como mecanismos de controle do capital sobre o trabalho.

⁶ O capitalismo experimentou um tipo de crise inédita na segunda metade do século XX, em que os momentos de auge do capital são cada vez mais difíceis, e o sistema capitalista começa a apresentar os primeiros sinais de declínio econômico. Essa crise não é mais restrita a uma esfera particular da produção; ela passa a afetar a totalidade do sistema do capital de forma global, abrangendo tanto os países periféricos quanto os países de primeiro mundo. É nesse novo estágio, com o estreitamento das margens de lucros devido à crise atual do capital, que se observa a severidade de suas consequências para a classe trabalhadora: o aumento do desemprego e as formas de trabalho precárias. Desse modo, esse tipo de crise que intensificou a exploração do trabalho é identificada como uma crise estrutural, e não como uma crise cíclica. De acordo com Mészáros (2011), a diferença dessa crise é expressada em quatro aspectos principais: (1) seu caráter é universal, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando-se a este e não àquele tipo de trabalho, com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade etc.); (2) seu alcance é verdadeiramente global (no sentido mais literal e ameaçador do termo), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como foram todas as principais crises do passado); (3) sua escala de tempo é extensa, contínua, se preferir permanente, em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital; (4) em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu modo de se desdobrar poderia ser chamado de rastejante, desde que acrescentemos a ressalva de que nem sequer as convulsões mais veementes ou violentas poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro: a saber, quando a complexa maquinaria agora ativamente empenhada na “administração da crise” e no “deslocamento” mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua energia (Mészáros, 2011, p. 796).

Nesse sentido, supomos que as políticas de emprego têm sido ineficazes em relação à sua organização e tendência a generalizar particularidades regionais, servindo de esteio para a superexploração do trabalho, como buscaremos demonstrar. Como expressão das novas tendências de resposta ao desemprego crônico, o governo brasileiro apresenta a flexibilização dos direitos trabalhistas, a legitimação/institucionalização do trabalho informal, entre outras particularidades.

Desse modo, as análises da Teoria Marxista da Dependência ganham destaque na medida em que evidenciam o processo de transferência de valor, mediado pela superexploração do trabalho. Nesse contexto, os salários pagos são inferiores ao valor da força de trabalho, deteriorando o capital dos países periféricos em oposição aos países imperialistas (Marini, 1973). Nestes, hipoteticamente, as políticas de emprego são funcionais para a acumulação de capital, buscando mediar os limites da superpopulação relativa de trabalhadores, ao invés de reduzir a desigualdade social e atender às demandas trabalhistas de modo efetivo. Assim, o desemprego torna-se instrumento de controle e intervenção do Estado, de acordo com a necessária manutenção da acumulação de capital bem como da sobrevivência dos trabalhadores supérfluos.

Soares (2022) busca demonstrar como a flexibilização dos direitos, das leis trabalhistas e da legalização da subcontratação ou terceirização foi responsável pela precarização monumental do mundo do trabalho brasileiro, bem como por ampliar e intensificar a escravidão contemporânea. Esta é

fruto de um processo histórico de permanência de formas transitórias ou híbridas de exploração da força de trabalho, como também acentuada pelos elementos dinâmico-conjunturais que marcam a fase contemporânea do capitalismo (Soares, 2022, p. 110).

Segundo a autora, mesmo com os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), “persistiram as condições estruturais do trabalho escravizado e da continuidade das políticas neoliberais de ‘conciliação de classes’” do PSDB (Soares, 2022, p. 184). No entanto, esses governos de ultradireita de Michel Temer e Jair Bolsonaro serviram como plataformas para estender a escravidão capitalista, de forma que “essas condições não fizeram mais que expandir e agudizar a lógica da acumulação e da valorização do capital; da precarização do trabalho, da subcontratação e superexploração da força de trabalho” (Soares, 2022, p. 184).

Para a autora, a escravização⁷ é a “expressão mais evidente” da superexploração da força de trabalho no capitalismo dependente atual, que, para além do desemprego, demarca uma ilusão à ideia de “trabalho decente” no mundo⁸. Ou seja, a escravização é concebida como “uma forma estrutural da superexploração”, e não um aspecto remanescente do passado, já que é um mecanismo que opera dentro do ciclo do capital na economia dependente do Brasil contemporâneo (Soares, 2022, p. 145). De acordo com a autora, a escravidão contemporânea no Brasil é histórico-estrutural, e pode ser tipificada em: “servidão por dívida”, “condições degradantes de trabalho”, “jornada exaustiva” e “trabalho forçado e sem alternativas”. Nesse sentido, reforçamos a necessidade de políticas de emprego efetivas, além de ampliação de fiscalização das condições de trabalho, por meio das agências responsáveis, como o Ministério do Trabalho.

A expressão atual da escravidão ilegal convive com o desemprego, frente ao crescimento da precarização do trabalho (pela terceirização), à mistificação do empreendedorismo das plataformas digitais e dos aplicativos, e à sua erradicação da formação capitalista social brasileira, que é condição essencial para superação do próprio capitalismo. A autora reafirma a imperativa necessidade de superar e erradicar da face da terra o capitalismo “como modo irracional de vida, de trabalho, de destruição da natureza e de degradação humana, social e espiritual”. Isso implica instaurar um novo modo de produção e de formação social de acordo com os interesses majoritários da vida, do trabalho e da sobrevivência da grande maioria dos trabalhadores e da humanidade:

Dar ênfase à divisão social, sexual e étnico-racial do trabalho e realizar o percurso de desmistificar as contradições intrínsecas do capitalismo, que são necessariamente exacerbadas nas economias dependentes, garante a apreensão de que uma verdadeira antítese à escravidão contemporânea se apresenta com a construção de uma nova

⁷ De acordo com Soares (2022), “apreende-se a escravidão contemporânea como uma variação da utilização do trabalho assalariado, derivada tanto de como se constituiu a força de trabalho no Brasil e como consequência dos [seus] elementos dinâmico-conjunturais” (Soares, 2022, p. 186).

⁸ De acordo com Soares (2022, p. 223) “o denominado ‘trabalho decente’ promovido pela OIT e as políticas de direitos humanos de organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU) – ambos enquadrados no modo de produção capitalista – são completamente incapazes de erradicar o trabalho escravizado no Brasil e no mundo. Pelo contrário: a prática histórico-social tem apresentado que a superexploração avança para além das periferias do mundo e que a condição antes restrita a migrantes, em situação irregular, torna-se o ‘lugar comum’ para o conjunto da força de trabalho dos Estados nacionais também das economias hegemônicas”.

necessidade social, estabelecida por uma nova organização produtiva socializada e comunitária (Soares, 2022, p. 224).

Constantemente são divulgadas na mídia denúncias de trabalho análogo à escravidão, além de campos de trabalho em condições precárias, sendo explícito o processo de intensificação da taxa de exploração. Isso porque o capital passa a alcançar um ponto limite de saturação e, “na forma de imperialismo e neocolonialismo”, encontra como alternativa “deixar que sua própria força de trabalho local sofra com as consequências da deterioração da taxa de lucro”, “experimentando uma amostra da real perniciosidade do capital ‘liberal’” (Mészáros, 2011b, p. 70). Destacamos, assim, que é papel das políticas de emprego fiscalizar e punir essas situações corriqueiras no Brasil, buscando garantir o acesso à justiça e ao direito do trabalho.

Para Soares (2022, p. 44), no Brasil, entre os anos de 1995 e 2021, foram resgatadas mais de 57.644 pessoas em situação análoga à escravidão, em distintos setores econômicos. Esses trabalhadores(as) resgatados(as), em sua maioria, são migrantes internos ou externos em busca de alguma ocupação e, hegemonicamente, atraídos/as por falsas promessas. Além de destacar que a migração forçada é recorrente e ocorre quando o(a) trabalhador(a) não tem opções e necessita mudar-se para garantir a sobrevivência, a autora destaca números e locais no período da pandemia

Nos anos de 2020 e 2021, graças ao Decreto n. 10.282 de 20 de março de 2020, a fiscalização do trabalho foi considerada e mantida como atividade essencial. No segundo ano de pandemia, tivemos o número significativo de 1.937 pessoas resgatadas, o maior desde 2013. O estado de Minas Gerais teve o mais alto quantitativo de resgatados/as, em segundo lugar foi Goiás, depois São Paulo e Pará. Quase 90% (89%) das pessoas resgatadas estavam no trabalho agropecuário e a liderança foi a do setor cafeicultor (310), que também apresentou o maior cômputo de crianças e adolescentes escravizados resgatados. Depois do café, a produção de alho (215) teve um número elevado de resgates, seguida pelo carvão vegetal (173), preparação de terreno (151), cana-de-açúcar (142) e criação de bovinos para corte (106) (Soares, 2022, p. 43).

Outra observação importante no estudo da autora é que, apesar de as normativas terem avançado nas tipificações da escravidão contemporânea, ainda é difícil o reconhecimento por parte do judiciário brasileiro para a configuração do crime a jornada exaustiva e o trabalho degradante (Soares, 2022, p. 29). Apenas no período de 2008 a 2019, houve 2.679 réus denunciados pela prática do art. 149 do Código

Penal⁹, dos quais somente 112 experimentaram condenação definitiva, correspondendo a 4,2% de todos os acusados.

Enfatizamos que, na atualidade, em países de economia dependente onde sobeja ampliada superpopulação relativa de trabalhadores e superexploração do trabalho, o pauperismo, resultado da relação do desemprego com o trabalho escravo, tornou comuns práticas de trabalho análogas à escravidão, além do tráfico de pessoa. Ressaltamos que, além de a acumulação do capital realizar-se via produção de mais-valia, devemos recordar o estudo de Luxemburgo (1970), que afirma a existência de outro aspecto responsável por esse processo de exploração: para além da “fábrica, mina, e propriedade agrícola” – em que é produzida a mais-valia – e do mercado de bens, a acumulação do capital se realiza entre relações de modo de produção não capitalistas – como “a força, a fraude, a opressão, a pilantragem”. De acordo com Fontes (2017),

Os Estados capitalistas realizaram um duplo movimento: reduziram sua intervenção na reprodução da força de trabalho empregada, ampliando a contenção da massa crescente de trabalhadores desempregados, preparando-os para a subordinação direta ao capital. Isso envolve assumir, de maneira mais incisiva, processos educativos elaborados pelo patronato, como o empreendedorismo e, sobretudo, apoiar resolutamente o empresariado no disciplinamento de uma força de trabalho para a qual o desemprego tornou-se condição normal (e não apenas mais ameaça disciplinadora) (Fontes, 2017, p. 20).

Nesse espectro de debate, existem ainda críticas à ineficácia das políticas de emprego, em contrapartida aos reajustes salariais e à disputa do fundo público¹⁰. Afirmamos que, para a presente proposta de estudo, não há como discutir a gestão do Estado sem analisar sistematicamente os índices de desemprego, perpassando

⁹ A Lei Federal nº 10.803 de 2003, alterou o artigo 149 do Decreto-Lei nº 2.848 de 1940 – Código Penal, determinando que: “Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência”.

¹⁰ Partimos da concepção de fundo público qual sintetiza Oliveira (1998, p. 53): “Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um mix que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação, de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é um valor que busca a mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo de antivalor, que busca não se valorizar per se, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor”.

pela análise marxiana da exploração da força de trabalho, segundo a qual o empobrecimento relativo dos trabalhadores é um aspecto inerente ao sistema capitalista e à superexploração da força de trabalho, que evidencia a gravidade do cenário nos países de economia dependente.

Frente às considerações iniciais expostas, é necessário afirmar que o interesse pelo tema sobre análise das políticas de emprego advém da necessidade de refletir sobre a atual conjuntura do capitalismo, diante da realidade social caótica apresentada no plano nacional, regional e municipal. Pretende-se, com o presente trabalho, investigar como as políticas de emprego incidem sobre as refrações da questão social, considerando como pano de fundo o complexo modo de produção capitalista, com ênfase nos desafios para a classe trabalhadora empobrecida e superexplorada.

Face à desconstrução da seguridade social¹¹ – saúde fortemente privatizada; assistência social reocupada pelo terceiro setor e “refilantropizada”; e previdência social como foco de retrocesso de direitos trabalhistas e de contrarreformas –, observamos o aprofundamento da desigualdade social e da pobreza. Reafirmamos, nesse sentido, a necessidade de tratar da exploração e do desemprego por meio das análises marxianas, com base na lei geral de acumulação capitalista, que explica a existência, a constituição e a permanência histórica de uma superpopulação relativa de trabalhadores no modo de produção e reprodução do capital. Observamos também que o estudo relativo à superexploração da força de trabalho em países dependentes como Brasil, a partir da Teoria Marxista da Dependência, corrobora as análises aqui propostas.

É importante destacar que, para compreender essas categorias, torna-se essencial analisar as particularidades do capitalismo brasileiro sob direcionamento de intervenções contínuas de um Estado dependente, conforme veremos ainda no primeiro capítulo deste estudo.

¹¹ A seguridade social é conceituada na Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 194 como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988). Desse modo, esse conceito se refere a um formato de proteção social que incorpora três políticas sociais de relevância e destaque: previdência social, assistência social e saúde. Entendemos que há na atualidade um processo de desconstrução dessas políticas sociais, e não um processo de desmonte, uma vez que diversos direitos e diretrizes desse tripé sequer foram montados, como propõe a norma supracitada.

Segundo Mandel (1982), no capitalismo tardio¹², as funções do Estado são reatualizadas, ocorrendo maior intervenção do mesmo nos aspectos econômicos do modo de produção. O Estado burguês mantém algumas funções econômicas principais, como estabelecimento de leis, emissão de moeda, expansão do mercado, administração do Exército e barreiras alfandegárias nacionais.

O autor ressalta que a expansão da legislação social bem como algumas ampliações das funções do Estado no estágio tardio do capitalismo monopolista¹³ – aumento do planejamento econômico do Estado bem como “socialização estatal dos

¹² Para Mandel (1982), que tem influência marxista-leninista, o capitalismo tardio é um estágio do capitalismo internacional, posterior à Segunda Guerra Mundial. O estudioso adota uma periodização que distingue a fase do capitalismo concorrencial (ou capitalismo competitivo) da fase do capitalismo imperialista (ou capitalismo monopolista), que, por sua vez, é dividida no estágio “clássico” e no atual “capitalismo tardio” (até década de 1970). A primeira fase, o capitalismo concorrencial é destacado como resultado da Revolução Industrial, no fim do século XVIII, caracterizada pela difusão gradativa da máquina a vapor de fabricação artesanal (ou manufatureira), por todos os ramos industriais e regiões industriais mais importantes, seguida pela primeira revolução tecnológica, em que observamos o crescimento do capital industrial no âmbito dos mercados domésticos, até a crise de 1847 (Mandel, 1982, p. 83). O autor afirma que “a era capitalista inicial, de livre concorrência, caracterizou-se por uma imobilidade internacional relativa do capital. A concentração do capital era predominantemente nacional; a centralização, exclusivamente nacional. Mesmo nessa fase, a tendência principal convivia evidentemente com a tendência oposta de movimentação internacional de capital, mantida sobretudo por alguns grandes grupos financeiros e ganhando expressão na importância dos empréstimos estatais internacionais” (Mandel, 1982, p. 220). A segunda fase, o capitalismo monopolista, apresenta um primeiro estágio, o capitalismo imperialista clássico, que dura de 1890 até os anos de 1940 (Mandel, 1982, p. 43, p. 325 e p. 380), e o tardo-capitalismo, que segue até os anos de 1970. Esse primeiro estágio dessa segunda fase apresenta momentos importantes: delimitado por precedentes, com a crise de 1847 e o início da década de 90 do século XIX (em que observamos a generalização da máquina a vapor de fabricação mecânica, como a principal força motriz, que caracteriza a primeira revolução tecnológica); e o longo período compreendido entre o início de 1890 e a Segunda Guerra Mundial (retratado pela aplicação generalizada dos motores elétricos e a combustão a todos os ramos da indústria, sinalizando a segunda revolução tecnológica (Mandel, 1982, p. 83-84). Já no segundo estágio, é verificado o “controle generalizado das máquinas por meio de aparelhagem eletrônica (bem como pela gradual introdução da energia nuclear)”, expressando a terceira revolução tecnológica (Mandel, 1982, p. 84). Para o economista-político belga, o capitalismo tardio, na verdade, “não sugere absolutamente que o capitalismo tenha mudado em essência” (Mandel, 1982, p. 4), este “não é uma nova época do desenvolvimento capitalista; constitui unicamente um desenvolvimento ulterior da época imperialista, de capitalismo monopolista” (Mandel, 1982, p. 5), mas é, na verdade, um modo de “esclarecer a história do modo de produção capitalista no pós-guerra de acordo com as leis básicas de movimento do capitalismo, reveladas por Marx em O Capital” (Mandel, 1982, p. 5).

¹³ Mandel (1982, p. 412) circunda esse período como a “fase de desenvolvimento do modo de produção capitalista em que um aumento qualitativo da concentração e centralização do capital leva à eliminação da concorrência dos preços de toda uma série de setores-chave da indústria, em que são feitos acordos monopolistas, nos quais umas poucas empresas dominam completamente um mercado após outro, onde o capital bancário se funde cada vez mais com o capital industrial, formando o capital financeiro, onde uns poucos e grandes grupos financeiros dominam a economia de cada país capitalista; esses monopólios gigantescos dividem entre si os mercados mundiais de mercadorias-chave e as potências imperialistas dividem o mundo em impérios coloniais ou áreas de influência semicoloniais. Uma tendência a regular (isto é, limitar) os investimentos e a produção nos setores monopolizados vigoram a partir daí, a despeito do surgimento dos superlucros monopolistas, de maneira que o excesso de acumulação leva a uma busca frenética de novos mercados para o investimento de capital, e daí ao crescimento das exportações de capital”.

custos (riscos) e perdas em um número constantemente crescente de processos produtivos” (Mandel, 1982, p. 339) – decorrem de características elementares dessa fase do capitalismo: diminuição da rotação do capital fixo, rápida inserção de inovação tecnológica e expressivo aumento do custo de projetos de acumulação de capital (devido à terceira revolução tecnológica). É importante destacar que, segundo o estudioso, há diferenciação no grau de desenvolvimento do capitalismo entre as nações. Essa diferenciação deve ser atribuída ao fato de o mercado mundial capitalista universalizar a circulação de mercadorias, mas não a produção capitalista de mercadorias.

Netto (1992) relata o surgimento dos monopólios¹⁴ a partir da fusão do capital industrial com o capital bancário, responsável por constituir um processo de financeirização do capital. Desse modo, o imperialismo, terceiro estágio evolutivo do capitalismo, realiza-se pela alteração das relações de produção, bem como pela generalização da obtenção de lucro por meio dos ativos financeiros, dos investimentos e da especulação. É importante destacar que o ingresso do capitalismo no ciclo imperialista remete à maturidade histórica alcançada pela sociedade burguesa, que amplifica e complexifica os sistemas de mediação que garantem sua dinâmica de funcionamento.

Na tradição teórica que vem de Marx, está consensualmente aceite que o capitalismo, no último quartel do século XIX, experimenta profundas modificações no seu ordenamento e na sua dinâmica econômicas, com incidências necessárias na estrutura social e nas instancias políticas das sociedades nacionais que envolvia. Trata-se do período histórico em que ao capitalismo concorrencial sucede o capitalismo dos monopólios, articulando o fenômeno global que, especialmente a partir dos estudos lenineanos, tornou-se conhecido como estágio imperialista (Netto, 1992, p. 15).

O circuito imperialista do capital apresenta como forma empresarial típica os monopólios, que subordinam aos seus interesses qualquer outra estrutura que sobreviva ao avanço da financeirização (micro, pequenas e médias empresas). Esses arranjos comerciais são incentivados pela política de emprego, no entanto, sob

¹⁴ Mandel (1969) afirma que os monopólios representam um recurso do capital para aumentar lucros “confrontando com o aumento da composição orgânica do capital e com os riscos crescentes da amortização do capital fixo, numa época em que as crises periódicas são consideradas inevitáveis, o capitalismo dos monopólios visa, antes de mais nada, preservar e aumentar a taxa de lucro dos trustes” (Mandel, 1969, p. 94).

perspectiva de retrain o subconsumo, demonstram completa ineficácia desse direcionamento. Observa-se, assim, integração entre as grandes empresas e o mercado financeiro, com maior atuação dos bancos e das bolsas de valores. “A instaurada globalização econômica vincula-se a essa financeirização do capitalismo e a articulação supranacional das unidades produtivas, implicando uma desregulamentação da economia mundial” (Netto, 1992, p. 23).

a constituição da organização monopólica obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados. Essa organização – na qual o sistema bancário e creditício tem o seu papel econômico-financeiro substantivamente redimensionado – comporta níveis e formas diferenciados que vão desde o ‘acordo de cavalheiros’ à fusão de empresas, passando pelo pool, o cartel e o truste (Netto, 1992, p. 23).

O autor reforça que a crise dos anos de 1960 assinalou exaustão do padrão capitalista monopolista, fundado em um regime de acumulação rígido (Netto, 1996). Assim, para preservar e reproduzir o capitalismo monopolista contemporâneo, ou capitalismo tardio, como denomina Mandel (1976), enfrentam-se as agudizações de suas contradições recorrendo a um regime de acumulação flexível e buscando sua regulação via flexibilização.

Numa angulação macroscópica, a ‘flexibilização’ vem sendo perseguida pelo grande capital, hipertrofiando as atividades de natureza financeira (resultado seja da superacumulação, seja da especulação desenfreada), cada vez mais autonomizadas de controles estatais-nacionais e dotadas, graças às tecnologias da comunicação, de extraordinária mobilidade espaço-temporal. Simultaneamente, a produção segmentada, horizontalizada e descentralizada – ‘a fábrica difusa’ -, que é estimulada em vários ramos, propicia uma ‘mobilidade’ (ou ‘desterritorialização’) dos polos produtivos, encadeados agora em lábeis redes supranacionais, passíveis de rápida reconversão. (...) ‘A flexibilização’ pretendida pelo grande capital vem sendo favorecida pelo direcionamento a que ele submete a verdadeira revolução tecnológica que, desde os anos cinquenta, afeta às forças produtivas (Netto, 1996, p. 94).

O Estado dos monopólios recebe uma nova roupagem, agregando novas funções econômicas diretas e indiretas, bem como “atribuições extraeconômicas”¹⁵ (Netto, 1992). Desse modo, o capitalismo monopolizado conduz ao ápice da contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada (internacionalizada) da produção: a relação dialética das forças produtivas e relações de produção é tensionada pelas especificidades da organização monopólica, seja pelo seu próprio desenvolvimento, seja pela constante necessidade de inovação tecnológica. Esse Estado mediador do lucro e da luta de classes

é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio (Netto, 1992, p. 23).

Nesse sentido, o Estado burguês no capitalismo monopolista articula suas funções econômicas e políticas, buscando o “alargamento da sua sustentação e legitimação sociopolítica”, por meio da generalização e institucionalização de direitos, garantias cívicas e sociais (Netto, 1992, p. 27). A partir da política social, o Estado instrumentaliza a administração das sequelas da questão social, o que “atende aos interesses do capital monopolista, na preservação e no controle da força de trabalho (Netto, 1992, p. 31), respondendo também às reivindicações da classe trabalhadora.

É a política social do Estado burguês no capitalismo monopolista, configurando a sua intervenção contínua, sistemática, estratégica sobre as sequelas da ‘questão social’, que oferece o mais canônico paradigma dessa indissociabilidade de funções econômicas e políticas que é própria do sistema estatal da sociedade burguesa madura e consolidada. Através da política social, o Estado burguês no

¹⁵ Netto (1992) destaca a problemática resposta monopólica para maximização dos lucros a partir do controle dos mercados, devido aos “próprios mecanismos novos que deflagra, ao cabo de um certo nível de desenvolvimento, é vítima dos constrangimentos inerentes à acumulação e à valorização capitalistas. Assim para efetivar-se com chance de êxito, ela demanda mecanismos de intervenção extraeconômicos. Daí a refuncionalização e o redimensionamento da instância por excelência do poder extraeconômico, o Estado” (Netto, 1992, p. 26). O autor reforça que a necessidade de uma “nova modalidade de intervenção do Estado” decorre dessa demanda do que o capitalismo monopolista apresenta de “um vetor extraeconômico” que assegure seus objetivos estritamente econômicos. “O eixo de intervenção estatal na idade do monopólio é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios – e, para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções” (Netto, 1992, p. 27).

capitalismo monopolista procura administrar as expressões da 'questão social' de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mais operantes (Netto, 1992, p. 30).

Compreender a formatação e a essência das políticas sociais no capitalismo contemporâneo é crucial para analisar a política de emprego na atualidade, e de que forma o Estado operacionaliza seus programas e projetos.

Oliveira (2013), ao analisar o Brasil, debate sobre a permanente intersecção entre política, economia, sociedade brasileira e seus conflitos, afirmando que, a despeito de não mais existir subdesenvolvimento como teoria, permanecem suas calamidades. O autor consagra com o título de "O ornitorrinco"¹⁶ uma análise da realidade brasileira escrita em 2003, que traduz o cenário do Brasil sob o signo de Darwin: a conjuntura do país apresentava, e ainda apresenta, combinação esdrúxula entre setores altamente desenvolvidos e setor financeiro macrocefálico, com pés anêmicos no barro, alagados pela desigualdade social e pela pobreza extrema. Esse bicho, que parece não ser uma coisa nem outra, é um animal improvável na escala da evolução, que serviu para o autor qualificar a espécie de capitalismo do país. Essa ave-mamífera não se caracteriza como uma espécie de subdesenvolvimento gestado na singularidade histórica social do capitalismo mercantil que se espalhou pela América, mas um produto criado pelo encontro do capitalismo com outras sociedades, em sua mundialização. Ao expressar contradições, esse ser é o desenho das "sociedades capitalistas mais desigualitárias", em que suas determinações mais evidentes "residem na combinação do estatuto rebaixado da força de trabalho com dependência externa" (Oliveira, 2013, p. 93). O ornitorrinco é

altamente urbanizado, pouca força de trabalho e população no campo, *dunque* nenhum resíduo pré-capitalista; ao contrário, um forte agrobusiness. Um setor industrial da segunda Revolução Industrial completo, avançando, tatibitate, pela terceira revolução, a molecular-

¹⁶ O ornitorrinco (*Ornithorhynchus anatinus*) é um mamífero semiaquático australiano, que juntamente com as "equidnas", formam o grupo dos monotremados, os únicos mamíferos ovíparos, ou seja, um mamífero que põe ovos. É nesse texto que Francisco de Oliveira expressa discordância com as teorias do "atraso na agricultura como fator impeditivo, com a do 'inchaço' das cidades como marginalidade, com a da incompatibilidade da legislação do salário-mínimo com a acumulação de capital, o que não quer dizer que as considerasse fundamentos sólidos para a expansão capitalista; ao contrário, sua debilidade residia e reside ainda precisamente na má distribuição de renda que estrutura, que constituirá sério empecilho para a futura acumulação" (Oliveira, 2013, p. 85).

digital ou informática. Uma estrutura de serviços muito diversificada numa ponta, quando ligada aos estratos de altas rendas, a rigor, mais ostensivamente perdulários que sofisticados; noutra, extremamente primitiva, ligada exatamente ao consumo dos estratos pobres. Um sistema financeiro ainda atrofiado, mas que, justamente pela financeirização e elevação da dívida interna, acapara uma alta parte do PIB (...). Mas esta é a descrição de um animal cuja ‘evolução’ seguiu todos os passos da família! Como primata ele já é quase *Homo sapiens*! Parece dispor de ‘consciência’, pois se democratizou há já quase três décadas. Falta-lhe, ainda, produzir conhecimento, ciência e técnica: basicamente segue copiando, mas a decifração do genoma da *Xylella* fastidiosa mostra que não está muito longe de avanços fundamentais no campo da biogenética; espera-se apenas que não resolva se autoclonar, perpetuando o ornitorrinco (Oliveira, 2013, p. 87).

O teórico afirma que o papel do “exército de reserva nas cidades” compõe os expedientes de rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho urbana, estando, por vezes, ocupado em atividades informais. Como Oliveira (2013) não compreendia que a totalidade do “exército de reserva nas cidades” era apenas consumidor de excedente ou simplesmente lúmpen, exemplificou a redução do custo monetário da reprodução a partir da autoconstrução (favelas), que possibilitou aos operários “da safra industrializante dos 1950” serem proprietários de suas residências, apesar de suas condições extremamente precárias. O autor relata ainda que, já a partir dos anos de 1980, foi possível observar no Brasil estagnação na tendência à formalização das relações salariais, expandindo o chamado trabalho informal, que passa a participar da desconstrução da relação salarial, confluindo com a chamada reestruturação produtiva dos anos de 1990 (Oliveira, 2013, p. 92).

Na lógica neoliberal imposta, há de se desonerar o Estado, e os direitos são vistos como gastos. Desse modo, diversas consequências do neoliberalismo confluem na substantiva redução dos salários e na precarização das políticas sociais. Boschetti (2006) indica que, no Brasil,

Os direitos conquistados pela classe trabalhadora e inseridos na carta constitucional foram submetidos ao ajuste fiscal, provocando um quadro de retrocesso social. (...) em toda a América Latina, ocorreu um aumento de demanda por benefícios e serviços, o que se explica pela permanência de ‘Estado de mal-estar’, em função da não implantação ou mesmo destruição dos incipientes sistemas de seguridade social, que vivem um processo de contenção, limitação ou desintegração (Boschetti, 2006, p. 09).

Parece-nos que a perspectiva do liberalismo, ao incentivar ilimitadamente livre iniciativa e menor influência na economia, transformava o trabalho autônomo como oportunidade. Hoje, com o aprofundamento do neoliberalismo, a retirada devastadora de direitos da classe trabalhadora bem como estratégias econômicas e políticas que permitem maior exploração da força de trabalho transfiguram o trabalho autônomo como estratégia de sobrevivência. Assim, retornando às bases sócio-históricas de construção do capitalismo nacional, afirmamos que o Brasil conta com um novo elemento: o recrudescimento do conservadorismo a partir do avolumamento do neoliberalismo, em que a superexploração da força de trabalho apara a acumulação de capital.

Desse modo, iniciamos este estudo exaltando a importância da teoria do valor para análise do capitalismo contemporâneo e da particularidade brasileira. A leitura das obras de Karl Marx norteou a crítica da sociedade capitalista latino-americana. Nesse sentido faz-se importante discutir a crítica da economia política para, então, possibilitar o exercício reflexivo acerca das políticas de emprego e da gestão pública brasileira, mediante apreensão da perspectiva teórico-metodológica clássica de Marx sobre o trabalho e a sociabilidade no modo de produção capitalista.

No Brasil e em todos os países capitalistas da economia mundial, pobreza e riqueza coabitam contraditoriamente as relações sociais e coexistem dialeticamente no desenvolvimento das forças produtivas em todos os níveis e setores do capitalismo, que apresenta como “lei absoluta a produção de mais-valia” (Marx 1980, p. 719). Ou seja, a contradição do capital demonstra que, para a classe trabalhadora, apesar do desenvolvimento da tecnologia, pobreza e exploração são ampliadas.

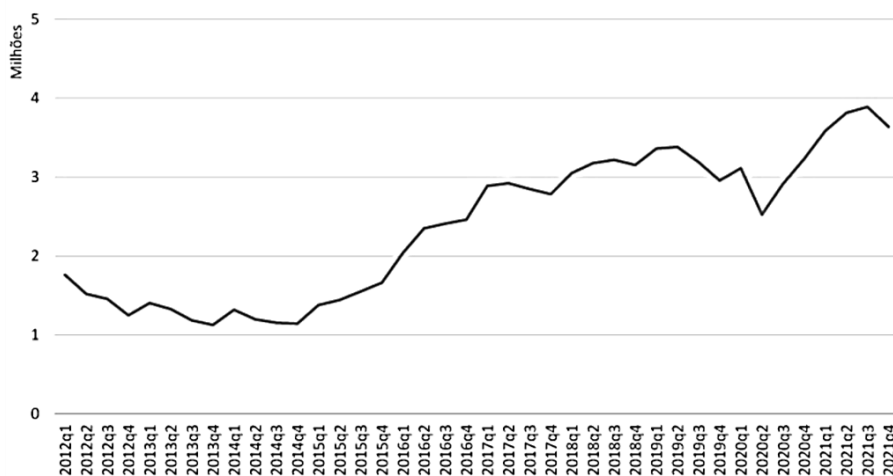
Em 2019, no Brasil, a pobreza extrema cresceu pelo quarto ano seguido, atingindo 13.88 milhões de pessoas, o equivalente a 6,2% da população, segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD – IBGE). De acordo também com o IBGE, em 2019, o Produto Interno Bruto (PIB)¹⁷ do Brasil apresentou crescimento de 1,1% em relação a 2018. Esses dados demonstram o crescimento tanto da produção da riqueza quanto de sua apropriação por parte desigual da população, o que gera pauperismo e miséria mediante a exploração.

¹⁷ Cabe destacar, de modo simplificado, que o PIB se refere à soma de todos os bens e serviços produzidos no país.

A expressão da desigualdade social é importante para compreensão das nuances do capitalismo e desse quadro contraditório e estrutural da economia. Nesse quadro, pobreza e acumulação de riqueza são partes constitutivas do modo de produção e reprodução capitalista bem como da dinâmica social contemporânea, segundo a qual, ao reduzir as taxas do desemprego, é possível combater a pobreza.

De acordo com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o desemprego de longa duração aumentou significativamente durante 2020 e 2021, no período de pandemia de COVID 19, e ameaçou severamente a reinserção de brasileiros no mercado de trabalho. Segundo a FGV, em 2021, a recuperação do emprego foi resgatada pela informalidade, com aumento de 8,9% de ocupações informais e 2,3% de formais. O desemprego, durante a pandemia, foi maior do que o estimado nesse período, já que o número de desempregados ultrapassou 15 milhões de pessoas no início de 2021 no Brasil, o que, apesar de demonstrar recuperação do trabalho, a informalidade continuou crescente (FGV, 2022).

Gráfico 1 - Desempregados de longa duração (procuram emprego por dois anos ou mais) no Brasil – 2012 a 2021.



Fonte: FGV / IBGE – Dados do PNAD Contínua (IBGE).

O estudo “Lucrando com a Dor” (OXFAM), divulgado em 2022, no encontro do Fórum Econômico Mundial na Suíça, relata que a riqueza dos bilionários no mundo obteve alta recorde durante a pandemia de COVID-19 (a fortuna dos bilionários aumentou, em 24 meses, o equivalente a 23 anos). A Organização afirma que, de

acordo com dados da Forbes¹⁸, em 2022, existiam 2.668 bilionários no mundo, 573 a mais do que em 2020, quando a pandemia do novo coronavírus teve início. A fortuna total desses bilionários totalizava US\$ 12,7 trilhões, o que representa aumento de 42% durante a pandemia de COVID-19. Essa riqueza era equivalente a 13,9% do PIB global, acima dos 4,4% registrados em 2000. Outro dado importante divulgado é que a renda de 99% da humanidade caiu em 2022 em virtude da COVID-19, já que 125 milhões de empregos em tempo integral foram perdidos em 2021. Nesse mesmo ano, a renda de 40% da população mais pobre registrou queda mais acentuada, em média de 6,7%, ocasionando aumento na desigualdade de renda. Essa desigualdade vinha diminuindo desde os anos 2000, de acordo com o índice de Gini, que em 2020 aumentou 0,3% nas economias emergentes e em desenvolvimento (OXFAM, 2022).

Compreendemos que, embora o foco deste estudo não seja o de pesquisar a fundo as consequências da pandemia de COVID 19, os dados apontam que a extrema desigualdade mundial, antes da COVID-19, passou a atingir novos patamares, ainda que a riqueza bilionária e os lucros corporativos tenham crescido vertiginosamente. Esses dados demonstram o quadro contraditório e estrutural da economia e da dinâmica da desigualdade social contemporânea, em que a pobreza e a acumulação de riqueza são partes constitutivas do modo de produção e reprodução capitalista. É indispensável assimilar a essência da exploração e da pobreza, possibilitando distinguir essas categorias analíticas na teoria social marxiana. Cabe destacar neste estudo o papel do Estado brasileiro no capitalismo contemporâneo, em seu processo de refuncionalização e do modo como as políticas de emprego tem-se constituído frente à pauperização da classe trabalhadora e à precarização da força de trabalho.

Destacamos que, para realização deste estudo sobre as políticas de emprego, duas importantes contribuições marxianas são essenciais: a da criação de um exército industrial de reserva e da queda da taxa de lucro. Marx (1980), ao analisar o capitalismo entre várias determinações, tendências e contratendências pesquisadas, constatou que o empobrecimento relativo dos trabalhadores é um aspecto inerente ao sistema capitalista, revelado na teoria do valor-trabalho.¹⁹ Nesse ínterim, o que ocorre

¹⁸ Forbes é uma revista estadunidense mundialmente conceituada e aborda sobre negócios e economia, com artigos e reportagens sobre finanças, indústria, investimento e marketing. Para maiores informações: <https://www.forbes.com>. Acesso em: 01/09/2023.

¹⁹ O estudioso afirma até mesmo a possibilidade de aumento dos salários reais, ou melhor, do preço do trabalho (cada vez menos provável) desde que esse “aumento não perturbe o progresso da acumulação” (MARX, 1980, p. 842).

é que para o capital produtivo ser ampliado, e a mais-valia se manter ativa, reproduz-se substancialmente as relações de exploração, apartando a classe trabalhadora dos meios de produção.

O autor compreende que a busca capitalista por lucros frente à centralização e à concentração de capitais realiza a condição máxima de redução dos salários reais, limitando objetivamente também um parâmetro mínimo de empobrecimento absoluto dos trabalhadores no atendimento das necessidades mais básicas determinado pelo próprio desemprego, ou melhor, por aspectos que regulam a disponibilidade da força de trabalho (exército industrial de reserva – exército internacional de reserva) e do trabalho assalariado.

Desse modo, quando os níveis de desemprego crescem (e que se reivindicam medidas do Estado com políticas sociais ou medidas econômicas), o exército industrial de reserva²⁰ amplia-se, possibilitando a redução máxima dos salários reais, até mesmo abaixo do nível de subsistência da força de trabalho, como será abordado no capítulo seguinte. Em outros termos, a análise marxiana indica que a busca pela acumulação gera essencialmente a miséria, ou seja, ao se perseguir a centralização e a concentração de capital, expressa-se o pauperismo. Com efeito, para Santos (2012b),

a queda nas taxas de desemprego não significa necessariamente queda nos níveis de desigualdade. Isto porque o desemprego continua alto entre as pessoas de baixa renda, reforçando, por sua vez, a concentração de renda que em 2010 continuava apontando que 1% dos brasileiros mais ricos detém uma renda próxima à dos 50% mais pobres. Dessa forma, mesmo decrescendo o desemprego aumenta o processo de pauperização que tem sido enfrentado, como todos sabemos, predominantemente com políticas de assistência social e, em seu interior, com o Programa Bolsa Família enquanto principal componente orçamentário dessa política. Essa flagrante ‘expansão de políticas de exceção, de ingressos, em substituição ao direito do trabalho (...), dá corpo ao que tem sido chamado de ‘assistencialização da seguridade social’ (...). Isso significa dizer que a ‘questão social’ passa a ser enxergada, predominantemente, como sinônimo de “exclusão social” e reduzida à pobreza. Esta redução ‘estratégica das políticas sociais ao combate da pobreza é mais uma ferramenta de ‘desmonte’ do que se pretende afirmar como proteção social de cunho universalizante (Santos, 2012b, p. 440-441).

²⁰ Para Mészáros (2011), o exército industrial de reserva não se constituiu como “uma ameaça ao sistema”, já que “enquanto se mantiver a dinâmica da expansão e da acumulação lucrativa do capital, ao contrário, é um elemento bem-vindo e necessário para a boa saúde do capital” (Mészáros, 2011, p. 332).

É indispensável afirmar que, embora a pobreza e a exploração não surjam com o capitalismo, são substancialmente agravadas por esse tipo de produção social, a partir da dinâmica de produção e apropriação privada de mais valor, forma específica do modo de produção capitalista. Evidenciamos que o processo de produção da pobreza é alterado estruturalmente. Como os dados citados nesta introdução são essenciais para compreensão crítica da realidade, apreender a essência dessas categorias e suas diferenças é cabal nas formulações marxianas, frente ao acentuado acirramento das relações de desigualdade, miséria e pobreza. Isso porque a produção social é cada vez mais coletiva, enquanto a apropriação dos frutos dessa produção encontra-se concentrada nas mãos de poucos.

Analizando antagonismos inerentes ao capital, como relação social, Marx (1980, p. 2017) acaba desvendando os movimentos que impulsionam a possibilidade de transformação social, que ultrapassam essa forma histórica de organização da vida social. Desse modo, suas análises levam em consideração uma indissociável relação entre teoria e processos históricos e o protagonismo dos seres sociais. Assim, esse trabalho que integra parte da formação acadêmica no mestrado da pesquisadora, retomado nesta tese, busca evidenciar as formulações de Karl Marx quanto à análise do trabalho e da sociabilidade na sociedade capitalista, que reivindica a existência, a constituição, a permanência histórica e a centralidade da exploração da força de trabalho, da superpopulação relativa e da acumulação e centralização de capital no modo de sua produção e sua reprodução.

A presente proposta de estudo refletiu várias inquietações por parte da pesquisadora na busca cotidiana de compreender os processos econômicos e ideológicos que perpassam a realidade, tanto da atuação profissional quanto das relações sociais particulares estabelecidas. No que concerne à experiência profissional, percebemos o agravamento das refrações da questão social²¹ (e o

²¹ A questão social é compreendida como resultado da lei geral de acumulação capitalista e de suas relações de produção. De acordo com Iamamoto e Carvalho (2012, p. 77) “a questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. E a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão”. Netto (2010) afirma que o termo “questão social” era utilizado para remeter-se ao processo de pauperização gestada no nascente capitalismo industrial. A questão social está elementarmente determinada pelo

surgimento de novas manifestações) frente à precária realidade apresentada pela população alvo das diversas políticas sociais.

Observamos que discutir os impactos desse processo para a classe trabalhadora é essencial, a fim de buscar estratégias críticas de luta e resistência pautadas na realidade sócio-político-econômica do capitalismo dependente em países da América Latina. Nesse sentido, aponto que o campo de conhecimento do Serviço Social é estratégico, pois potencializa reflexões sobre críticas à economia e às relações de classe.

O Serviço Social apresenta, no amadurecimento da pesquisa científica, a possibilidade de fortalecer a produção de conhecimento voltado aos interesses da classe trabalhadora, severamente atingida pelo desemprego crônico²² (Mészáros, 2011b, p. 67). Nesse sentido, cabe destacar que o Serviço Social tem buscado realizar orgânico e consistente resgate das análises de Ruy Mauro Marini e da Teoria Marxista da Dependência, movimento já efetuado por economistas, sociólogos e historiadores. Esse resgate é extremamente importante para compreender a dinâmica do capitalismo contemporâneo, uma vez que as formulações marinianas, que discutiremos ao longo deste estudo, estão ancoradas nas produções marxianas e debatem a particularidade da América Latina.

Por fim, reafirmamos que os dados ilustrados nesta pesquisa de doutorado refletem tenebrosa conjuntura política, econômica e social, que afeta diretamente a classe trabalhadora. Como pesquisadora e intelectual, a opção pelo estudo desse tema é fruto do amadurecimento teórico, político e profissional, além de inquietações e anseios para refletir sobre a realidade dialética do Brasil.

Cabe ressaltar que a discussão proposta neste estudo não se limita a aprofundar análises de dados referentes a desemprego e formação da classe trabalhadora no Brasil, mas no esforço para debater sobre como as respostas ao desemprego e a superexploração são tratadas nesse processo, aprofundando o conhecimento analítico sobre as políticas de emprego na gestão pública brasileira.

traço próprio e peculiar da relação entre capital/trabalho – a exploração, sendo exclusivamente ligada à sociabilidade erguida sob o comando do capital.

²² Devido à gravidade da crise ativada na década de 1970, o desemprego transformou-se em uma questão mundial, que passou a ser denominado “desemprego crônico” (Mészáros, 2011), ou ainda, “desemprego estrutural” (Antunes, 2006), por permear praticamente todos os ramos da produção e dos serviços em escala mundial, constituindo um novo padrão de desemprego, que “como uma tendência socioeconômica adquire o caráter de um indicador do aprofundamento da crise estrutural do capitalismo atual” (Mészáros, 2011, p. 1005).

Frente a essa dinâmica, é essencial avaliar as medidas de intervenção do Estado no âmbito do trabalho, com políticas de emprego²³. Compreendemos que uma política de pleno emprego (keynesiana) não seria uma proposta cabível, na medida em que esse quadro contraditório da economia capitalista é estrutural, sendo o crescimento do desemprego e do pauperismo partes constitutivas do modo de produção e reprodução capitalista e da dinâmica social contemporânea. Apesar disso, avançar na qualificação de ações públicas é essencial para melhoria das condições de sobrevivência da classe trabalhadora.

De fato, a intenção deste estudo é analisar as políticas públicas de emprego frente ao crescimento progressivo do desemprego e da superexploração do trabalho no Brasil. O período escolhido para a análise, 2016 a 2022, demarca o avanço de ações de extrema direita, em que o governo brasileiro foi orientado por intervenções parcas nos programas e políticas de emprego.

Buscaremos evidenciar, por meio da pesquisa, as particularidades das intervenções dessa política social na economia brasileira frente à totalidade das relações sociais em que esses fenômenos estão envolvidos. Cabe frisar que o direcionamento e os impactos dessas ações da gestão pública quanto à política de emprego só podem ser revelados a partir da análise dos dados coletados da realidade de execução desses programas, apreendendo as condições dialéticas contemporâneas de seu planejamento e execução.

Este estudo, a partir da pesquisa de dados sócio-político-econômicos, aponta os principais rebatimentos, desafios e ações realizadas pelo Governo Federal nos anos de 2016 a 2022, analisando como as políticas de emprego foram implementadas no Brasil. Para a análise delimitada, o percurso metodológico adotado foi, primeiramente, a pesquisa bibliográfica, seguida da pesquisa documental. A importância da primeira deve-se ao aprofundamento teórico de categorias analíticas do pensamento marxista, além de maior problematização do tema proposto, para, desse modo, subsidiar teoricamente a pesquisa exploratória.

²³ Escolhemos como foco de análise as Políticas de Emprego no período de 2016 a 2022 e nomeamos desse modo para que essas ações frente ao desemprego não sejam confundidas com as políticas de transferência de renda, no âmbito da Política de Assistência Social, as quais direcionam esforços para combater o pauperismo. Compreendemos que essa distinção reforça a diferenciação entre superexploração e pobreza.

O aprofundamento dos estudos sobre os fundamentos da crítica à economia política e da lei geral de acumulação capitalista buscou compreender a relação entre acumulação primitiva, consolidação do modo de produção capitalista e formação sócio-histórica da classe trabalhadora brasileira. Este estudo sobre a Teoria Marxista da Dependência solidificou a compreensão da superexploração da força de trabalho brasileira, importante para apreender as nuances da lei geral da acumulação do capital, apropriando-se de fundamentos econômicos que reatualizam a questão social.

A proposta de pesquisa documental envolveu a análise dos Planos de ação do Governo Federal, nos anos de 2016 a 2022, objetivando analisar as estratégias governamentais. Consistiu em um estudo de natureza qualitativa, visto que essa é a modalidade de abordagem que atende aos objetivos traçados para esta proposta de estudo. Tal abordagem parte do pressuposto de que existe dinâmica imbricação entre a realidade e o sujeito, entre o caráter objetivo a subjetividade do sujeito, enfim, interdependência entre o sujeito e o objeto (Chizzotti, 2001).

O Serviço Social atualmente tem a pesquisa científica não só como meio de elaboração de um conhecimento comprometido com as demandas específicas da profissão e seus enfrentamentos, mas também como possibilidade de objetivação da prática profissional, representando constante desafio para os profissionais que adotam postura crítica e propositiva. É exigida do/da assistente social indissociável articulação entre profissão, conhecimento e realidade, em que é necessário enfatizar as atividades investigativas como dimensão constitutiva da ação profissional, não apenas como complementares.

A realidade é tão complexa e dinâmica que temos clareza que este estudo buscou extrair o conhecimento que mais se aproximou do real em seu movimento dialético, contribuindo para a produção de conhecimento científico e para o desvelamento das possibilidades e dos inúmeros desafios contemporâneos.

1. A SUPERPOPULAÇÃO RELATIVA DE TRABALHADORES E SUPEREXPLORAÇÃO

“O trabalhador torna-se tanto mais pobre, quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador torna-se uma mercadoria mais barata, quanto maior número de bens produz. Com a valorização do mundo das coisas, aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens” (Karl Marx, 1844).

Neste capítulo, discutiremos as categorias analíticas “superpopulação relativa de trabalhadores”, formulada por Marx (1980) em **O Capital**, livro I, e “superexploração da força de trabalho”, indicada por Marini (1973) em **Dialética da dependência**, ao analisar as economias dependentes da América Latina. Essa análise é necessária para apreender as particularidades da formação capitalista e da dinâmica do modo de produção de capital, em que a empregabilidade da força de trabalho vivo é precária, circundada por determinações e características que demarcam as economias capitalistas dependentes.

Destaco que este estudo tendo como base formulações propostas nos “Seminários de Tese”, no “Estudo Individual” sobre Políticas de Emprego, além de diversas disciplinas cursadas ao longo do doutoramento, bem como leituras e debates realizados no Mestrado, os quais contribuem para fundamentar a proposta de formulação da tese, organizada em três capítulos, conforme constam neste material.

1.1 EXPLORAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO, ACUMULAÇÃO CAPITALISTA E SUPERPOPULAÇÃO RELATIVA

Marx (1980) no livro I de **O Capital** – A crítica da economia política, inicia as discussões sobre o processo de produção de capital a partir da investigação analítica sobre a mercadoria, relatando que “a riqueza das sociedades em que domina o modo de produção capitalista aparece como uma ‘imensa coleção de mercadorias’ e a mercadoria individual como sua forma elementar” (Marx, 2006, p. 45). Elemento central das análises marxianas, a mercadoria explicita a duplicidade de seu caráter e evidencia as particularidades do trabalho no processo de produção capitalista, o qual representa a reprodução das condições materiais e das relações sociais vigentes. Com a valorização do valor, a relação do trabalho e da sociabilidade é explicitada na compreensão do valor como expressão do trabalho humano.

Nesse sentido, pelo método analítico e debatendo a partir da crítica à economia política e ao processo de produção do capital, o estudioso busca desnudar a mercadoria, o valor de troca e o trabalho, desnaturalizando o valor como essência da sociedade. O autor compreende que a riqueza, peculiar a uma produção capitalista, é mensurada pelo acúmulo de mercadorias, sendo necessário descrever seu significado: “a mercadoria é, inicialmente, um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia” (Marx, 1980, p. 57). Afirmamos, no entanto, que o processo de acumulação capitalista, assim como seu processo produtivo, não se realiza de modo individual. Apesar de o processo de valorização do capital (D-M-D') efetuar-se na produção de mercadorias, ele se realiza no processo de circulação com a transformação do trabalho incorporado na mercadoria em dinheiro. Marx (2017) relata que o processo de produção capitalista é

uma forma historicamente determinada do processo social de produção em geral. Este último é tanto um processo de produção das condições materiais de existência da vida humana como um processo que, operando-se em condições histórico-econômicas de produção específicas, produz e reproduz essas mesmas relações de produção e, com elas, os portadores desse processo, suas condições materiais de existência e suas relações mútuas, isto é, sua determinada formação socioeconômica. A totalidade dessas relações que os portadores dessa produção estabelecem com a natureza e entre si, relações na quais ele produz, é justamente a sociedade, considerada em sua estrutura econômica. Como todos os processos de produção antecedentes, a produção capitalista está submetida a determinadas condições materiais que, no entanto, contêm em si relações sociais determinadas que os indivíduos estabelecem no processo de reprodução da vida. Aquelas condições, assim como essas relações, são, por um lado, pressupostos e, por outro, resultados e criações do processo de produção capitalista, que os produz e reproduz (Marx, 2017, p. 881).

Como anteriormente relatado, os estudos marxianos apontam que o capital apresenta, de fato, uma dinâmica negativa de empobrecimento dos trabalhadores, em oposição à riqueza social que produzem. No entanto, a contradição essencial entre capital x trabalho, como relata Mandel, está centrada na acumulação mediante exploração da força de trabalho humano:

A exploração existe em todas as formações sociais e modos de produção baseados na divisão de classes. A forma de exploração especificamente capitalista define-se pela universalização da produção de mercadorias – o que, naturalmente, envolve a

transformação da força de trabalho em mercadoria e dos meios de produção em capital (Mandel, 1982, p. 369).

De acordo com Marx, “a produção de mais-valia é a lei absoluta desse modo de produção” (Marx, 1980, p. 719), sendo extraída pelos capitalistas do trabalho não-pago ao operário: “A força de trabalho só é vendável quando conserva os meios de produção como capital, reproduz seu próprio valor como capital e proporciona, com o trabalho não pago, uma fonte de capital adicional” (Marx, 1980, p. 719). Desse modo, as necessidades e potencialidades dos trabalhadores são subordinadas às demandas de lucro e de exploração capitalista.

O autor pontua, a partir do que denominamos “teoria do valor-trabalho”, que as relações de exploração do trabalho são essenciais para geração do valor no processo de produção capitalista. Desse modo, considerando o aprofundamento dos estudos de Marx (1980) acerca da crítica à economia política e ao processo de produção capitalista, buscaremos apreender sua contribuição para a análise do trabalho e da sociabilidade na sociedade capitalista, elucidando suas elaborações sobre a exploração e a superpopulação relativa. A partir disso, nos próximos tópicos, será tratado o capitalismo contemporâneo sob a luz da Teoria Marxista da Dependência.

As análises marxianas determinam, no capitalismo, o caráter central da mercadoria, a qual implica, conforme aponta o autor, uma forma de intercâmbio social entre os sujeitos, que perpassa a troca mercantil, abarcando frutos do trabalho humano. Este, coagulado, é a célula básica da sociedade capitalista. Analisando-se a mercadoria, observa-se que o valor é o trabalho geral cristalizado, trabalho humano transformado em mercadoria, ou seja, é a energia humana talhada nas mercadorias, em sua capacidade.

Como afirmado anteriormente, nesse sistema econômico, à medida que cresce a produção e a apropriação privada de riqueza (possibilitada pela valorização do valor e suas tensões), cresce a miséria, frente à subordinação da satisfação das necessidades humanas aos desígnios do capital. Esse fato decorre da acumulação de capital face ao processo de aumento da exploração do trabalho humano: como, por um lado, apenas o trabalho produz valor²⁴, e por outro, poucos detêm os meios de

²⁴ Para Marx (2006), “o que determina a grandeza do valor é a quantidade de trabalho socialmente necessária ou o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de um valor de uso. Cada

produção, a grande massa da população busca vender o único meio de produção que lhe pertence – sua força de trabalho. Isso nos leva a inferir que a exploração e a acumulação coexistem em uma relação de interdependência quanto à realização do valor no capitalismo. Desse modo, como destacaremos adiante, a permanência histórica da concentração e da acumulação de capital potencializa a exploração da força de trabalho, permitindo a existência de uma superpopulação de trabalhadores que não consegue empregar seu trabalho.

Compreendida como categoria social, a mercadoria deve expressar valor de uso e valor de troca (o que permite sua circulação e a caracteriza como coisa social), emitindo perspectiva de qualidade e de quantidade: enquanto o primeiro é aferido pelo consumo (suas propriedades materiais de utilidade), o segundo se realiza na relação dos diferentes valores das diversas mercadorias quando são permutadas. Nesse sentido, devemos destacar que ambos constituem uma unidade em que os produtos do trabalho expressam seu valor total (o que Marx delimitou “tempo de trabalho socialmente necessário” para sua produção).

Desse modo, o valor de troca manifesta o valor (quantidade determinada de trabalho abstrato em uma mercadoria, que inclui o trabalho vivo e o trabalho morto), de forma que o valor de troca de uma mercadoria está para além do valor produzido em uma indústria particular, ou seja, o valor social é tempo socialmente necessário à sua produção. A partir da unidade do trabalho concreto e do trabalho abstrato, a mercadoria é criada, representando, por sua vez, uma unidade do valor de uso e do valor (Marx, 2006). As diferentes formas de trabalho concreto são dissipadas e “reduzem-se, todas, a uma única espécie de trabalho, o trabalho humano abstrato” (Marx, 2006, p. 60), que cria valor (mensurado pelo tempo médio socialmente determinado para criação de seu valor de uso).

Assim, para ser inserido no processo de valorização, o trabalho deve ser efetuado de modo “quantitativamente distribuído” e “socialmente igualado” (trabalho social), consumando-se na troca de relações quantitativas e desvelando-se como “trabalho abstrato” e “socialmente necessário”. Segundo o teórico, ainda que a

mercadoria individual é considerada aqui um exemplar médio de sua espécie. Mercadorias que contém iguais quantidades de trabalho, ou que podem ser produzidas no mesmo tempo de trabalho, possuem, conseqüentemente, valor da mesma magnitude. O valor de uma mercadoria está para o valor de qualquer outra, assim como o tempo de trabalho necessário à produção de uma está para o tempo de trabalho necessário à produção de outra. Como valores, as mercadorias são apenas dimensões definidas do tempo de trabalho que nelas se cristaliza” (Marx, 2006, p. 69).

produtividade do trabalho estipule o valor, um de seus determinantes é a quantidade de trabalho socialmente necessário para produção de mercadorias²⁵. Essas premissas e elementos de análise ratificam as reflexões sobre o trabalho na sociabilidade capitalista e sobre a exploração da força de trabalho, frente à realização do valor e ao processo de extração de mais-valia. Nesse contexto, os salários consistem em um dos importantes parâmetros para o processo de acumulação do capital, em seu sentido amplo, uma vez que este se configura como o preço da força de trabalho pago ao trabalhador pelo capitalista²⁶.

Desse modo, é elaborada por Marx a importante lei da queda tendencial da taxa de lucro e do salário relativo (compreendendo a taxa de lucro no sistema capitalista como resultado da relação existente entre a mais-valia e o capital variável mais o capital constante, ou seja, os salários dos trabalhadores). O centro da produção da riqueza, que é a força de trabalho viva, passa a ser empregado em menor escala, ocasionando a criação de uma superpopulação relativa de trabalhadores. A acumulação de capital, ou seja, de trabalho acumulado torna-se possível com o crescimento da riqueza pela utilização do capital variável, como elucidamos a seguir.

Para Marx (2006), o processo de produção de mercadorias e a circulação²⁷ de mercadorias, constituem os pressupostos históricos do capital – relação social central no capitalismo. Em seus estudos, é constatado que o capital é a mediação da acumulação de riquezas que se efetiva na sociedade capitalista, tendo como

²⁵ Marx (2006) reitera que a grandeza do valor de uma mercadoria é delimitada também por variações na produtividade (força produtiva do trabalho), que é determinada por diversas circunstâncias “dentre elas a destreza média dos trabalhadores, o grau de desenvolvimento da ciência e sua aplicação tecnológica, a organização social do processo de produção, o volume e eficácia dos meios de produção e as condições naturais” (Marx, 2006, p. 62).

²⁶ É importante destacar que, segundo Marx, no desenvolvimento do processo de produção capitalista, são adotadas medidas contra-arrestastes, como o pagamento do salário abaixo de seu valor e o uso do exército industrial de reserva e da população excedente como princípio do rebaixamento dos salários (os quais serão abordadas no próximo capítulo, uma vez que podem ser mais delineados no capitalismo contemporâneo).

²⁷ Marx (2006) relata que a produção de mercadorias é o momento preponderante de criação de mais-valia, e a circulação de mercadorias é o ponto de partida do capital. O autor trata do processo de circulação demonstrando as metamorfoses do capital, em que o capital monetário, passa de capital produtivo a capital mercadoria, e assim sucessivamente. Em sua análise do processo de circulação, ele destaca um ciclo constante dessas metamorfoses, sem que o capital (dinheiro) seja o ponto de partida propriamente dito. Ou seja, mesmo sob a forma de dinheiro, a circulação aparece em três momentos distintos: antecipação de capital, reserva monetária e sistema de crédito. Destacamos que são evidenciadas várias formas de capital, e não somente sua forma monetária.

premissas a dominação e a exploração do trabalho de uma classe de proletários, em que a extração de mais-valia²⁸ é executada frente à divisão social do trabalho.

Assim, é “a produção de mercadorias e o comércio, forma desenvolvida da circulação de mercadorias, que constitui uma das condições históricas que dão origem ao capital” (Marx, 2006, p. 117). Segundo o autor, a forma simples de circulação das mercadorias é descrita na seguinte expressão M-D-M (mercadoria-dinheiro-mercadoria): “conversão de mercadoria em dinheiro e reconversão de dinheiro em mercadoria, vender para comprar”, e ainda a “conversão de dinheiro em mercadoria e reconversão de mercadoria em dinheiro, comprar para vender”, D-M-D²⁹:

O que distingue, antes de tudo, os dois circuitos M-D-M e D-M-D é a sucessão inversa de ambas as fases opostas de circulação. A circulação simples das mercadorias começa com a venda e termina com a compra; a circulação do dinheiro como capital começa com a compra e termina com a venda. No primeiro caso, é a mercadoria e, no segundo, o dinheiro, o ponto de partida e a meta final do movimento. Na primeira forma de movimento, serve o dinheiro de intermediário e, na segunda, a mercadoria (Marx, 2006, p. 179).

²⁸ O pesquisador diferencia as formas de mais-valia, relatando que, em uma percepção inicial, pode-se ter a impressão de identidade entre elas. “Sob certo ponto de vista, parece ilusória a diferença entre mais-valia absoluta e mais-valia relativa. A mais-valia relativa é absoluta por exigir a prolongação absoluta da jornada de trabalho além do tempo necessário à existência do trabalhador. A mais-valia absoluta é relativa por exigir um desenvolvimento da produtividade do trabalho que permita reduzir o tempo de trabalho necessário a uma parte da jornada de trabalho. Mas, quando focalizamos o movimento da mais-valia, se desvanece essa aparência de identidade. Assim que se estabelece o modo de produção capitalista e se torna um modo geral de produção, sente-se a diferença entre a mais-valia absoluta e a mais-valia relativa, quando o problema é elevar a taxa da mais-valia. Admitindo que a força de trabalho seja paga pelo seu valor, ficamos com a alternativa: dados a produtividade do trabalho e seu grau normal de intensidade, só é possível elevar a taxa da mais-valia com o prolongamento absoluto da jornada de trabalho; dada a duração da jornada de trabalho, só é possível elevar a taxa da mais-valia variando relativamente às magnitudes das suas partes componentes, o trabalho necessário e o trabalho excedente, o que pressupõe (admitida a hipótese de que o salário não deve cair abaixo do valor da força de trabalho) variação da produtividade ou da intensidade do trabalho. Se o trabalhador precisar de todo o seu tempo, a fim de produzir os meios de subsistência necessários para sua manutenção e de seus dependentes, não lhe restará tempo nenhum a fim de trabalhar gratuitamente para outra pessoa. Se não se atinge certo grau de produtividade do trabalho, não sobra tempo ao trabalhador para produzir além da subsistência; sem esse tempo de sobra, não haveria capitalistas, nem donos de escravos, nem barões feudais, em suma, nenhuma classe de grandes proprietários” (Marx, 1980, p. 586).

²⁹ Marx (2006) afirma que, se abstrairmos do conteúdo material da circulação das mercadorias (a troca dos diversos valores de uso) e analisarmos apenas as formas econômicas desse processo, encontraremos como produto final o dinheiro, que se configura como “primeira forma de manifestação do capital”. Deve-se reconhecer que “todo novo capital” que entra no mercado como dinheiro “seja ele de mercadorias, de trabalho ou de dinheiro”, é transformado em capital mediante um processo determinado, e assim é que “inicialmente, o dinheiro como dinheiro e o dinheiro como capital se distinguem apenas por sua diferente forma de circulação” (Marx, 2006, p. 178).

Ou seja, na circulação de M-D-M, é o dinheiro que, transformado em mercadoria, serve como valor de uso, sendo gasto de modo definitivo; na forma contrária, D-M-D, é o comprador que vai desembolsar dinheiro para receber dinheiro, atuando como vendedor, porque é na compra de mercadorias, lançando dinheiro na circulação simples, que ele vai retirá-lo novamente mediante a venda da mesma mercadoria (Marx, 2006, p. 180), sendo sua força motriz e fim último o próprio valor de troca. Desse modo, o dinheiro é recapturado como “dinheiro adiantado”: o comprador recebe das mãos do vendedor e passa às mãos de outro comprador:

Assim como na circulação simples de mercadorias as duas mudanças de lugar da mesma peça monetária implicam a passagem definitiva de uma mão a outra, também aqui a dupla mudança de lugar da mesma mercadoria implica o refluxo do dinheiro a seu primeiro ponto de partida (Marx, 2006, p. 180).

Nesse circuito (D-M-D'), o ponto de partida é o dinheiro, ou melhor, o capital monetário (dinheiro acumulado com a função de criar mais capital, reservado para comprar meios de produção – M e força de trabalho – F), retornando ao mesmo ponto. No entanto, Marx (2006) trabalha com a transformação desse dinheiro em capital valorizado (D')³⁰:

A circulação simples da mercadoria – vender para comprar – serve de meio a um fim situado fora da circulação, a apropriação de valores de uso e a satisfação de necessidades. A circulação de dinheiro como capital, ao contrário, tem sua finalidade em si mesma, pois a expansão do valor só existe nesse movimento continuamente renovado. Por isso, o movimento do capital não tem limites. Como representante consciente desse movimento, o possuidor do dinheiro torna-se capitalista. Sua pessoa, ou melhor, seu bolso, é donde saí e para onde volta o dinheiro. O conteúdo objetivo da circulação em causa – a expansão do valor – é sua finalidade subjetiva. Enquanto a apropriação crescente da riqueza abstrata for o único motivo que determina suas operações, funcionará ele como capitalista, ou como capital personificado, dotado de vontade e consciência. Nunca se deve considerar o valor de uso objetivo imediato do capitalista (Marx, 2006, p. 183).

³⁰ Para Marx (2006), a fórmula D-M-D' é a fórmula geral do capital conforme ele aparece diretamente na circulação. No entanto, ressalta que parte de D' pode não entrar no circuito imediatamente, já que, em um primeiro ciclo, pode ser insuficiente, restando ao mesmo ser entesourado – “capital monetário entesourado”. Esta é a diferença palpável entre a “circulação do dinheiro como capital” e “sua circulação como mero dinheiro” (Marx, 2006, p.181).

O dinheiro movimenta em um ciclo de circulação e transforma-se em capital, ou seja, a forma dinheiro torna-se capital à medida que entra no processo de valorização. Assim, a magnitude do valor torna-se valor em progressão, dinheiro em progressão e, como tal, capital. “Sai da circulação, entra novamente nela, mantém-se e multiplica-se nela, retoma dela acrescido e recomeça incessantemente o mesmo circuito” (D-D’)” (Marx, 2006, p. 185).

O dinheiro é dilatado porque o movimento supera a simples compra e venda; o objetivo é “comprar para vender, ou, mais precisamente, comprar para vender mais caro” (D-M-D⁺), configurando o capital mercantil (Marx, 2006, p. 186). Desse modo, é possível verificar diferenças no processo de circulação mercantil para a circulação capitalista, uma vez que, no processo D-M-D, o dinheiro em ambos os extremos não apresenta em seu conteúdo qualquer diferença qualitativa; já em D-M-D’, ao final do processo, mais dinheiro é tirado da circulação em que foi lançado inicialmente, ou melhor, investido, de forma que o conteúdo completo desse processo

é, portanto, D-M-D’, onde $D' = D + \Delta D$, isto é, à quantia de dinheiro inicialmente adiantada mais um incremento. Esse incremento, ou excedente sobre o valor original, chamo de mais-valor (*surplus value*). O valor originalmente adiantado não se limita, assim, a conservar-se na circulação, mas nela modifica sua grandeza de valor, acrescenta a essa grandeza um mais-valor ou se valoriza. E esse movimento o transforma em capital (Marx, 2006, p. 182).

É importante destacar que, segundo Marx (2006), a circulação simples de mercadorias (M-D-M) é um processo em que as elas são vendidas para adquirir outras, em um ciclo que é iniciado com a venda e termina com a compra de mercadorias para a satisfação de necessidades, de modo que o consumo representa a existência material ou espiritual do próprio agente. Nesse processo, o dinheiro desempenha apenas o papel de meio de troca, e não de acumulação de riqueza. Já o processo de circulação do dinheiro como capital, para o autor, refere-se ao movimento das mercadorias e do dinheiro no mercado, em que o aspecto central econômico conecta a produção e o consumo por meio da troca. É nesse processo de mediação entre o consumo e a satisfação de necessidade que ocorre a troca ampliada de mercadorias. Por sua vez, a circulação de capital (D-M-D⁺) objetiva a acumulação de capital, e não apenas o consumo; a circulação do dinheiro enquanto capital é um

fim em si mesmo, em que a valorização do valor se apresenta como o movimento contínuo de valorização do dinheiro, ou melhor, de geração de mais-valia.

Destacamos que os estudos marxianos apontam que apenas a transformação do dinheiro em capital por si só não explica a acumulação de capital; é um processo insuficiente para a formação de capital, pois na circulação simples (M-D-M), o dinheiro não se valoriza, configurando-se apenas como um meio de troca.

Esse processo de distinção entre a circulação mercantil e a circulação capitalista não é tão simples: se tomarmos as formas particulares de manifestação do valor (que se autovaloriza), ele acaba “aparecendo ora como dinheiro, ora como mercadoria” (Marx, 2006, p. 185), passando constantemente de uma forma para outra, sem se perder nesse movimento e transformando-se “no sujeito automático do processo” (Marx, 2006, p. 185). Desse modo, se, por um lado, o valor realiza-se na circulação, por outro lado, ele é gerado na produção mediante a exploração: “a circulação ou a troca de mercadorias não cria valor nenhum” (Marx, 2006, p. 196), no entanto, a produção capitalista está indissoluvelmente ligada à circulação de mercadorias, em que determinada soma de dinheiro se manifesta como capital monetário³¹.

O autor, resumidamente, busca explicitar essa diferença no processo de circulação, em que a noção de acumulação e investimento de capitais é essencial:

A circulação simples de mercadorias – a venda para a compra – serve de meio para uma finalidade que se encontra fora da circulação, a apropriação de valores de uso, a satisfação de necessidades. **A circulação do dinheiro como capital** é, ao contrário, um fim em si

³¹ Marx (2014), no Livro II, ao tratar das metamorfoses do capital, seus ciclos e o processo de circulação, relata que o capital monetário é um dos três estágios do ciclo do capital, que corresponde às três formas do capital industrial, junto ao capital produtivo e ao capital mercantil. Desse modo, o autor destaca que o processo cíclico do capital se apresenta em três estágios: “Primeiro estágio: O capitalista aparece no mercado de mercadorias e no mercado de trabalho como comprador; seu dinheiro se converte em mercadoria ou passa pelo ato de circulação D-M. Segundo estágio: O capitalista consome produtivamente a mercadoria comprada. Ele atua como produtor capitalista de mercadorias; seu capital passa pelo processo de produção. O resultado é uma mercadoria de valor maior que seus elementos de produção. Terceiro estágio: O capitalista retorna ao mercado como vendedor; sua mercadoria é transformada em dinheiro ou passa pelo ato de circulação M-D. A fórmula para o ciclo do capital monetário é, portanto: D-M...P...M'-D', sendo que os pontos significam que o processo de circulação foi interrompido, e M' e D' indicam M e D aumentados pelo mais-valor” (Marx, 2014, p.115); já a letra P significa a produção. Desse modo, o ciclo do capital, em seu conjunto, pode ser representado da seguinte forma: $D - M <_{Mp}^F \dots P \dots M' \dots D'$. As análises de Marx são diferentes dos economistas anteriores, pois sua concepção do ciclo do capital pondera que “o verdadeiro ciclo do capital industrial, em sua continuidade, não é apenas a unidade dos processos de circulação e produção, mas a unidade de todos os seus três ciclos” (Marx, 2014, p.182).

mesmo, pois a valorização do valor existe apenas no interior desse movimento sempre renovado. O movimento do capital é, por isso, desmedido. Como portador consciente desse movimento, o possuidor de dinheiro se torna capitalista. Sua pessoa, ou melhor, seu bolso, é o ponto de partida e de retorno do dinheiro. O conteúdo objetivo daquela circulação – a valorização do valor – é sua finalidade subjetiva, e é somente enquanto a apropriação crescente da riqueza abstrata é o único motivo de suas operações que ele funciona como capitalista ou capital personificado, dotado de vontade e consciência. Assim, o valor de uso jamais pode ser considerado como finalidade imediata do capitalista. Tampouco pode sê-lo o lucro isolado, mas apenas o incessante movimento do lucro. Esse impulso absoluto de enriquecimento, essa caça apaixonada ao valor é comum ao capitalista e ao entesourador, mas, enquanto o entesourador é apenas o capitalista ensandecido, o capitalista é o entesourador racional. O aumento incessante do valor, objetivo que o entesourador procura atingir conservando seu dinheiro fora da circulação, é atingido pelo capitalista, que, mais inteligente, lança sempre o dinheiro de novo em circulação (Marx, 2006, p. 185, grifos nossos).

Desse modo, segundo Marx (2006), para transformar-se em capital, o valor deve cumprir duas fases: a de circulação e a de produção, em que seu conteúdo assume três formas distintas, que determinam sua função: como dinheiro (D) e mercadoria (M) (em que o capital só poderá comprar determinada mercadoria, e esta, ao se tornar uma forma particular, só poderá ser vendida, pois as formas D e M só permitem ao capital estar situado na esfera da circulação, onde nenhum valor pode ser criado); e capital-produtivo (P) (em que o capital passa a assumir seu papel na produção da mais-valia). É esse movimento que possibilita ao capitalista acumular capital.

Para Marx (2006), a “acumulação primitiva” de capital é o ponto de partida da acumulação de capital, representando a separação do produtor de seu meio de produção e de subsistência, transformando e decompondo o camponês do feudalismo em trabalhador assalariado e explorado. No capítulo XXIV do livro I de **O Capital** (1980), o autor afirma que

duas espécies bem diferentes de possuidores de mercadorias têm de confrontar-se e entrar em contato: de um lado, o proprietário de dinheiro, de meios de produção e de meios de subsistência, empenhado em aumentar a soma de valores que possui, comprando a força de trabalho alheia, e de outros trabalhadores livres, vendedores da própria força de trabalho e, por conseguinte, vendedores da própria força de trabalho, e portanto, de trabalho. Trabalhadores livres em dois sentidos, porque não são parte direta dos meios de produção, como escravos e servos, e porque não são donos dos meios de produção, como o camponês autônomo, estando assim

livres e desembaraçados deles. Estabelecido estes dois polos do mercado, ficam dadas as condições básicas da produção capitalista. O sistema capitalista pressupõe a dissociação entre os trabalhadores e a propriedade dos meios pelos quais realizam o trabalho. Quando a produção capitalista se torna independente, não se limita a manter essa dissociação, mas a reproduz em escala cada vez maior (Marx, 1980, p. 829-830).

Para o estudioso, a acumulação primitiva³², que realizou a dissociação violenta do trabalhador de seus meios de produção, transformando em assalariado os produtores diretos, é considerada primitiva porque

constitui a pré-história do capital e do modo de produção capitalista. A estrutura econômica da sociedade capitalista nasceu da estrutura econômica da sociedade feudal. A decomposição desta liberou elementos para a formação daquela (Marx, 1980, p. 830).

Na acumulação primitiva, a expropriação violenta dos trabalhadores de seus meios de produção e de subsistência possibilitou a venda de sua força de trabalho, transformando a força de trabalho humana em mercadoria. Nesse processo, afirmamos que a introdução do trabalho assalariado na economia representou um processo de “metamorfose da exploração feudal, em exploração capitalista” (Marx, 1980, p. 831). Desse modo, a partir do surgimento das primeiras fábricas e de um nascente processo de industrialização, a manufatura começa a transformar-se, e assim a produção acelerada de mercadorias começa a dominar a economia da Inglaterra e do mundo.

Marcaram época, na história da acumulação primitiva, todas as transformações que servem de alavanca à classe capitalista em formação, sobretudo aqueles deslocamentos de grandes massas humanas, súbita e violentamente privadas de seus meios de subsistência e lançadas no mercado de trabalho como levas de proletários destituídos de direitos. A expropriação do produtor rural, do camponês, que fica assim privado de suas terras, constitui a base de todo o processo (Marx, 1980, p. 831).

³² Segundo o autor, a acumulação primitiva se referiu a um processo de “espoliação originária”, em que, mediante grande violência, os camponeses e artesãos foram transformados em “homens potencialmente pobres” (Marx, 1980, p. 832). O estudioso critica as interpretações idílicas sobre esse processo e desnuda a violência da acumulação primitiva. Nesse sentido, Marx (1980) expressa uma crítica a esse processo inicial de acumulação e à terminologia empregada, de modo que intitula o capítulo onde o tema “A chamada Acumulação Primitiva”, indicando críticas contundentes a esse processo.

Ao refletir sobre esse processo, Marx (1980) relata que a dependência do trabalhador ao capital é um fator essencial de análise da acumulação primitiva, bem como da utilização do Estado para o controle dos salários:

Não basta que haja, de um lado, condições de trabalho sob a forma de capital, e, de outro, seres humanos que nada tem para vender além de sua força de trabalho. Tampouco basta forçá-los a se venderem livremente. Ao progredir a produção capitalista, desenvolve-se uma classe trabalhadora que por educação, tradição e costume aceita as exigências daquele modo de produção como leis naturais evidentes. A organização do processo de produção capitalista, em seu pleno desenvolvimento, quebra toda resistência, a produção contínua de uma superpopulação relativa mantém a lei da oferta e da procura de trabalho, e, portanto, o salário em harmonia com as necessidades de expansão do capital, e a coação surda das relações econômicas consolida o domínio do capitalista sobre o trabalhador. Ainda se empregará a violência direta, à margem das leis econômicas, mas doravante apenas em caráter excepcional. Para a marcha ordinária das coisas basta deixar o trabalhador entregue às 'leis naturais da produção', isto é, à sua dependência do capital, a qual decorre das próprias condições de produção, e é assegurada e perpetuada por essas condições. Mas, as coisas corriam de modo diverso durante a gênese histórica da produção capitalista. A burguesia nascente precisava e empregava a força do estado, para 'regular' o salário, isto é, comprimi-lo dentro dos limites convenientes à produção de mais-valia, para prolongar a jornada de trabalho e para manter o próprio trabalhador num grau adequado de dependência. Temos aí um fator fundamental da chamada acumulação primitiva (Marx, 1980, p. 854-855).

Para Marx (1980), o momento essencial da “assim chamada acumulação primitiva” foi a criação das condições para a libertação do trabalhador escravizado e para a concentração da riqueza em dinheiro, ou seja, criação das condições para acumulação capitalista. É importante destacar que a compressão do salário também foi importante nesse processo: com o auxílio da força do Estado, a extração de mais-valia foi gerada pelo prolongamento da jornada de trabalho. Assim, a produção de capital provoca a criação de superpopulação, contribuindo para manter a lei da oferta e da procura de trabalho.

A classe dos assalariados que surgiu na segunda metade do século XIV constituía então, e ainda no século seguinte, apenas fração diminuta do povo, com sua posição protegida, no campo, pela economia camponesa independente e, na cidade, pela organização corporativa. Na cidade e no campo, patrões e trabalhadores estavam próximos socialmente. A subordinação do trabalho ao capital era apenas formal, isto é, o próprio modo de produção não possuía ainda caráter especificamente capitalista. A parte variável do capital predominava

muito sobre a constante. Por isso, a procura de trabalho assalariado crescia rápido com toda a acumulação e era seguida lentamente pela oferta. Grande parte do produto nacional, a qual se transforma mais tarde em fundo de acumulação do capital, ainda alimentava então o fundo de consumo do trabalhador (Marx, 1980, p. 859).

As análises marxianas inferem que as novas classes assalariadas, que se apresentaram na metade do XIV, constituíram uma tênue fração da população, que se expandia devido à acumulação de capital. Nessa conjuntura, emerge a organização da produção capitalista da sociedade: o capitalista “é o detentor dos meios de produção, desempenhando seu domínio sobre o trabalhador”, que é dependente das “leis naturais de produção” (Marx, 1980, p. 859). A liberdade da força de trabalho em transformar-se em mercadoria barata resulta em uma série de questões que serão abordadas a seguir.

Como relatado, as legislações da época concentravam-se em medidas que contribuíam para o rebaixamento de salários e designavam punições para os patrões que pagassem salários acima dos legalmente instituídos. Inferimos que a pobreza é ampliada à medida que o capitalismo se expande e contribui para a produção de riqueza. Apesar de o processo evolutivo do capital gerar as bases materiais para a superação da pobreza, com o desenvolvimento das forças produtivas a riqueza é concentrada nas “mãos de quem detém os meios de produção”. Nesse sentido, o processo de industrialização ampliou a pauperização da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, instaurando uma nova fase do capitalismo. Nessa fase, caracterizada como pauperismo clássico, a miséria em massa adquiriu contornos inimagináveis, consolidando a dissociação entre os proletários e a precarização das condições de venda da força de trabalho.

Para compreendermos de modo mais apurado a exploração, é necessário especificar o conceito de mais-valia. Marx (2006), ainda no Livro I de **O Capital**, formula a fundamental relação da produção: exploração da força de trabalho, definida como parte da jornada de trabalho dos trabalhadores no período em que é produzido o valor, que será apropriado pelo capital. Desse modo, o tempo de trabalho excedente (a mais-valia) será a condição estrutural que justifica a superioridade do tempo de trabalho total em relação ao tempo de trabalho necessário, que é pago aos trabalhadores como salário.

O estudioso alemão identifica dois processos para ampliar a mais-valia absoluta (como detalharemos a seguir) e, conseqüentemente, o lucro capitalista:

intensificação do trabalho e ampliação da sua jornada (estes podem ser combinados). Outro modo de ampliar lucros é pela ampliação da mais-valia relativa: com redução do tempo necessário, a partir da redução do valor dos bens necessários, ou seja, mediante redução do valor da força de trabalho e consequente diminuição dos salários, ocorrendo com a redução dos valores e preços das mercadorias que compõem o consumo básico dos trabalhadores e trabalhadoras – meios de subsistência.

Desse modo, para Marx, mediante exploração, a acumulação é expandida com o processo de desenvolvimento do capitalismo, alargando também entre o tempo de trabalho remunerado e o total, já que o trabalho não pago é paulatinamente ampliado. Destacamos, no entanto, que o aumento ou prolongamento da jornada de trabalho é diferente de sua intensificação.

Sobrevivemos nesse sistema pautado na exploração da força de trabalho e na apropriação privada da riqueza socialmente produzida, em que os trabalhadores são coagidos a vender sua força de trabalho. Ao trabalhador destituído dos meios de produção, resta-lhe a possibilidade de vender sua força de trabalho. Em verdade, destacamos que tal possibilidade vem drasticamente sendo reduzida, pelo alargamento do expoente exército industrial de reserva e da superpopulação relativa latente. Como, segundo as análises marxianas, “todo o sistema de produção capitalista repousa no fato de que o trabalhador vende a sua força de trabalho como mercadoria” (Marx, 2006, p. 48), ao analisar a mercadoria, descobrimos que o valor é o trabalho geral cristalizado, trabalho humano transformado em mercadoria, ou seja, é a energia humana talhada nas mercadorias, em sua capacidade. Marx infere que o trabalho se realiza pelo valor (uma forma social constituída de trabalho humano socialmente igual), e não necessariamente pela mais-valia (valor alienado).

Nesse sentido, o pensador alemão busca, pelo método analítico, desnaturalizar o valor como essência da sociedade, compreendendo que esta, representada na essência da mercadoria, contribuiu para a produção de pobreza. Afirmamos, no entanto, que o processo de acumulação capitalista, assim como o produtivo, não se realiza de modo individual. Apesar de o processo de valorização do capital (D-M-D') efetuar-se na produção de mercadorias, é no processo de circulação que ele se realiza

com a transformação da mercadoria³³. Desse modo, o trabalho objetivado no valor da mercadoria é representado pela “redução de todos os trabalhos reais à sua condição comum de trabalho humano”, ou seja, “de dispêndio de força humana de trabalho”³⁴. A própria força humana de trabalho é vendida por um salário, pois os trabalhadores são destituídos dos meios de produção necessários para sua sobrevivência, possuindo apenas sua força de trabalho, que necessita ser vendida para sua sobrevivência. Assim, a força de trabalho viva é transformada em mercadoria (uma mercadoria especial), que, como mercadoria, transforma-se em dinheiro³⁵ (mercadoria geral) em que o valor desta é afigurado ($D - M \dots PP \dots M' - D'$)³⁶.

Para não nos atermos nesses termos já tratados da teoria social, devemos destacar que, na sociabilidade do capital, ganha destaque apenas o trabalho como produtor de valor (o trabalho abstrato validado como trabalho social). O capital, como forma abstrata de riqueza, submete o trabalho e o trabalhador ao processo de valorização, e assim, esse processo de valorização do capital configura, contraditoriamente, um processo de desvalorização do trabalhador. Devemos salientar que o valor de troca e o valor de uso constituem uma unidade das mercadorias, e a abstração dos produtos do trabalho expressa seu valor total (o que Marx delimitou “tempo de trabalho socialmente necessário”³⁷ para sua produção). Assim, o valor de troca manifesta o valor (quantidade determinada de trabalho abstrato em uma mercadoria). A partir dessa unidade entre trabalho concreto e

³³ Marx (2006) relata que ocorre uma metamorfose no intercâmbio dos produtos do trabalho, esse movimento das mercadorias se constitui em um circuito (Marx, 2006, p. 141).

³⁴ As análises marxianas inferem que a “forma geral do valor” é “a expressão social do mundo das mercadorias”, evidenciando que “o caráter social específico desse mundo é constituído do caráter humano geral do trabalho” (Marx, 2006, p. 89).

³⁵ Marx (2006) realiza também formulações sobre a transição da forma geral do valor à forma dinheiro. Relata que a forma equivalente geral (forma valor) só é assumida “por estar e quando estiver destacada como equivalente por todas as outras mercadorias”. É neste momento que “esse destaque se limita, terminantemente, a uma determinada mercadoria, adquire a forma unitária do valor relativo do mundo das mercadorias consistência objetiva e validade social universal. Então, mercadoria determinada, com cuja forma natural se identifica socialmente a forma de equivalente, torna-se mercadoria-dinheiro, funciona como dinheiro. Desempenhar o papel de equivalente universal torna-se sua função social específica, seu monopólio social, no mundo das mercadorias” (Marx, 2006, p. 91). Para Marx (2006) “A divisão do trabalho transforma o produto do trabalho em mercadoria, tornando, assim, necessária a transformação desta em dinheiro” (Marx, 2006, p.135), e até mesmo do próprio dinheiro em mercadoria “um objeto externo, suscetível de tornar-se propriedade privada de qualquer indivíduo” (Marx, 2006, p.159).

³⁶ Em que “M” é a soma dos meios de produção (mp) e da força de trabalho (Ft).

³⁷ Marx (2006) define que o “tempo de trabalho socialmente necessário” “é o tempo de trabalho requerido” - à força média de trabalho social produtiva - “para produzir um valor de uso qualquer, nas condições de produção socialmente normais existentes e com o grau social médio de destreza e intensidade do trabalho” (Marx, 2006, p. 61).

trabalho abstrato, a mercadoria é criada, representando, por sua vez, uma unidade do valor de uso e do valor (Marx, 2006). Destarte, no processo de produção de mercadorias, o trabalho cria valor com a materialização do valor de uso pelo trabalho humano. Esse atributo ou propriedade da mercadoria, o valor, é a principal propriedade da mercadoria, sendo mensurado pelo tempo médio socialmente determinado para criação de seu valor de uso. A partir das mediações do valor e da exploração da força de trabalho, conseguimos compreender o processo tanto de acumulação capitalista e quanto da existência da superpopulação relativa, temas centrais deste capítulo.

De acordo com Marx (2006), a produtividade do trabalho estipula o valor porque um de seus determinantes é medido pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produção de mercadorias. Essas premissas e elementos de análise dão suporte às reflexões sobre o trabalho na sociabilidade capitalista e a exploração da força de trabalho frente à realização do valor e ao processo de extração de mais-valia. Nesse processo, os salários constituem um dos importantes parâmetros para o processo de acumulação do capital em seu sentido amplo.

Conforme as análises marxianas, a formação de valor excedente (mais-valia) não pode “ser explicada por vender o vendedor as mercadorias acima do valor nem por comprá-las o comprador abaixo do valor” (Marx, 2006, p. 191). Embora as mercadorias possam ser vendidas realmente por preços que se desviam de seus valores, esses desvios não representam violações da lei que regula a troca de mercadorias, ou seja, o preço de produção aferido às mercadorias não constitui violações de seus valores; ele é a expressão fenomênica do valor. Em sua forma pura, essa é uma permuta de equivalentes, não sendo, portanto, nenhum meio de crescer valor. Por trás das tentativas de apresentar a circulação das mercadorias como fonte de valor excedente (mais-valia), encontra-se um quiproquó: uma confusão entre valor de uso e valor de troca (Marx, 2006, p. 187). Desse modo, concordamos com Marx (2006) que, ao tratar sobre transferência de valor, relata que o preço de produção expressa a forma de transformação do valor em preço, sendo apresentada como uma mediação concreta que reorganiza o valor, mas não o viola, ou seja, o valor concretiza-se pelo preço de produção.

Para Marx (2006), o processo de criação de um valor excedente ocorre dentro da produção e se realiza na circulação. Esta serve de ponto de partida para compreensão da análise sobre a mais-valia, em que “o possuidor de dinheiro”, futuro

capitalista, deve comprar a mercadoria pelo seu valor e vendê-la pelo seu valor e, apesar disso, “colher, no fim do processo, mais valor do que nele lançou. Sua metamorfose em capitalista deve ocorrer dentro da esfera da circulação e, ao mesmo tempo, fora dela” (Marx, 2006, p. 197), quando há a compra de meios de produção e força de trabalho por esse novo capitalista. Nesse sentido, é destacada pelo autor a esfera da “compra e venda da força de trabalho”³⁸, já que é o trabalho que cria valor. A força de trabalho (a capacidade de trabalho) apresenta-se, então, como uma mercadoria especial.

Para transformar dinheiro em capital, tem o possuidor do dinheiro de encontrar o trabalhador livre no mercado de mercadorias, livre nos dois sentidos, o de dispor, como pessoa livre, de sua força de trabalho como sua mercadoria, e o de estar livre, inteiramente despojado de todas as coisas necessárias à materialização de sua força de trabalho, não tendo, além desta, outra mercadoria para vender (Marx, 2006, p. 198).

Marx (2006) afirma que

o valor da força de trabalho é determinado, como o de qualquer outra mercadoria, pelo tempo de trabalho necessário à sua produção e, por consequência, à sua reprodução. Enquanto valor, a força de trabalho representa apenas determinada quantidade de trabalho social médio nela incorporada. (...) a produção da força de trabalho consiste em sua manutenção ou reprodução. Para manter-se, precisa o indivíduo de certa soma de meios de subsistência. O tempo de trabalho necessário à produção da força de trabalho reduz-se, portanto, ao tempo de trabalho necessário à produção desses meios de subsistência, ou o valor da força de trabalho é o valor dos meios de subsistência necessários à manutenção de seu possuidor. (...). A soma dos meios de subsistência deve ser, portanto, suficiente para mantê-lo no nível de vida normal do trabalhador. As próprias necessidades naturais de alimentação, roupa, aquecimento, habitação etc. variam de acordo com as condições climáticas e de outra natureza de cada país. Demais, a extensão das chamadas necessidades imprescindíveis e o modo de satisfazê-las são produtos históricos e dependem, por isso, de diversos fatores, em grande parte do grau de civilização de um país e, particularmente, das condições em que se formou a classe dos trabalhadores livres, com seus hábitos e exigências peculiares. Um elemento histórico e moral entra na determinação do valor da força de trabalho, o que a distingue das outras mercadorias. Mas, para um país determinado, num período determinado, é dada a quantidade média dos meios de subsistência necessários (Marx, 2006, p. 200-201).

³⁸ Marx (2006) conceitua a força de trabalho ou capacidade de trabalho como “o conjunto das faculdades físicas e mentais existentes no corpo e na personalidade viva de um ser humano, as quais ele põe em ação toda vez que produz valores de uso de qualquer espécie” (Marx, 2006, p. 197).

Ressaltamos que, conforme relatado, embora essa mercadoria peculiar (que é a força de trabalho) como “uma mercadoria” tenha valor específico, diferentemente de outras, ela conta com “um elemento histórico e moral”, que é determinado pela quantidade média dos meios de subsistência necessários ao trabalhador num determinado país e num determinado período, os quais devem ser suficientes para manter o indivíduo trabalhador e sua família, “em sua condição normal de vida”. No entanto, Marx (2006) relata ser possível que essas determinações históricas sejam modificadas, gerando novas condições para a força de trabalho. Destacamos que esse fato é extremamente importante para compreender os objetivos da política de emprego³⁹ no mundo, considerando que o investimento em qualificação profissional e educação amplia a capacidade de trabalho⁴⁰.

Para modificar a natureza humana de modo que ela possa adquirir habilidade e aptidão num determinado ramo do trabalho e se torne uma força de trabalho desenvolvida e específica, faz-se necessária uma formação ou um treinamento determinado, que, por sua vez, custam uma soma maior ou menor de equivalentes de mercadorias. Esses custos de formação variam de acordo com o caráter mais ou menos complexo da força de trabalho. Assim, os custos dessa educação, que são extremamente pequenos no caso da força de trabalho comum, são incluídos no valor total gasto em sua produção (Marx, 2006, p. 206).

³⁹ Em outros termos, Marx (2006) relata que “a extensão das assim chamadas necessidades imediatas, assim como o modo de sua satisfação”, sendo um produto histórico, dependem em grande medida do “grau de cultura de um país”, mas também de outros fatores e condições, determinados pelos “costumes e exigências de vida” que essa “classe dos trabalhadores livres” se constituiu em um determinado local (Marx, 2006, p. 202-203). No entanto, Mandel (1982), ao tratar da aceleração da inovação tecnológica, sinaliza que “a análise conceitual da produção e reprodução da força de trabalho qualificada é um dos pontos mais difíceis e controversos da teoria marxista” (Mandel, 1982, p. 190), mas relata que “a afirmativa de que os custos da educação não entram ‘diretamente’ na determinação do valor da mercadoria ‘força de trabalho qualificada’ encontra-se em contradição completa com as ideias de Marx quanto ao assunto”, levando em consideração que “em cujos custos de produção e reprodução entram esses serviços” (Mandel, 1982, p. 190). O autor afirma ainda que “é evidente que Marx não diz que o valor da mercadoria ‘força de trabalho qualificada’ é simplesmente determinado pelos custos de sua qualificação. Seu valor é determinado pelos custos de sua reprodução como um todo, os quais incluem elementos fisiológicos e histórico-morais, assim como os custos de reprodução de sua qualificação” (Mandel, 1982, p. 190).

⁴⁰ O autor diferencia esses termos: “Dizer capacidade de trabalho não é o mesmo que dizer trabalho, assim como dizer capacidade de digestão não é o mesmo que dizer digestão. Para a realização do processo digestório é preciso mais do que um bom estômago. Quem diz capacidade de trabalho não faz abstração dos meios necessários a sua subsistência. O valor destes últimos é, antes, expresso no valor da primeira. Se não é vendida, ela não serve de nada para o trabalhador, que passa a ver como uma cruel necessidade natural o fato de que a produção de sua capacidade de trabalho requer uma quantidade determinada de meios de subsistência, quantidade que tem de ser sempre renovada para sua reprodução” (Marx, 2006, p. 208).

Essa análise é extremamente relevante para o estudo sobre as políticas de emprego (ativas ou passivas de gestão da superpopulação relativa de trabalhadores), uma vez que podem incidir nos índices de sobrevalor, alterando padrões produtividade, ou ainda, alterar índices de desemprego, atingindo, assim, o cenário da superpopulação relativa de trabalhadores.

O transcurso do processo é o seguinte: com uma dada população de trabalhadores e uma dada magnitude da jornada de trabalho, i.e., a magnitude da jornada de trabalho multiplicada pelo número das jornadas de trabalho simultâneas, o trabalho excedente só pode ser relativamente aumentado por meio de uma maior força produtiva do trabalho, cuja possibilidade já está posta no crescimento pressuposto da população e no treinamento para o trabalho (o que inclui também certo tempo livre para a população que não trabalha, que não trabalha diretamente, ou seja, **desenvolvimento das capacidades intelectuais** etc.; apropriação intelectual da natureza). Dado certo estágio do desenvolvimento das forças produtivas, o trabalho excedente só pode ser aumentado ainda mais em termos absolutos por meio da **transformação de uma parte maior da população em trabalhadores** e do aumento dos dias de trabalho simultâneos. O primeiro processo é a diminuição da população trabalhadora relativa, não obstante ela continue a mesma em termos absolutos; o segundo é o aumento da mesma. As duas tendências são tendências necessárias do capital. A unidade dessas tendências contraditórias e, em consequência, a contradição viva, só virá com a maquinaria (...) (Marx, 2011, p. 649-650, grifos nossos).

Mandel (1982) afirma que, no capitalismo tardio, existem notáveis contradições no sistema educacional, que acaba por subordinar-se às necessidades do capital:

Precisamente pelo fato de serem os custos educacionais atendidos pelo Estado – mediante redistribuição de renda por ele regulada – e porque o sistema educacional não constitui para o capital um campo de investimento produtor de mais-valia, manifesta-se uma contradição entre a demanda objetiva de um aumento quantitativo nesse setor, decorrente da necessidade de inovação tecnológica acelerada e a relutância dos ‘muitos capitais’ em arcar com os custos necessários dessa expansão, mediante o aumento da parte não acumulada de mais-valia (os impostos). Desse modo, a socialização dos custos em educação representa a tentativa do capital para repassar tanto quanto possível essas despesas para os assalariados, financiando-as por meio de deduções fiscais da renda dos trabalhadores e empregados. Essa contradição é reproduzida no âmbito da classe capitalista, onde os setores da burguesia, baseados na exploração da força de trabalho barata (oficinas artesanais e pequenas empresas, ramos atrasados da indústria), naturalmente resistem aos grandes acréscimos nos gastos em educação, enquanto as grandes empresas e indústrias avançadas estão preparadas para cobrir uma parte dos custos educacionais por

meio do chamado treinamento em serviço dentro da empresa (Mandel, 1982, p. 190).

Nesse sentido, compreendemos que essas políticas sociais, em termos marxianos, deveriam atuar para o desenvolvimento da força de trabalho, e assim atuar contra o rebaixamento de seu valor, preservando-a com a proteção social. No entanto, como veremos nos próximos capítulos, a superexploração da força de trabalho, em países de economia dependente, tensiona a atuação do Estado. Este, por sua vez, passa a utilizar políticas de emprego para servir de esteio à exploração, rebaixando os limites de reprodução e permitindo a precarização histórica da subsistência da força de trabalho.

O valor da força de trabalho se reduz ao valor de uma quantidade determinada de meios de subsistência e varia, portanto, com o valor desses meios de subsistência, isto é, de acordo com a magnitude do tempo de trabalho requerido para a sua produção. Uma parte dos meios de subsistência, por exemplo, a alimentação, o aquecimento etc., é consumida diariamente e tem de ser reposta diariamente. Outros meios de subsistência, como roupas, móveis etc., são consumidos em períodos mais longos e, por isso, só precisam ser substituídos em intervalos maiores de tempo. Algumas mercadorias têm de ser compradas ou pagas diariamente, outras semanalmente, trimestralmente, e assim por diante. Porém, independentemente de como se divida a soma desses gastos no período de, por exemplo, um ano, ela deve ser coberta diariamente pela receita média (...). O limite último ou mínimo do valor da força de trabalho é constituído pelo valor de uma quantidade de mercadorias cujo fornecimento diário é imprescindível para que o portador da força de trabalho, o homem, possa renovar seu processo de vida; tal limite é constituído, portanto, pelo valor dos meios de subsistência fisicamente indispensáveis. Se o preço da força de trabalho é reduzido a esse mínimo, ele cai abaixo de seu valor, pois, em tais circunstâncias, a força de trabalho só pode se manter e se desenvolver de forma precária. Mas o valor de toda mercadoria é determinado pelo tempo de trabalho requerido para fornecê-la com sua qualidade normal (Marx, 2006, p. 206-208).

A força de trabalho, no entanto, é apenas um dos diversos elementos do processo de trabalho que desempenham papéis diferentes na composição do valor das mercadorias. Segundo a teoria marxista, a força de trabalho humana e os meios

de produção constituem as forças produtivas⁴¹. Nesse ínterim, Marx (2006) aponta a existência de duas formas de capital (C): o constante (c) e o variável (v).

A parte do capital, portanto, que se converte em meios de produção, isto é, em matéria-prima, materiais acessórios e meios de trabalho não muda a magnitude do seu valor no processo de produção. Chamo-a, por isso, **parte constante do capital**, ou simplesmente capital constante. A parte do capital convertida em força de trabalho, ao contrário, muda de valor no processo de produção. Reproduz o próprio equivalente e, além disso, proporciona um excedente, a mais-valia, que pode variar, ser maior ou menor. Esta parte do capital transforma-se continuamente de magnitude constante em magnitude variável. Por isso, **chamo-a parte variável do capital**, ou simplesmente capital variável. As mesmas partes do capital, que, do ponto de vista do processo de trabalho, se distinguem em elementos objetivos e subjetivos, em meios de produção e força de trabalho, do ponto de vista do processo de produzir mais-valia, se distinguem em capital constante e capital variável (Marx, 2006, p. 245-246, grifos nossos).

As alterações nesse processo produtivo alteram o valor das mercadorias, possibilitando diferentes formas de se estabelecerem os meios de trabalho, seja aumentando maquinário, seja reduzindo força de trabalho humana etc. Marx (2006), no entanto, aponta para busca capitalista ávida e incessante por capital excedente, o produto excedente⁴², que se refere ao trabalho excedente, em que o trabalhador opera para além dos limites do trabalho necessário, gerando a mais-valia (Marx, 2006, p. 253). Nesse sentido, a taxa de mais-valia representa a relação entre trabalho excedente e trabalho necessário, expressando “o grau de exploração da força de trabalho pelo capital ou do trabalhador capitalista” (Marx, 2006, p. 254).

⁴¹ O autor afirma que “os meios de produção, de um lado, e a força de trabalho, do outro, são apenas diferentes formas de existência assumidas pelo valor do capital original ao despir-se da forma dinheiro e transformar-se nos fatores do processo de trabalho” (Marx, 2006, p. 244).

⁴² Marx atesta que o produto excedente é parte do produto que representa a mais-valia, determinada por sua relação com o capital variável, e não com o capital global. “A dimensão do produto excedente se determina não pela relação entre o produto excedente e o restante do produto total, mas pela que existe entre ele e a parte do produto que representa o trabalho necessário. De acordo com o objetivo dominante da produção capitalista de produzir mais-valia, mede-se a riqueza não pela magnitude absoluta do produto, mas pela magnitude relativa do produto excedente. A magnitude absoluta do tempo de trabalho - o dia de trabalho, a jornada de trabalho - é constituída pela soma do trabalho necessário e do trabalho excedente, ou seja, do tempo em que o trabalhador reproduz o valor de sua força de trabalho e do tempo em que produz a mais-valia” (Marx, 2006, p. 265). Devemos destacar que a jornada de trabalho não é uma grandeza constante, e sim variável, sendo uma de suas partes determinada pelo tempo de trabalho necessário à reprodução da força de trabalho do trabalhador. Sua magnitude total varia de acordo com a duração do trabalho excedente, conforme relataremos.

Compreendemos a relevância de apresentar o que Marx (2006) relata sobre a “penosidade” do processo de extração de mais-valia absoluta:

A produção capitalista, que essencialmente é produção de mais-valia, absorção de trabalho excedente, ao prolongar o dia de trabalho, não causa apenas a atrofia da força humana de trabalho, à qual rouba suas condições normais, morais e físicas de atividade e de desenvolvimento; ela ocasiona o esgotamento prematuro e a morte da própria força de trabalho. Aumenta o tempo de produção do trabalhador num período determinado, encurtando a duração da sua vida. O valor da força de trabalho compreende o valor das mercadorias necessárias para reproduzir o trabalhador, ou seja, para perpetuar a classe trabalhadora. Se o prolongamento da jornada contra as leis naturais (o qual o capital, necessariamente, quer conseguir, em seu impulso desmedido para expandir seu valor) encurta a vida do trabalhador e, com isso, a duração da força de trabalho, torna-se então necessária a mais rápida substituição dos elementos desgastados. Aumentam os custos de desgaste na reprodução da força de trabalho. O mesmo ocorre com uma máquina: quanto mais rápido ela se desgasta, tanto maior a proporção do valor a ser reproduzida diariamente. O interesse do próprio capital parece indicar a conveniência da jornada normal de trabalho (Marx, 2006, p. 270).

Nessa sociabilidade capitalista, as relações sociais são traçadas e mediadas pela valorização do valor, em que o movimento inexorável do capital busca expansão contínua e epiloga as necessidades humanas da sociedade. Assim, o valor de troca das mercadorias sobrepõe o valor de uso delas, desde que, em seu processo de circulação (venda), a soma dos valores dessa mercadoria supere a soma dos valores de sua produção, como já expressamos. No entanto, nesse processo, nos países latino-americanos, a economia capitalista situa e demarca traços específicos, como verificaremos a seguir.

Marx (1980) desenvolveu analiticamente o conceito de mais-valia, compreendendo como parte de um trabalho não pago ao produtor, movimentando o processo produtivo do capital. O autor afirma que “a produção capitalista não é apenas produção de mercadorias, ela é essencialmente produção de mais-valia” (Marx, 1980, p. 584).

O trabalhador não produz para si, mas para o capital. Por isso não é mais suficiente que ele apenas produza. Ele tem de produzir mais-valia. Só é produtivo o trabalhador que produz mais-valia para o capitalista, servindo assim à auto expansão do capital (Marx, 1980, p. 584).

Marx (2006), ao desvelar o valor, constatou sua relação adversa com o aumento da produtividade na sociedade capitalista. O autor relata que a ampliação de investimento em meios de produção, mediada pela acumulação e centralização de capital, reflete a redução do emprego de força de trabalho (parte variável do capital). Em outros termos, as análises marxianas revelam que, na sociabilidade do capital, ocorre severa redução do contingente de força de trabalho, que, ao produzir valor, reduz também o seu próprio valor (devem-se considerar os meios necessários à sua existência e reprodução), possibilitando na produção total de valor o aumento de parte da mais-valia. Ou seja, na busca incessante por lucros, o capitalista, além de excluir parte dos trabalhadores do processo produtivo, reduz o preço da força de trabalho com o barateamento dos meios de subsistência, apropriando-se, assim, cada vez mais, do valor produzido pela força de trabalho (mais-valia relativa). Nesse sentido, no processo de produção de capital, há redução do “tempo de trabalho socialmente necessário” à produção de mercadorias. De acordo com Marx (1980),

A produção de mais-valia absoluta se realiza com o prolongamento da jornada de trabalho além do ponto em que o trabalhador produz apenas um equivalente ao valor de sua força de trabalho e com a apropriação pelo capital desse trabalho excedente. Ela constitui o fundamento do sistema capitalista e o ponto de partida da produção da mais-valia relativa. Esta pressupõe que a jornada de trabalho já esteja dividida em duas partes: trabalho necessário e trabalho excedente. Para prolongar o trabalho excedente, encurta-se o trabalho necessário com métodos que permitem produzir-se em menos tempo o equivalente ao salário. A produção da mais-valia absoluta gira exclusivamente em torno da duração da jornada de trabalho; a produção da mais-valia relativa revoluciona totalmente os processos técnicos de trabalho e as combinações sociais. **A produção da mais-valia relativa**, pressupõe, portanto, um modo de produção especificamente capitalista, que, com seus métodos, meios e condições, surge e desenvolve, de início, na base da subordinação formal do trabalho ao capital. No curso desse desenvolvimento, essa subordinação formal é substituída pela sujeição real do trabalho ao capital (Marx, 1980, p. 585, grifos nossos).

Portanto, além de elucidar novamente que a valorização do valor é revelada no processo produtivo, é nítida a centralidade da força de trabalho nesse meio. Apresentando-se como mercadoria especial, efetiva-se a geração de mais-valia para o trabalhador: do “mais-trabalho”, uma vez que a fórmula geral do capital é “D-M-D”, da soma de valor em circulação é extraída uma soma de valor maior; observamos que o processo de produção capitalista cria essa soma de valor maior que se realiza na

circulação do capital (Marx, 2017). Assim, explica-se a produção do valor frente à exploração da força de trabalho – com o trabalho não pago.

O capitalista produz a mercadoria não em razão dela mesma, não em razão de seu valor de uso ou para consumo próprio. O produto que o capitalista tem realmente em vista não é o produto palpável em si, mas o excedente de valor do produto, acima do valor do capital nele consumido. O capitalista adianta o capital total sem levar em consideração os diferentes papéis que seus componentes desempenham na produção do mais-valor. Ele adianta todos esses componentes em igual medida, não só para reproduzir o capital adiantado, mas para produzir um excedente de valor sobre esse capital. Transformar o valor do capital variável por ele adiantado num valor maior é algo que ele só pode fazer por meio de seu intercâmbio com trabalho vivo, da exploração de trabalho vivo. E ele só pode explorar o trabalho na medida em que adianta as condições para a realização deste trabalho – os meios e os objetos de trabalho, a maquinaria e a matéria-prima –, isto é, na medida em que utiliza, na forma de condições de produção, uma soma de valor de que dispõe; do mesmo modo, ele só é capitalista, só é capaz de promover o processo de exploração do trabalho, porque, como proprietário das condições de trabalho, ele se confronta com o trabalhador como mero proprietário da força de trabalho (Marx, 2017, p. 73).

Nesse processo, o capitalista tem ciência de que, embora apenas a parte variável do capital crie mais-valor⁴³, ela o realiza mediante adiantamento das condições de produção do trabalho. Desse modo, o capitalista só poderá explorar a força de trabalho mediante antecipação do capital constante, que só pode ser valorizado por meio do adiantamento do capital variável. Sendo assim, as partes do capital para seu proprietário na representação do processo produtivo, mesmo que equivalentes, podem expressar diferentes taxas de mais-valor. Devemos, no entanto, asseverar que os custos do produto investidos pelo capitalista precisam ser repostos, para que o capital seja conservado ou reproduzido em sua grandeza original. Marx (2017) afirma que

O valor contido na mercadoria é igual ao tempo de trabalho que custa sua produção, e a soma desse trabalho consiste em trabalho pago e

⁴³ De acordo com Marx (2017, p. 73), “a taxa de mais-valor medida sobre o capital variável chama-se taxa de mais-valor; a taxa de mais-valor medida sobre o capital total chama-se taxa de lucro. Trata-se de duas medições distintas da mesma grandeza, as quais, em decorrência da diversidade dos padrões de medida, expressam simultaneamente proporções ou relações distintas da mesma grandeza. A transformação da taxa de mais-valor em taxa de lucro deve ser derivada da transformação de mais-valor em lucro, e não o inverso. Com efeito, é da taxa de lucro que se parte historicamente. Mais-valor e taxa de mais-valor são, relativamente, o invisível e o essencial a ser investigados, ao passo que a taxa de lucro e, assim, a forma do mais-valor como lucro são fenômenos superficiais”.

trabalho não pago. Os custos da mercadoria para os capitalistas compõem-se, por sua vez, somente da parte do trabalho nela objetivado pelo qual ele pagou. O mais-trabalho contido na mercadoria não custa nada ao capitalista, embora para o trabalhador ele custe tanto quanto o trabalho pago e embora crie tanto valor como este último e entre na mercadoria como elemento criador de valor. O lucro do capitalista provém do fato de que ele possui para vender algo pelo qual não pagou. O mais-trabalho, ou lucro, consiste precisamente no excedente do valor-mercadoria sobre seu preço de custo, isto é, no excedente da soma total de trabalho contida na mercadoria sobre a soma de trabalho paga nela contida. O mais-valor, independentemente de onde provenha, é, pois, um excedente sobre o capital total adiantado (Marx, 2017, p. 74).

Conforme relatamos, a lei geral de acumulação capitalista descreve o aumento do capital constante e do gradativo decréscimo do capital variável, de sua composição orgânica, mediante constante inserção não só de técnicas e de novos maquinários, mas também da intensificação das formas de extração da mais-valia, dos fatores latentes do desemprego, ou melhor, da “descartabilidade” da força de trabalho:

A acumulação capitalista produz constantemente e isso em proporção à sua energia e às suas dimensões uma população trabalhadora adicional relativamente supérflua ou subsidiária, ao menos no que concerne às necessidades de aproveitamento por parte do capital (Marx, 1980, p. 731).

A “Lei Geral da Acumulação Capitalista”, do livro I de O Capital, dispõe as bases analíticas para a existência de uma superpopulação relativa de trabalhadores pela lógica de acumulação descrita. As alterações da composição técnica do capital são aceleradas por processos importantes na dialética do capitalismo: a concentração e a centralização de capitais. A concentração se dá pelo crescente acúmulo dos meios de produção e pela aglomeração do comando sobre o trabalho. Esse processo é, em parte, responsável pela centralização de capital, ocasionando uma espécie de inibição da concorrência intercapitalista, devido à aglutinação dos meios de produção em poucas mãos, apesar do crescimento do capital social, já que os capitalistas industriais encontraram condições favoráveis para expansão da escala de suas operações. Já centralização de capital é responsável por racionalizar o trabalho, alterando a concorrência pelo monopólio com a incorporação de capitais menores pelos maiores, fundindo vários capitais individuais em um só. Assim, por meio desses dois processos, é possível o aprofundamento da acumulação capitalista: ampliação

dos métodos de exploração do capital sobre o trabalho, com novos instrumentos de trabalho, novas matérias-primas, desenvolvimento tecnológico etc.

Desse modo, essas perspectivas teriam íntima correlação, que Marx (1980) designa como “composição orgânica do capital”, expressando a relação entre capital constante e capital variável, entre meios de produção e força de trabalho, no âmbito da relação social do capital. A investigação marxiana aponta que o crescimento do capital provoca crescimento da sua parte variável, em que é exigida força de trabalho já que a parte variável é empregada no processo produtivo para extração de mais valor. Assim, o acréscimo do capital infere no acréscimo de sua parte variável, transformada em força de trabalho; parte desta mais-valia tende a transformar-se em capital adicional, metamorfoseando-se em capital variável⁴⁴. Como o capital passa a produzir sistematicamente mais-valia, a escala da acumulação e da reprodução tende a ser aumentada, reproduzindo “a mesma relação em escala ampliada: mais capitalistas ou capitalistas mais poderosos, num polo, e mais assalariados, no outro”. As investigações marxianas afirmam que a força de trabalho necessita “incorporar-se continuamente ao capital como meio de expandi-lo; não pode livrar-se dele”, de forma que acumular capital é aumentar o proletariado (MARX, 1980, p. 715).

O ponto crucial da análise do estudioso é que a “força de trabalho adicional” incluída na produção tem como objetivo a valorização do capital, e não a satisfação das necessidades básicas sociais. Assim, a lógica da produção capitalista, incidida por uma lei geral, permite que o trabalhador produza para o capitalista e vivencie um duro processo de proletarização. Na verdade, o que resta ao trabalhador se não vender sua força de trabalho, já que esta é a única mercadoria que possui? A base do assalariamento é a base da produção da pobreza; mesmo que o trabalhador encontre condições favoráveis e obtenha bom retorno salarial, isso não anula a exploração à qual está subordinado. Marx (1980) salienta que, mesmo havendo aumento nos salários, ocorre, em períodos férteis da economia, diminuição quantitativa do trabalho não-pago do operário.

⁴⁴ Marx (1980) exemplifica: “Suponhamos que não se modifique a composição do capital, isto é, determinada massa de meios de produção ou determinado capital constante exijam sempre, para funcionar, a mesma quantidade de força de trabalho, e admitamos ainda que fiquem inalteradas as demais condições. De acordo com estes pressupostos, a procura de trabalho e o fundo de subsistência dos trabalhadores aumentarão, evidentemente, na mesma proporção do capital, e tanto mais rapidamente quanto mais rápido for o crescimento do capital” (Marx, 1980, p. 714).

Ao analisar esse processo, o estudioso alemão afirma que o capital cria, então, verdadeira “superpopulação relativa de trabalhadores”, constituindo um “inesgotável reservatório de força de trabalho”. A criação dessa superpopulação relativa de trabalhadores configura-se como uma das características fundamentais do modo de produção capitalista e da consolidação de um de seus maiores instrumentos de acumulação privada: a grande indústria moderna. Esta, a partir da utilização de incrementos tecnológicos, ampliou as formas de extração da mais-valia relativa. De acordo com Marx (1980),

a acumulação capitalista sempre produz, e na proporção da sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente (...). Se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna por sua vez a alavanca da acumulação capitalista, e mesma condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado, independente dos limites do verdadeiro incremento da população (Marx, 1980, p. 732-734).

Todavia o teórico compreende que, para o capital, há uma parcela de trabalhadores disponíveis que excede os limites naturais do desenvolvimento; trata-se do “exército industrial de reserva que excede o incremento natural de população” (Marx, 1980, p. 737). Desse modo, o autor infere críticas sobre a “produção de uma superpopulação relativa de trabalhadores”, indicando que ela avança mais rápido do que a transformação técnica do processo produtivo, de modo que uma “parte da classe trabalhadora é condenada à ociosidade” (Marx, 1980, p. 738).

Em seus escritos, Marx (1980) relata a existência de três formas principais de superpopulação relativa de trabalhadores: a flutuante, a latente e a estagnada.

Nos centros da indústria moderna, fábricas, manufaturas, usinas siderúrgicas e minas etc., os trabalhadores são ora repelidos, ora atraídos em quantidade maior, de modo que, no seu conjunto, aumenta o número dos empregados, embora em proporção que decrescente com o aumento da escala da produção. Aí a superpopulação assume a forma flutuante. (...) quando a produção capitalista se apodera da agricultura ou nela vai penetrando diminui, à medida que se acumula o capital que nela funciona, a procura absoluta

da população trabalhadora rural. Dá-se uma repulsão de trabalhadores que não é contrabalanceada por maior atração, como ocorre na indústria não-agrícola. Por isso, parte da população encontra-se sempre na iminência de transferir-se para as fileiras do proletariado urbano ou da manufatura e na espreita de circunstâncias favoráveis a essa transferência (....) Está fluindo sempre esse manancial da superpopulação relativa. Mas seu fluxo constante para as cidades pressupõe no próprio campo uma população supérflua sempre latente, cuja dimensão só se torna visível quando, em situações excepcionais se abrem todas as comportas dos canais de drenagem. Para isso o trabalhador rural é rebaixado ao nível de salário e está sempre com o pé no pântano do pauperismo. A terceira categoria de superpopulação relativa, a estagnada, constitui parte do exército de trabalhadores em ação, mas com ocupação totalmente irregular. Ela proporciona ao capital reservatório inesgotável de força de trabalho disponível (Marx, 1980, p. 743-745).

Há de se destacar que essa massa da classe trabalhadora se constitui na acumulação capitalista, a partir da forma mais típica do processo de valorização do capital, bem como da combinação mais extensiva com formas pré-capitalistas de extração de excedente. À proporção que a riqueza social aumenta, aumenta também o exército industrial de reserva⁴⁵: “A força de trabalho disponível é ampliada pelas mesmas causas que aumentam a força expansiva do capital (...). Quanto maior essa camada de lázaros da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva (...) maior o pauperismo” (Marx, 1980, p. 747). Apesar disso, Marx (1980) assevera que essa lei absoluta da acumulação de capital, assim como todas as leis, tende a modificar-se

⁴⁵ Maranhão (2006) relata ainda que o processo de construção e expansão de uma “superpopulação relativa”, ou seja, de uma população acima da necessidade imediata de incorporação à produção, está inserido no desenvolvimento histórico do capitalismo, em que a busca pela subsunção real do trabalho ao capital realizou a incorporação da maquinaria à indústria, objetivando reduzir o tempo de rotação do capital, diminuindo o tempo de trabalho necessário e aumentando a capacidade de extrair trabalho excedente (mais-valia relativa). O estudioso expressa algumas consequências desse processo: “Com a expansão da superpopulação relativa, cria-se assim tanto uma população proletarizada, sempre pronta a atender aos anseios do capital por trabalho, como, também, uma massa de desocupados duradouros e miseráveis que estão totalmente espoliados dos mais básicos meios de subsistência. As consequências da ampliação dessa imensa massa de seres humanos disponíveis são diversas. Para o capital, ela tem efeitos positivos sobre várias esferas que compõem a produção global do capital social total, ao passo que: 1) dinamiza os ciclos de rotação do capital $D - M - P \dots - M' - D'$ deixando à disponibilidade dos diversos investimentos e créditos capitalistas uma quantidade sempre renovável de força de trabalho; 2) barateia o custo da força de trabalho, ao despejar continuamente no mercado uma grande quantidade de oferta dessa mercadoria; 3) aumenta a produtividade através da intensificação da extração de mais-valia absoluta e relativa, fazendo com que os trabalhadores se autopolicem e trabalhem com mais constância. Além disso, o papel da superpopulação relativa na regulação e flutuação do preço da força de trabalho a transforma em um instrumento eficaz e necessário de ampliação da extração de mais-valia e na contenção dos efeitos da lei da queda tendencial na taxa de lucros” (Maranhão, 2006, p. 106, grifos nossos).

por diversas circunstâncias (Marx, 1980, p. 747)⁴⁶. Para o autor, o pauperismo⁴⁷ constitui o lumpemproletariado propriamente dito, figurando-se como “o asilo para inválidos do exército trabalhador ativo e o peso morto do exército industrial de reserva”, que junto à superpopulação relativa, formam a condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. “O pauperismo pertence aos *faux frais* [custos mortos] da produção capitalista, gastos cuja maior parte, no entanto, o capital sabe transferir de si mesmo para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média” (Marx, 2008, p. 874).

É importante ainda salientar como o processo de acumulação de capital é interligado à lei da queda tendencial da taxa de lucro⁴⁸ e à permanência histórica da

⁴⁶ O autor afirma que “da natureza do processo capitalista de acumulação, que não é mais que um aspecto do processo de produção capitalista, segue-se, portanto, que a massa crescente dos meios de produção destinados a converter-se em capital tenha sempre à disposição uma população trabalhadora crescente na mesma proporção, excedente e suscetível de ser explorada. Portanto, à medida que se desenvolve o processo de produção e acumulação, tem de aumentar, do mesmo modo, a massa do mais-trabalho suscetível de apropriação e apropriado e, por conseguinte, a massa absoluta do lucro apropriado pelo capital social. Mas as mesmas leis de produção e acumulação fazem com que, juntamente com a massa, também o valor do capital constante aumenta em progressão crescente e mais rapidamente que a parte variável do capital, que é aquela que se troca por trabalho vivo. Desse modo, as mesmas leis produzem para o capital social uma massa crescente e absoluta de lucro e uma taxa de lucro decrescente” (Marx, 2017, p. 269).

⁴⁷ Esse importante autor especifica que a esfera do pauperismo é composta por três categorias: “Pondo de lado os vagabundos, os criminosos, as prostitutas, o rebanho do proletariado em suma, essa camada social consiste em três categorias. Primeiro, os aptos para o trabalho. Basta olhar as estatísticas inglesas, referentes ao pauperismo para verificar que seu número aumenta em todas as crises e diminui quando os negócios se reanimam. Segundo os órfãos e filhos de indigentes. Irão engrossar o exército industrial de reserva, e são recrutados rapidamente e em massa para o exercício ativo dos trabalhadores em tempos de grande prosperidade, como em 1860 por exemplo. Terceiro, os degradados, desmoralizados, incapazes de trabalhar. São notadamente os indivíduos que sucumbem em virtude de sua incapacidade de adaptação, decorrente da divisão do trabalho, os que ultrapassam a idade normal de um trabalhador, e as vítimas da indústria, os mutilados, enfermos, viúvas etc., cujo número aumenta com as máquinas perigosas, as minas, as fábricas de produtos químicos etc. O pauperismo constitui o asilo dos inválidos do exército ativo dos trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção e sua necessidade se compreendem na produção e na necessidade da superpopulação relativa, e ambos constituem condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. O pauperismo faz parte das despesas extras da produção capitalista, mas o capital arranja sempre um meio de transferi-las para a classe trabalhadora e para a classe média inferior” (Marx, 1980, p. 747).

⁴⁸ Marx (2017), nos três capítulos da Seção III do Livro III de **O Capital**, relata sobre “a Lei da queda tendencial da taxa de lucro”, descrevendo a tendência de decréscimo relativo do capital variável (gastos efetuados com os salários) em relação ao capital constante (despendido em maquinaria, matérias-primas, reparo e manutenção de equipamentos e instalações, dentre outros) e, assim, seu decréscimo em relação ao capital global. Essa alteração gradual da composição orgânica média do capital é justificada pelo crescimento relativo do capital constante, a partir do contínuo aumento da produtividade social do trabalho, cujo pilar é o incessante desenvolvimento da tecnologia aplicada ao processo de trabalho. Desse modo, é essa elevação progressiva da composição do capital que conduz a uma queda gradual na taxa de lucro geral, ou seja, a parcela de capital variável (montante de salário) presente no custo de cada mercadoria, diminui relativamente, equiparada ao capital constante (meios de produção em geral). Assim, mesmo que a taxa de mais-valor seja ampliada com o aprofundamento da exploração

superpopulação relativa da força de trabalho. Marx (2017) afirma que essa tendência progressiva da taxa geral de lucro à queda é uma expressão peculiar do modo de produção capitalista e do desenvolvimento progressivo da força produtiva social do trabalho, em que

A mesma taxa de mais-valor, com um grau de exploração constante do trabalho, seria expressa assim numa taxa decrescente de lucro, porque, com seu volume material, também aumenta, ainda que não na mesma proporção, o volume de valor do capital constante e, com isso, do capital total. Se, além disso, partirmos do pressuposto de que essa alteração gradual na composição do capital não se opera simplesmente em esferas isoladas da produção, mas, em maior ou menor grau, em todas ou pelo menos nas esferas decisivas da produção e que, portanto, essas alterações afetam a composição orgânica média do capital total existente numa determinada sociedade, chegaremos necessariamente à conclusão de que crescimento gradual do capital constante em proporção ao variável tem necessariamente como resultado uma queda gradual na taxa geral de lucro, mantendo-se constante a taxa do mais-valor, ou seja, o grau de exploração do trabalho pelo capital (Marx, 2017, p. 249-250).

Desse modo, a queda tendencial da taxa de lucro, tendência implacável do desenvolvimento capitalista reconhecida por Marx (2017), é responsável por engendrar agudas contradições no processo de produção e reprodução do sistema: simultaneamente, continua efetuando o aumento tendencial da massa de lucro apropriado e acumulado pelo capitalista. Nesse ínterim, o autor chama atenção para um processo de superprodução e de superacumulação de capitais excedentes, bem como da classe trabalhadora excedente, já que esse processo de superacumulação de capital cria uma superpopulação relativa de trabalhadores. O grande volume de capital, por sua vez, passa a ser dispendido para realização de novos investimentos, expandido processos de trabalho, em que as empresas cada vez mais são conduzidas à concentração de capitais.

O processo de produção capitalista é ao mesmo tempo, essencialmente, um processo de acumulação. Já vimos como, à medida que progride a produção capitalista, a massa de valor que tem de reproduzir-se ou conservar-se simplesmente aumenta e cresce

do trabalho (com o aumento da jornada de trabalho ou com a intensificação do trabalho), a taxa de lucro decai sempre que essa elevação de capital constante (em relação ao capital variável) expandir mais rápido do que a taxa de mais-valor. Isso significa que, com a evolução da produtividade do trabalho, em cada unidade da mercadoria se materializa (em termos de valor), maior quantidade de trabalho morto, do que trabalho vivo explorado.

com o aumento da produtividade do trabalho, mesmo quando a força de trabalho empregada permanece constante. Com o desenvolvimento da força produtiva social do trabalho, porém, incrementa-se ainda mais a massa dos valores de uso produzidos, que é uma das partes que forma os meios de produção. E o trabalho adicional, por meio de cuja apropriação essa riqueza adicional pode voltar a converter-se em capital, não depende do valor, mas da massa desses meios de produção (inclusive os meios de subsistência), já que o trabalhador, no processo de trabalho, não atua de fato sobre o valor, mas simplesmente sobre o valor de uso dos meios de produção. No entanto, a própria acumulação e, com ela, a correspondente concentração do capital, é um meio material para aumentar a força produtiva. E nesse aumento dos meios de produção está implícito o crescimento da população trabalhadora, a criação de uma população trabalhadora que corresponda ao capital excedente e que, em geral, costuma inclusive ultrapassar as necessidades deste último, convertendo-se em superpopulação. Um excedente momentâneo do capital excedente acima da população trabalhadora mobilizada surtiria um duplo efeito. Por um lado, mediante o aumento do salário e o consequente abrandamento das influências que dizimam e aniquilam a descendência dos trabalhadores, assim como mediante a facilitação dos matrimônios, tal excedente aumentaria paulatinamente a população trabalhadora; por outro lado, no entanto, mediante a aplicação dos métodos que geram o mais-valor relativo (introdução e aperfeiçoamento de maquinaria), ele criaria com ainda maior rapidez uma superpopulação artificial, relativa, que, por sua vez – já que na produção capitalista a miséria gera população –, se converteria numa nova incubadora de um aumento verdadeiramente rápido do tamanho da população. Da natureza do processo capitalista de acumulação, que não é mais que um aspecto do processo de produção capitalista, segue-se, portanto, que a massa crescente dos meios de produção destinados a converter-se em capital tenha sempre à disposição uma população trabalhadora crescente na mesma proporção, excedente e suscetível de ser explorada. Portanto, à medida que se desenvolve o processo de produção e acumulação, tem de aumentar, do mesmo modo, a massa do mais-trabalho suscetível de apropriação e apropriado e, por conseguinte, a massa absoluta do lucro apropriado pelo capital social (Marx, 2017, p. 254-255).

Nesse sentido, a relação da superpopulação relativa e do trabalho abstrato com a valorização do valor é explicitada na compreensão deste como expressão do trabalho humano, ou melhor, como redução do trabalho humano à condição de trabalho abstrato na sociabilidade do capital, que atende às necessidades de valorização do capital. Com essa afirmação, buscamos interligar a “lei geral da acumulação capitalista” à existência de um exército industrial de reserva permanente, bem como a um processo intenso de pauperização dos trabalhadores (tanto absoluto

quanto relativo⁴⁹). Nesse processo, o trabalhador e sua família são reduzidos à participação e à apropriação da riqueza socialmente produzida; no polo oposto, há maior apropriação da riqueza social por parte dos proprietários dos meios de produção.

Assim, o sistema econômico, à medida que cresce a produção e a apropriação privada de riqueza (possibilitada pela valorização do valor e suas tensões), cresce também a miséria, frente à subordinação da satisfação das necessidades humanas às denotações do capital, devido à exploração do trabalho humano, uma vez que apenas o trabalho produz valor. Desse modo, amplia-se cada vez mais o fenômeno do pauperismo (camada larga da superpopulação de trabalhadores), atingindo uma forma histórica jamais vivenciada pela sociedade em outros modos de produção. A pobreza não é mais fruto de carência dos meios produtivos ou da dificuldade de produção de riquezas: na ordem do capital, ele reflete a desigualdade social, a acumulação, a centralização e a apropriação privada dos meios de produção.

Marx (2017) demonstra que, na relação entre mais-valia e produtividade, cresce a dificuldade do capital de valorizar-se à medida que o modo de produção capitalista se desenvolve, porque a valorização do capital está “confinada” aos limites da relação entre o trabalho necessário e o mais-trabalho. Desse modo, a valorização do capital torna-se cada vez mais difícil à proporção que as forças produtivas se desenvolvem e o trabalho necessário se aproxima de seu limite inferior⁵⁰. O capitalista, na busca de promover a ampliação da extração de mais-valia, e consciente de que não é possível uma ampliação infinita da jornada de trabalho (mais-valia absoluta), necessita de investimentos em maquinários modernos, substituindo o trabalho humano pelo automatizado (aumento da mais-valia relativa). Disso decorre alteração da composição do capital expressa no aumento do capital constante em relação ao

⁴⁹ Netto e Braz (2012) sinalizam a distinção entre a pauperização absoluta e a pauperização relativa, em que “a pauperização absoluta se registra quando as condições de vida e trabalho dos proletários experimentam uma degradação geral: queda do salário real, aviltamento dos padrões de alimentação e moradia, intensificação do ritmo de trabalho, aumento do desemprego. A pauperização relativa é distinta: pode ocorrer mesmo quando as condições de vida dos trabalhadores melhoram, com padrões de alimentação e moradia mais elevados; ela se caracteriza pela redução da parte que lhes cabe do total dos valores criados, enquanto cresce a parte apropriada pelos capitalistas” (Netto; Braz, 2012, p. 135).

⁵⁰ Devemos considerar que Marx, no desenvolver dos seus estudos, leva em consideração a criação de necessidades, pelo processo de fetiche da mercadoria, em que o consumo, na reprodução social, perpassa a linha das necessidades sociais. Ressaltamos que o aumento da composição orgânica, permite o emprego da força de trabalho em novos produtos, aumentando e diversificando, desse modo, também a riqueza socialmente produzida.

capital variável. Desse modo, observa-se intrínseca vinculação da extração da mais-valia relativa à criação da superpopulação relativa e do pauperismo.

O movimento da lei da demanda e oferta de trabalho completa, sobre essa base, o despotismo do capital. Tão logo os trabalhadores desvendam, portanto, o mistério de como é possível que, na mesma medida em que trabalham mais, produzem mais riqueza alheia, de como a força produtiva de seu trabalho pode aumentar ao mesmo tempo que sua função como meio de valorização do capital se torna cada vez mais precária para eles; tão logo descobrem que o grau de intensidade da concorrência entre eles mesmos depende inteiramente da pressão exercida pela superpopulação relativa (Marx, 2009, p. 869).

A força de trabalho é a fonte da produção de mais-valia, e o capital, como relação social alienada, subordina todas as necessidades humanas a essa produção, ao passo que também acaba por excluí-las, frente ao esforço do capitalista em valorizar seu dinheiro adiantado. Desse modo, a infundável busca por ampliar e intensificar a produção, seja por investimentos em tecnologias, seja por métodos de organização da produção, compele a força de trabalho, tornando prescindível parte desses trabalhadores. Em outros termos, afirmamos que o desenvolvimento histórico do capitalismo no mundo, promoveu a “subsunção real do trabalho ao capital”, em que a incorporação da maquinaria à indústria buscou reduzir o tempo de trabalho necessário.

No livro III de **O Capital**, Marx (2017) debate também sobre as causas contrarrestantes da lei da queda tendencial da taxa de lucro e sobre o comportamento dessa superpopulação relativa mediante as diversas variações econômicas de “prosperidade e crise”. É observada certa tendência dessa massa de trabalhadores ser transformada em um “incremento na extração da mais-valia” mediante a “ampliação da taxa de exploração dos trabalhadores ocupados” (Marx, 2017).

Devemos destacar que o autor trata da compressão do salário abaixo do seu valor”, que é um conceito importante nas análises marxianas, e está relacionado à exploração da força de trabalho no capitalismo, no contexto das “influências contrarrestantes” que incidem na queda da taxa de lucro. A compreensão desse conceito é fundamental para análise da superexploração da força de trabalho no capitalismo contemporâneo, que será abordado nos próximos itens.

Assim, para analisar a compressão do salário, é essencial examinar a relação entre o valor da força de trabalho, o salário pago e a mais-valia gerada no processo

produtivo. Segundo Marx (2017), o valor da força de trabalho é determinado pelo valor dos bens necessários para a reprodução do trabalhador, ou seja, o conjunto de bens e serviços indispensáveis para prover o sustento do trabalhador e sua família, garantir sua capacidade de continuar trabalhando, e reproduzir sua força de trabalho no longo prazo. Assim, esse valor inclui alimentação, moradia, vestuário, educação, entre outros, e varia histórica e socialmente. Assim, o tempo de trabalho necessário para produzir os meios de subsistência requeridos para esta manutenção determina o valor dessa força de trabalho.

Desse modo, quando o autor trata da compressão do salário abaixo do valor da força de trabalho, está referindo-se à situação em que o trabalhador recebe uma remuneração menor do que o valor necessário para essa reprodução plena de sua força de trabalho, que pode ocorrer de várias maneiras, seja pela desvalorização dos salários (fruto da competição entre trabalhadores ou mediada pela própria existência de uma superpopulação relativa de trabalhadores), seja pela intensificação do trabalho (em que o aumento da produtividade reduz o custo das mercadorias, mas o salário não acompanha a diminuição relativa do valor dos bens), seja ainda pelo empobrecimento relativo da classe trabalhadora (aumentando a riqueza geral da sociedade que não se traduz em um aumento proporcional dos salários devido ao processo de acumulação e centralização).

A propensão em manter os salários abaixo de seu valor está relacionada à sanha capitalista em maximizar a mais-valia, seja por meio de sua forma absoluta ou relativa. Além disso, em contextos de crise econômica, aumento de desemprego ou oferta de trabalhadores (exército industrial de reserva), os salários podem ser pressionados ainda mais para baixo.

A tendência geral da produção capitalista não é para elevar o nível médio normal do salário, mas, ao contrário, para fazê-lo baixar, empurrando o valor do trabalho mais ou menos até seu limite mínimo. Porém, se tal é a tendência das coisas nesse sistema, quer isso dizer que a classe operária deva renunciar a defender-se contra os abusos do capital e abandonar seus esforços para aproveitar todas as oportunidades que se lhe ofereçam de melhorar em parte a sua situação? (...) Creio haver demonstrado que as lutas da classe operária em torno do padrão de salários são episódios inseparáveis de todo o sistema do salariado: que, em 99% dos casos, seus esforços para elevar os salários não são mais que esforços destinados a manter de pé o valor dado do trabalho e que a necessidade de disputar o seu preço com o capitalista é inerente à situação em que o operário se vê colocado e que o obriga a vender-se a si mesmo como uma mercadoria (Marx, 2006, p. 205).

Logo, os efeitos da remuneração abaixo de seu valor ocasionam consequências graves para os trabalhadores e para a sociedade: alienação, desgaste físico e mental, reprodução da desigualdade social⁵¹. Destacamos que compreender esses efeitos do salário abaixo do valor da força de trabalho é essencial para a análise das políticas de emprego, que deveriam amenizar esses efeitos, espessados pela superexploração da força de trabalho nos países de economia dependente.

Marx (2006) salienta a existência de outra importante questão: a tendência progressiva de a taxa geral de lucro decair, sendo está uma expressão peculiar ao modo de produção capitalista, do desenvolvimento progressivo da força produtiva social do trabalho. Em outros termos, como a parcela de trabalho vivo empregado decresce em relação à “massa do trabalho objetivado que o trabalho vivo mobiliza”, isto é, em relação aos meios de produção consumidos, a fração desse trabalho vivo não-pago objetivado em mais-valor torna-se decrescente em comparação com a dimensão de valor do capital total investido⁵².

Com a paralisação causada na produção (ou seja, nas crises, consequência da queda brusca na taxa de lucros) é colocada parte da classe trabalhadora em alqueive, deixando, desse modo, a parte ocupada numa situação em que teria de aceitar uma redução do salário, mesmo abaixo da média; uma operação que, para o capital, tem o mesmo efeito que se, com salário médio, tivesse sido elevada a mais-valia relativa ou absoluta. (...) A queda do preço e a luta pela concorrência teriam, por outro lado, estimulado cada capitalista a reduzir o valor individual de seu produto global – mediante utilização de máquinas novas, métodos novos e aperfeiçoados de trabalho, novas combinações – abaixo do seu valor geral, ou seja, a elevar a força produtiva de dado quantum de trabalho, a reduzir a proporção do capital variável em relação ao constante e, com isso, a liberar trabalhadores, em suma, a criar uma superpopulação artificial (Marx, 2017, p. 192).

Observamos então que esse agravamento e aumento da superpopulação relativa em períodos de recessão acarreta ampliação e aprofundamento da exploração dos trabalhadores ocupados. Além disso, estimula a extração de mais-

⁵¹ Marx (2006) destaca que o papel da luta de classes é central para evitar que o salário fique abaixo do valor da força de trabalho, em que a luta organizada dos trabalhadores reivindica melhores condições. O autor acentua que os sindicatos, greves e movimentos sociais são fundamentais para garantir melhores condições e um salário mais justo. “O trabalhador precisa lutar contra a tendência natural do capitalista de reduzir os salários ao mínimo necessário para a mera existência” (Marx, 2006, p. 402).

⁵² Marx afirma que (2017, p. 264) “E essa proporção entre a massa de mais-valor e o valor do capital total empregado constitui a taxa de lucro, que tem, portanto, de diminuir constantemente”.

valia para superação de ciclos de crise do capital. Desse modo, observa-se a função da superpopulação relativa como “contra-arrestante” (Marx, 2017), como apresentaremos no próximo capítulo. Alguns efeitos da ampliação da superpopulação relativa são sentidos pelos trabalhadores: intensificação da exploração, como rebaixamento salarial (em virtude do crescimento da oferta de força de trabalho disponível); pressão exercida sobre a organização política dos trabalhadores.

Frente ao exposto, segundo Marx (2017), o desenvolvimento da produção, acumulação e centralização do capital passa a exigir processos de trabalho numa escala cada vez maior e, em dimensões crescentes – “como adiantamentos de capital cada vez maiores para cada empresa” (Marx, 2017, p. 270). A concentração crescente dos capitais e a progressiva expropriação dos produtores mais ou menos diretos são responsáveis por explicar que

um capitalista individual disponha de exércitos cada vez mais numerosos de operários (ainda que também para ele diminua o capital variável em relação ao capital constante), que a massa do mais-valor e, por conseguinte, do lucro por ele apropriado aumente simultaneamente à queda da taxa de lucro e apesar dessa queda (Marx, 2017, p. 271).

No entanto, observa-se crescente aumento da massa do trabalho vivo empregado e dos fatores que concentram massas de exércitos de trabalhadores sob o comando de capitalistas individuais, de capital fixo investido, de matérias-primas e de materiais auxiliares. Assim,

com base numa população trabalhadora dada, quando aumenta a taxa de mais-valor – seja pelo prolongamento ou intensificação da jornada de trabalho, seja pela queda de valor do salário em consequência do desenvolvimento da força produtiva do trabalho –, a massa do mais-valor (e, portanto, a massa absoluta de lucro) tem necessariamente de aumentar, apesar da queda relativa do capital variável em relação ao capital constante. O mesmo desenvolvimento da força produtiva do trabalho social, as mesmas leis que se manifestam na baixa relativa do capital variável comparado ao capital total e na consequente acumulação acelerada, enquanto, por outro lado, a acumulação converte-se retroativamente em ponto de partida para o desenvolvimento ulterior da força produtiva e de um subsequente decréscimo relativo do capital variável; esse mesmo desenvolvimento se traduz, abstraindo de flutuações momentâneas, no aumento crescente da força de trabalho total empregada e no incremento contínuo da massa absoluta do mais-valor e, portanto, do lucro (Marx, 2017, p. 271).

As genialidades dos capitalistas não são encerradas no que foi discutido até aqui; é preciso destacar essa lei dúplice: de um lado, observa-se o decréscimo da taxa de lucro; e de outro, derivando das mesmas causas, o acréscimo da massa absoluta do lucro. Marx (2017) desvenda que esse efeito dúplice só se pode representar num aumento do capital total em progressão mais acelerada que aquela em que diminui a taxa de lucro. No caso de composição mais alta ou aumento relativo mais intenso do capital constante, o emprego de capital variável acrescido em termos absolutos requer que o capital total aumente não só na proporção da composição mais alta, mas com maior rapidez. Disso se segue que, quanto mais se desenvolve o modo de produção capitalista, uma quantidade cada vez maior de capital é requerida para ocupar a mesma força de trabalho e, mais ainda, para ocupar uma crescente força de trabalho. Sobre a base capitalista, portanto, a crescente força produtiva do trabalho gera, necessariamente, uma aparente superpopulação trabalhadora permanente (Marx, 2017, p. 275).

Por fim, destacamos no presente estudo que, para Marx (2017), tanto o aumento do grau da exploração do trabalho quanto a superpopulação relativa são indicados como causas para atuação de influências contra-arrestantes na queda tendencial da taxa de lucro geral. Esse falso paradoxo provoca-nos e remete-nos a compreender que acumulação e centralização de capital, frente à apropriação privada dos meios de produção, fatores determinantes nesse processo de produção do capitalismo, permitem a extração do mais-valor por parte do capitalista e a apropriação do mais-trabalho, a partir de mecanismos anteriormente citados (prolongamento da jornada de trabalho, intensificação do trabalho etc.)⁵³.

A superpopulação relativa da força de trabalho praticada e acelerada pelo processo de desenvolvimento da força produtiva do trabalho, de acordo com o autor, pode expressar-se como uma causa contra-arrestante já que contribui para o aumento

⁵³ Para Marx (2017), “a massa de mais-valor gerada por um capital de dada grandeza é produto de dois fatores: da taxa do mais-valor, multiplicada pelo número de trabalhadores empregados com a taxa dada. Portanto, dada a taxa do mais-valor, ela depende do número de trabalhadores, e dado o número de trabalhadores, depende da taxa do mais-valor, ou seja, depende em geral da relação composta entre a grandeza absoluta do capital variável e a taxa do mais-valor. Ora, ficou demonstrado que, via de regra, as causas que elevam a taxa do mais-valor relativo são as mesmas que reduzem a massa da força de trabalho empregada, mas está claro que, nesse caso, produz-se mais ou menos, conforme a proporção determinada em que se realiza esse movimento antitético, e que a tendência de diminuição da taxa de lucro é especialmente enfraquecida pela elevação da taxa do mais-valor absoluto, gerado graças ao prolongamento da jornada de trabalho (Marx, 2017, p. 278).

da taxa de lucro, apesar de expressar-se na diminuição dessa taxa. Nesse sentido, manifesta-se (em vários ramos da produção) como causa da manutenção da subordinação incompleta do trabalho ao capital. Essa subordinação, que pode durar mais tempo do que o estágio geral de seu desenvolvimento, é resultado do barateamento e da grande quantidade de assalariados liberados ou disponíveis, bem como da resistência de alguns ramos produtivos de transformação do trabalho manual em mecanizado. Em contrapartida, observa-se a abertura de novos ramos e arranjos produtivos (em que as análises marxianas destacam para o consumo de luxo) baseadas no predomínio do elemento do trabalho vivo, os quais têm como base essa população relativa liberada pelo predomínio do capital constante em outros ramos produtivos.

Em ambos os casos, o capital variável constitui uma proporção significativa do capital total, e o salário se encontra abaixo da média, de modo que, nesses ramos da produção, tanto a taxa como a massa do mais-valor são extraordinariamente elevadas. Mas como a taxa geral de lucro é formada por meio da equalização das taxas de lucro nos ramos de produção particulares, a mesma causa que gera a tendência à queda da taxa de lucro produz aqui um contrapeso a essa tendência, paralisando, em maior ou menor grau, seu efeito (Marx, 2017, p. 276).

Como pode ser elucidado, as indicações marxianas demonstram que quanto mais o trabalhador produz riqueza, maior é sua expropriação pelo capitalista. Nessa expropriação, as flutuações entre capital constante e capital variável relacionam-se com a movimentação da superpopulação relativa, essencial para esse modo de produção econômico, uma vez que tem incidências determinantes nas relações da força de trabalho e do capital. No entanto, além de procurar intermediar as diferenças analíticas dessas categorias, este capítulo inicial buscou resgatar conceitos marxianos para compreender a exploração, a acumulação, além da existência e da permanência da superpopulação relativa de trabalhadores. Com isso, tenta esclarecer, a partir das particularidades da economia capitalista, a totalidade das relações sociais em que esses fenômenos estão envolvidos, apreendendo os aportes para análise das condições contemporâneas concretas, expressas na ampliação do desemprego e da pauperização da classe trabalhadora.

Partimos da compreensão de que esse quadro contraditório da economia capitalista é estrutural: a acumulação e a centralização de capital são partes

constitutivas tanto do modo de produção e reprodução capitalista quanto da dinâmica social contemporânea, que amplia desigualdades e disparidades sociais e econômicas. Desse modo, a busca capitalista por lucro realiza a condição máxima de exploração, limitando objetivamente um parâmetro mínimo no atendimento das necessidades mais básicas dos trabalhadores. Esse parâmetro é determinado pelo próprio desemprego, pelo subemprego e pela pobreza, ou melhor, por aspectos que regulam a disponibilidade da força de trabalho e do trabalho assalariado. Assim, o exército industrial de reserva alarga-se, possibilitando a redução máxima dos salários reais, até mesmo abaixo do nível de subsistência da força de trabalho (conforme relataremos a seguir).

Quanto maiores forem a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e o vigor de seu crescimento e, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior será o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível se desenvolve pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva acompanha, pois, o aumento das potências da riqueza. Mas quanto maior for esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto maior será a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do martírio de seu trabalho. Por fim, quanto maior forem as camadas lazarentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial. Essa é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista. Como todas as outras leis, ela é modificada, em sua aplicação, por múltiplas circunstâncias (Marx, 1980, p. 720).

Em outros termos, a análise marxiana indica que a busca pela acumulação gera miséria, ou seja, ao se perseguir centralização e concentração de capital, expressa-se aumento da superpopulação relativa de trabalhadores. Sem dúvidas, as formulações marxianas apresentadas neste estudo remetem a uma reflexão dialética e crítica sobre a realidade do capitalismo contemporâneo, interrogando para além das aparências dos fenômenos da exploração e submetendo ao aprofundamento das análises a essência central dessas expressões.

A produção de uma superpopulação relativa ou a liberação de trabalhadores avança com rapidez ainda maior do que a – já acelerada com o progresso da acumulação – revolução técnica do processo de produção e a correspondente redução proporcional da parte variável do capital em relação à parte constante. Se os meios de produção, crescendo em volume e eficiência, tornam-se meios de ocupação dos trabalhadores em menor grau, essa mesma relação é novamente

modificada pelo fato de que, à medida que cresce a força produtiva do trabalho, o capital eleva mais rapidamente sua oferta de trabalho do que sua demanda de trabalhadores. O sobretrabalho da parte ocupada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de sua reserva, ao mesmo tempo que, inversamente, esta última exerce, mediante sua concorrência, uma pressão aumentada sobre a primeira, forçando-a ao sobretrabalho e à submissão aos ditames do capital. A condenação de uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada em razão do sobretrabalho da outra parte, e vice-versa, torna-se um meio de enriquecimento do capitalista individual, ao mesmo tempo que acelera a produção do exército industrial de reserva num grau correspondente ao progresso da acumulação social (Marx, 2009, p. 864).

Segundo Marx e Engels (2009), à medida que se desenvolve o capital, desenvolve-se também o proletariado, que só pode existir mediante trabalho que o absorva, e esse trabalho só existe porque aumenta o capital. Por essa relação, esses trabalhadores, cuja condição de existência é a venda diária de sua força de trabalho, comportam-se como mais uma mercadoria no mercado. Por isso, essa força de trabalho sofre com as inflexões do mercado, com as mudanças da competição, com toda a flutuação do mercado, como já foi expresso neste estudo. Assim como se queima o excedente da produção, deteriora-se e destrói-se também a força de trabalho ativa e, principalmente, sobrando. A mercadoria força de trabalho é barateada ao extremo.

Em primeira análise, situa-se uma espécie de paradoxo da pobreza capitalista: afirmando-se o aumento dos limites inferiores e superiores de determinação dos salários, chega-se, em contrapartida, ao aumento exponencial da pobreza e da superpopulação relativa estagnada. A desigualdade social é crescente, bem como o nível dos salários. Esse falso paradoxo desfaz-se quando se compreende que os parâmetros para a subsistência humana também são constantemente elevados, sendo igualmente elevada a exploração e a usura capitalista, na busca constante de superlucros. Destacamos, assim, que o processo de pauperização é a essência da acumulação capitalista, já que reatualiza a relação de exploração entre capital x trabalho. Isso repõe condições novas, recria fenômenos contemporâneos pelo movimento do capital expropriador, arraigando a desigualdade social e os conflitos socioeconômicos.

Devemos demarcar que este estudo buscará desmistificar que o grande desemprego formal não significa simplesmente o aumento da pobreza: o pauperismo

é diversificado, bem como a composição da superpopulação relativa de trabalhadores. Diante disso, buscaremos analisar as particularidades latino-americanas.

Observamos que, no Brasil, distintamente de outros países da América Latina, a superpopulação relativa flutuante pode ser considerada ampla; além da crítica à terminologia “desocupados”, devemos pensar na grande extensão do setor de serviços brasileiro. Neste trabalho buscaremos justamente inferir como as políticas de trabalho e emprego do Estado (se é que existem) interferem na superpopulação relativa e suas camadas, frente à desestruturação do mercado de trabalho formal, desemprego, baixos salários e remunerações etc.

A exploração e a superexploração da força de trabalho, que remetem à extração massiva de mais-valia, não devem ser confundidas com o processo de pauperização da classe trabalhadora, essencialmente na dinâmica de miséria brasileira. Elucidaremos que, embora o trabalhador, no capitalismo dependente, não receba o suficiente para reprodução de sua força de trabalho, essa condição de não-reprodução não elimina a dinâmica de constituição da superpopulação relativa na dependência. Na condição de superexploração, o trabalhador empregado já não consegue as condições de sua total reprodução, razão pela qual não está no caminho do pauperismo, uma vez que este, no quadro da dependência, é mais acirrado, como uma espécie de “superpauperismo” para realidade de outros continentes. No capitalismo dependente, a dinâmica de superpopulação relativa é produzida pela superexploração, e não apenas pela exploração da força de trabalho.

No quadro da dependência, embora toda classe trabalhadora não se caracterize como classe constitutiva do pauperismo, as condições de vida do trabalhador, na dinâmica de superexploração, vulnerabiliza sua reprodução. Em outras palavras, a produção da superpopulação relativa apresenta uma característica mais precária do que em um quadro onde a classe trabalhadora é apenas explorada. Agrega-se a isso o aumento da superpopulação relativa devido à dinâmica de acumulação e centralização de capital.

A superpopulação relativa é um elemento fundamental para viabilizar a superexploração, em que o valor da força de trabalho é constituído por elementos materiais, morais e históricos, não apenas visando à reprodução biológica. Na dinâmica da exploração, o trabalhador está recebendo seu valor, constituindo uma troca equivalente de mercadorias (salário x trabalho). O capitalista não realiza o pagamento abaixo da força de trabalho, diferente de uma relação de superexploração, em que essa

violação é estrutural no capitalismo dependente e está vinculada à compensação do mais valor. Nessa compensação, o aumento da superexploração se dá pela dinâmica de acumulação do capitalismo contemporâneo, como veremos a seguir.

Nesse sentido, a análise marxiana da acumulação capitalista e da superpopulação relativa, evidencia que a produção de riqueza no capitalismo se sustenta na exploração e, nos países de economia dependente, na superexploração da força de trabalho. Ao concentrar e centralizar capital, o sistema amplia o exército industrial de reserva, rebaixando salários, precarizando condições de vida e restringindo a reprodução social dos trabalhadores. No contexto do capitalismo tardio, essas dinâmicas adquirem contornos específicos, articulando a lógica global da valorização do valor às particularidades da dependência, nas quais a superpopulação relativa não é apenas efeito, mas também condição para a intensificação da exploração. Essa compreensão é fundamental para analisarmos, a seguir, como a refuncionalização do Estado, sob o domínio do capital monopolista, atua na regulação dessas contradições e na formulação das políticas de emprego no capitalismo contemporâneo.

1.2 CAPITALISMO, ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS

“Poderemos continuar a fazer funcionar a economia de dois terços da humanidade em função unicamente do lucro das famosas trezentas companhias multinacionais que dominarão o mundo capitalista daqui a uma vintena de anos, enquanto essas companhias não podem mais, sozinhas, assegurar o funcionamento da economia e são obrigadas a ‘socializar’ fracções cada vez maiores das suas atividades e dos seus custos? Se a economia não pode mais sobreviver senão sob a direção consciente da sociedade, não deverá ela funcionar no interesse da coletividade, sob gestão democrática desta coletividade, em vez de funcionar às custas da coletividade sob a autoridade de alguns magnatas da finança e de tecnocratas?” (Ernest Mandel, 1981).

Neste item, será abordada a relação entre o capitalismo, o Estado e as políticas sociais, enfatizando como as transformações econômicas e políticas moldam a atuação estatal e suas funções sociais. A discussão terá como eixo a compreensão das mudanças no papel do Estado ao longo do desenvolvimento do capitalismo, com especial atenção aos impactos da reestruturação produtiva e da financeirização sobre as políticas sociais. O objetivo é evidenciar como o Estado, em diferentes momentos

históricos, tem sido reorganizado para responder às exigências do capital, ao mesmo tempo em que mantém seu papel na regulação social e na provisão de políticas públicas.

No subitem “Capitalismo Tardio e a Refuncionalização do Estado”, analisaremos as características do capitalismo tardio, compreendido como a fase em que o Estado assume novas funções para garantir a reprodução ampliada do capital, levando em consideração as produções de Ernest Mandel. A partir da crise do modelo fordista-keynesiano, observa-se uma reconfiguração do papel estatal, que passa por uma refuncionalização, deslocando-se do provedor direto de bem-estar para um articulador de políticas voltadas à manutenção das condições favoráveis à acumulação. Serão discutidos conceitos como a crise fiscal do Estado, o neoliberalismo e a redefinição das políticas públicas sob a ótica da eficiência e da austeridade.

No subitem “Capitalismo Contemporâneo e as Políticas Sociais”, será explorado como, na fase contemporânea do capitalismo, marcada pela financeirização e pela globalização, as políticas sociais são reconfiguradas. A ênfase será nas transformações que ocorrem nas políticas sociais, levando em consideração as políticas de emprego, bem como o avanço de modelos de focalização e privatização das políticas setorializadas. Serão analisados os impactos do neoliberalismo na redução do papel do Estado como garantidor de direitos sociais, além das contradições que emergem desse processo, como aumento de desigualdades e precarização das condições de vida da população trabalhadora.

1.2.1 Capitalismo tardio e refuncionalização do Estado

Para compreender as nuances das políticas de emprego na realidade brasileira, é importante, além de analisar o processo de exploração da força de trabalho e da acumulação capitalista, que demarcam a existência de superpopulação relativa de trabalhadores, sinalizar as transformações societárias que configuram o tardo-capitalismo e as novas configurações do Estado capitalista. É necessário iniciar este item indicando diversas alterações históricas no desenvolvimento econômico do capitalismo, em que é verificado um movimento de radicalização do aprofundamento da dominação de classe e da desigualdade social, que são estudados por Ernest Mandel⁵⁴.

Para Mandel (1982), o Estado é um “produto da divisão social do trabalho”, que “surgiu da autonomia crescente de certas atividades superestruturais, mediando a produção material, cujo papel era sustentar uma estrutura de classe e relações de produção” (Mandel, 1982, p. 333). O nascimento do Estado coincide com a origem da propriedade privada, associando-se, assim, em certa medida,

à separação das esferas privada e pública da sociedade, inerente à produção simples de mercadorias, com sua fragmentação da capacidade social de trabalho em processos de trabalho privados e independentes (Mandel, 1982, p. 335).

⁵⁴ Paulo Singer (1982) realiza uma breve biografia de Ernest Mandel, na apresentação do Livro “Capitalismo Tardio”, publicado no Brasil pela editora Abril Cultural em São Paulo, 1982. “O autor deste volume é um veterano do movimento operário. Nascido na Bélgica em 1923, Mandel, muito jovem ainda, aderiu em 1940 à IV Internacional (...). Nesse mesmo ano a Bélgica foi invadida e ocupada pelos nazistas, o que levou Mandel a se integrar na resistência. Foi aprisionado pelos ocupantes, mas conseguiu fugir. Recapturado em 1944, Mandel foi internado em um campo de prisioneiros, na Alemanha. Terminada a guerra, a IV Internacional reuniu o seu 2º Congresso Mundial, no qual Mandel foi eleito para a direção. (...) Além de sua atividade internacional, Mandel também se engajou no movimento operário em sua terra natal. Foi membro da comissão de estudos econômicos da Central Sindical Belga e dirigiu o semanário *La Gaúche*, órgão da ala de esquerda do Partido Socialista Belga, do qual acabou expulso em 1965, juntamente com outros companheiros. Além de militante e dirigente político, Mandel foi também estudioso da Economia Política e como tal é que se tornou famoso, (...) sua principal obra é “O Capitalismo Tardio”, escrito em 1967. Sua preparação universitária foi realizada na Universidade de Bruxelas e na ‘École des Hautes Etudes’ de Paris. A primeira de suas obras que alcançou merecida repercussão, tendo sido traduzida em numerosas línguas, é o ‘*Traité d’Economie Manaste*’, que veio a lume em 1962. (...) Mandel foi um dos escritores mais prolíficos, publicando incessantemente artigos, ensaios e análises da conjuntura econômica” (Singer, 1982 *apud* Mandel, 1982, s/p). Para mais, ler: **Ernest Mandel**: imprescindível, de Elaine Rossetti Behring (Revista EM PAUTA, Rio de Janeiro, 1º semestre de 2015, n. 35, v. 13, p. 37- 64). Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/18621>. Acesso em: 24/08/2023.

De acordo com o autor, com as alterações das relações de classe e com a expansão do capital-dinheiro, o próprio Estado tornou-se, explicitamente, uma espécie de instrumento da acumulação progressiva de capital, bem como “o parteiro” do modo de produção capitalista.

Estado burguês se distingue de todas as formas anteriores de dominação de classe por uma peculiaridade da sociedade burguesa que é inerente ao próprio modo de produção capitalista: o isolamento das esferas pública e privada da sociedade, que é consequência da generalização sem igual da produção de mercadorias, da propriedade privada e da concorrência de todos contra todos. Assim, qualquer representação dos interesses gerais do capital por capitalistas que operam individualmente é em geral difícil, quando não totalmente impossível, numa sociedade burguesa – ao contrário de um Estado feudal, por exemplo, que poderia constituir-se simplesmente pelo nobre mais poderoso, o rei. ‘A classe capitalista reina, mas não governa. Contenta-se em dar ordens ao Governo’. A concorrência capitalista determina assim, inevitavelmente, uma tendência à autonomização do aparato estatal, de maneira que possa funcionar como um ‘capitalista total ideal’, servindo aos interesses de proteção, consolidação e expansão do modo de produção capitalista como um todo, acima e ao contrário dos interesses conflitantes do ‘capitalista total real’ constituído pelos ‘muitos capitais’ do mundo real (Mandel, 1982, p. 336).

Influenciado pelo pensamento marxista, o autor observa a distinção entre as ações do Estado e da sociedade. Ele compreende que, embora não estejam todas as funções da superestrutura incluídas na esfera do Estado, este, historicamente, permeia funções superestruturais, como a proteção e a reprodução da estrutura social, na medida em que os processos automáticos da economia não alcançam as relações de produção fundamentais. Desse modo, observa-se que nem todas as funções do Estado atualmente são puramente superestruturais, aspecto de particular importância no modo de produção capitalista. O estudioso delimita as principais funções do Estado como:

1) criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante; 2) reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do Exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário; 3) integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas (porque acreditam que isso é inevitável, ou que é ‘dos males o menor’, ou a

‘vontade suprema’, ou porque nem percebem a exploração) (Mandel, 1982, p. 333-334).

Mandel (1982) centra seus estudos no processo de refuncionalização do Estado para a garantia das condições gerais de produção e reprodução do capital no pós-guerra, afirmando que as funções coercitivas desse Estado capitalista foram suficientemente estudadas pelo marxismo clássico.

Se a teoria marxista já realizou um exame bastante completo de como as funções repressivas e integradoras do Estado tanto são mecanismos distintos como mecanismos que se entrelaçam, a análise da função compreendida pela rubrica “providenciar as condições gerais de produção” está muito menos desenvolvida. Essa última função difere das duas outras principais funções do Estado pelo fato de relacionar-se diretamente com a esfera da produção, e, assim, assegurar uma mediação direta entre a infra e a superestrutura. Esse domínio funcional do Estado inclui essencialmente: **assegurar os pré-requisitos gerais e técnicos do processo de produção efetivo** (meios de transporte, ou de comunicação, serviço postal etc.); providenciar os pré-requisitos gerais e sociais do mesmo processo de produção (como, por exemplo, sob o capitalismo, lei e ordem estáveis, um mercado nacional e um Estado territorial, um sistema monetário); e a reprodução contínua daquelas formas de trabalho intelectual que são indispensáveis à produção econômica, embora elas mesmas não façam parte do processo de trabalho imediato (o desenvolvimento da astronomia, da geometria, da hidráulica e de outras ciências naturais aplicadas no modo de produção asiático e, em certa medida, na Antiguidade; a manutenção de um sistema educacional adequado às necessidades de expansão econômica do modo de produção capitalista etc.) (Mandel, 1982, p. 334, grifos nossos).

O teórico relata que, com a passagem do capitalismo concorrencial para o imperialismo e, em seguida, para o capitalismo monopolista, foram alteradas, necessariamente, “tanto a atitude subjetiva da burguesia em relação ao Estado, quanto a função objetiva desempenhada pelo Estado ao realizar suas tarefas centrais” (Mandel, 1982, p. 337). Assim, com o processo de acumulação e centralização de capitais, o surgimento dos monopólios tendeu à “superacumulação permanente nas metrópoles”, bem como à propensão a exportar capital e a “dividir o mundo em domínios coloniais e esferas de influência sob o controle das potências imperialistas”. Desse modo, o aumento de despesas com armamentos e com forças militares, ocasionou a ampliação do aparato estatal.

As funções econômicas asseguradas por essa 'preservação da existência social do capital' incluem a manutenção de relações legais universalmente válidas, a emissão de moedas fiduciárias, a expansão do mercado local ou regional, e a criação de um instrumento de defesa dos interesses competitivos específicos do capital nativo contra os capitalistas estrangeiros – em outras palavras, o estabelecimento de leis, moeda, mercado. Exército e barreiras alfandegárias a nível nacional. Mas o custo dessas funções indispensáveis deve ser mínimo. Os impostos necessários à manutenção do Estado pareciam à burguesia triunfante puro desperdício de uma parcela da mais-valia que, caso contrário, poderia estar sendo empregada produtivamente. A burguesia industrial ascendente sempre tentou, portanto, controlar rigorosamente as despesas do Estado e questionar ou recusar qualquer aumento nessas despesas. A autonomização do poder do Estado na sociedade burguesa é decorrência da predominância da propriedade privada e da concorrência capitalista; mas essa mesma predominância impede que essa autonomização deixe de ser relativa. A razão disso é que as decisões do 'capitalista total ideal', enquanto transcendem os interesses competitivos conflitantes de capitalistas específicos, têm efeitos importantes sobre esses interesses. Toda decisão estatal relativa a tarifas, impostos, ferrovias ou distribuição do orçamento afeta a concorrência e influencia a redistribuição social global da mais-valia. com vantagens para um ou outro grupo de capitalistas. Todos os grupos capitalistas são obrigados, portanto, a se tornarem politicamente ativos, não só para articular suas concepções sobre os interesses coletivos de classe, mas também para defender seus interesses particulares (Mandel, 1982, p. 337).

Devemos destacar que o movimento dialético da luta de classes ocasiona tanto a acessão do capitalismo monopolista quanto a ampliação da influência política do movimento da classe operária, como observamos pela “aquisição gradual do sufrágio universal e em seu uso pela democracia social clássica” (Mandel, 1982, p. 338). Nesse sentido, esse desenvolvimento apresenta efeitos contraditórios na evolução do Estado capitalista na fase imperialista: ao mesmo tempo em que possibilitou o surgimento de importantes partidos da classe trabalhadora, ampliando a urgência e o grau do papel integrador do Estado, também foi responsável por apresentar certa “ilusão de igualdade formal” (Mandel, 1982, p. 338). Nela, de acordo com o autor, o trabalhador “cidadão-eleitor” é ludibriado pela dificuldade de almejar poder político, já que “a desigualdade fundamental do acesso ao poder político, (...) é uma decorrência da profunda desigualdade de poder econômico entre as classes na sociedade burguesa” (Mandel, 1982, p. 338).

Esse processo, que ganhou impulso particular no período imperialista, representa certa “ampliação geral da legislação social”. No entanto, dialeticamente, destinou-se a “salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte

dos trabalhadores” (Mandel, 1982, p. 338). Isso porque correspondeu também aos interesses gerais dessa reprodução ampliada do capitalismo, assegurando “a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração” (Mandel, 1982, p. 338). Desse modo, essa particular tendência à ampliação da legislação social determinou também “uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público”, que absorvia crescente percentagem dos “rendimentos sociais” para garantir “uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista” (Mandel, 1982, p. 338).

Outra ampliação das funções do Estado se verifica no estágio tardio do capitalismo monopolista. É uma consequência de três características importantes do capitalismo tardio: a redução da rotação do capital fixo, a aceleração da inovação tecnológica e o aumento enorme do custo dos principais projetos de acumulação de capital, devido à terceira revolução tecnológica, com seu aumento correspondente de riscos de atraso ou malogro na valorização dos enormes volumes de capital necessários a esses projetos. O resultado dessas pressões é uma tendência do capitalismo tardio a aumentar não só o planejamento econômico do Estado, como também a aumentar a socialização estatal dos custos (riscos) e perdas em um número constantemente crescente de processos produtivos. Portanto, há uma tendência inerente ao capitalismo tardio à incorporação pelo Estado de um número sempre maior de setores produtivos e reprodutivos às ‘condições gerais de produção’ que financia. Sem essa socialização dos custos, esses setores não seriam nem mesmo remotamente capazes de satisfazer as necessidades do processo capitalista de trabalho (Mandel, 1982, p. 340).

Mandel (1982), em seu estudo, exemplifica essa tendência por meio de ações diretas e indiretas. Entre as diretas, destaca-se o

uso crescente dos orçamentos do Estado para financiamento de pesquisas e dos custos do desenvolvimento, e as despesas estatais destinadas a financiar ou subsidiar usinas nucleares, aviões a jato e grandes projetos industriais de todos os tipos (Mandel, 1982, p. 340)

Entre as indiretas destaca-se o “fornecimento de matérias-primas baratas mediante a nacionalização das indústrias particulares que as produzem, subvencionando assim, de forma dissimulada, o setor privado” (Mandel, 1982, p. 340). Em suma, para o autor, o capital estatal acaba funcionando, portanto, “como um esteio do capital privado (e, em particular, do capital monopolista)” (Mandel, 1982, p. 340).

Nesse estágio tardio, como já afirmamos, para o economista, uma das principais características observadas, além do grande esforço para expansão da capacidade produtiva (orientada pelo constante desenvolvimento tecnológico), é a superprodução, concomitante à redução do emprego industrial, que não deve ser confundido com o processo de desindustrialização. Esse processo apresenta ancha transferência de postos de trabalho para o setor terciário e larga precarização das condições de emprego.

O capitalismo tardio caracteriza-se por dificuldades crescentes de valorização do capital (supercapitalização, superacumulação). O Estado resolve essas dificuldades, ao menos em parte, proporcionando oportunidades adicionais, numa escala sem precedentes, para investimentos 'lucrativos' desse capital na indústria de armamentos, na 'indústria de proteção ao meio ambiente', na 'ajuda' à países estrangeiros, e obras de infraestrutura (onde 'lucrativo' significa tornado lucrativo por meio da garantia ou subsídio do Estado). Outra característica do capitalismo tardio é a suscetibilidade crescente do sistema social a explosivas crises econômicas e políticas que ameaçam diretamente todo o modo de produção capitalista (Mandel, 1982, p. 340).

Além de o autor abordar crises cíclicas, ondas de recessão e de crescimento, analisa que o Estado, no capitalismo tardio, deve ser apto a atuar na administração das crises. Isso é economicamente traduzido como um "arsenal das políticas governamentais anticíclicas", para evitar ou adiar "o retomo de quedas bruscas e catastróficas", como a de 1929/32. Porém, segundo Mandel (1982, p. 340) em níveis sociais, essa administração de crises envolve o esforço permanente e sistemático de ataque à consciência de classe dos proletariados. O Estado capitalista vai aperfeiçoando um arsenal de manipulação ideológica com intuito de integrar o trabalhador à sociedade capitalista tardia como consumidor, parceiro social ou cidadão, sustentáculo da ordem social vigente⁵⁵. Mandel descreve detalhadamente esses recursos:

⁵⁵ As diferentes funções do Estado burguês no capitalismo tardio são caracterizadas pelo autor pela "combinação simultânea da função diretamente econômica, do esforço para despolitizar a classe operária e do mito de uma economia onipotente, tecnologicamente determinada, que pode supostamente superar os antagonismos de classe, assegurar um crescimento ininterrupto, um aumento constante do consumo e, assim, produzir uma sociedade 'pluralista'. A função objetiva da ideologia 'economicista' é, sem dúvida, tentar desmantelar a luta de classe do proletariado. Mas a necessidade objetiva dessa ideologia corresponde exatamente à compulsão cada vez maior do Estado em intervir na economia capitalista tardia, e ao perigo de que essa intervenção eduque a classe operária em

O Estado procura constantemente transformar qualquer rebelião em reformas que o sistema possa absorver, e procura solapar a solidariedade na fábrica e na economia (por exemplo: pela introdução de novos métodos para calcular e pagar os salários, pela promoção da rivalidade entre trabalhadores nacionais e imigrantes, pela invenção de grande número de organismos de participação e deliberação, pela promulgação de políticas salariais ou 'contratos sociais' etc.). A pressão geral no sentido de um controle maior de todos os elementos do processo produtivo e reprodutivo, quer diretamente exercido pelo capital ou indiretamente pelo Estado capitalista tardio, é uma consequência inevitável da dupla necessidade de evitar que as crises sociais ameacem o sistema e de proporcionar garantias económicas ao processo de valorização e acumulação do capitalismo tardio (Mandel, 1982, p. 341).

Netto (1992) pondera que, no capitalismo concorrencial, a questão social era o foco da ação estatal quando motivava o auge de mobilização trabalhadora, ameaçando, assim, a ordem burguesa ou, no limite, colocava em “risco global o fornecimento da força de trabalho para o capital – condições externas à produção capitalista” (Netto, 1992, p. 25). No entanto, no capitalismo dos monopólios, tanto pelas características do novo ordenamento econômico, quanto pela consolidação política do movimento operário e pelas necessidades de legitimação política do Estado burguês, a questão social é complexificada, bem como suas respostas:

No que tange às requisições do monopólio, a funcionalidade da política social é inequívoca. Ademais das intervenções do Estado na economia – diretas e/ou indiretas (...) –, a funcionalidade essencial da política social do Estado burguês no capitalismo monopolista se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho – ocupada, mediante a regulamentação das relações capitalistas/trabalhadores; lançada no exército industrial de reserva, através dos sistemas de seguro social. Os sistemas de previdência social (aposentadoria e pensões), por seu turno, não atendem apenas a estas exigências: são instrumentos para contrarrestar a tendência ao subconsumo, para oferecer ao Estado massas de recursos que doutra forma estariam pulverizados (os fundos que o Estado administra e invento) e para redistribuir pelo conjunto da sociedade os custos da exploração capitalista-monopolista da vida ‘útil’ dos trabalhadores, desonerando os seus únicos beneficiários, os monopolistas (...). As políticas educacionais (muito especialmente às dirigidas para o trabalho, de cunho ‘profissionalizante’) e os programas de qualificação técnico-científica (vinculados aos grandes projetos de investigação e pesquisa) oferecem ao capital monopolista recursos humanos cuja

relação a todas as formas econômicas e sociais da sociedade cuja riqueza produz – potencialmente uma ameaça terrível ao capitalismo tardio” (Mandel, 1982, p. 333).

socialização elementar é feita à custa do conjunto da sociedade (...). As políticas setoriais que implicam investimentos em grande escala (reformas urbanas, habitação, obras viárias, saneamento básico etc.) abrem espaços para reduzir as dificuldades de valorização sobrevindas com a supercapitalização (Netto, 1992, p. 27).

Desse modo, as crescentes dificuldades de valorizar o capital e realizar a mais-valia de maneira regular ocasionam uma espécie de hipertrofia e autonomia crescente do Estado no capitalista tardio⁵⁶, as quais são incapazes de ampliar e consolidar sua dominação por meio de “processos econômicos automáticos”. Para Mandel, essa “hipertrofia de Estado” é concomitantemente “inevitável e necessária ao capital total”, bem como contraditória, na medida em que tensiona o aumento dos lucros do capital privado ao redistribuir⁵⁷ rendimentos sociais para o orçamento nacional. Apesar disso, a existência de uma crise administrativa permanente do Estado tende a ser transformada numa crise permanente do Estado (Mandel, 1982, p. 343).

Nesse sentido, Mandel (1982) elabora uma das principais questões quanto à exequibilidade das políticas sociais no capitalismo tardio, que contribuem para o debate das políticas de emprego.

Duas séries de problemas surgem diretamente do exame das funções gerais do Estado burguês e de suas mutações específicas no capitalismo tardio. Em primeiro lugar, onde e como os interesses de classe capitalistas se formulam e se transformam em objetivos políticos no capitalismo tardio? Em segundo lugar, como o poder econômico e a dominação ideológica se traduzem em controle do aparelho estatal? Em outras palavras, dado que as condições são formalmente 'desvantajosas' – visto que a classe operária organizada faz largo uso das liberdades democráticas burguesas – até que ponto o aparelho de Estado burguês é um instrumento adequado de execução dos programas de ação econômicos e sócio-políticos da classe capitalista? (Mandel, 1982, p. 343).

⁵⁶ Mandel afirma que esse aumento da intervenção direta do Estado capitalista tardio na economia “lhe dá um controle maior sobre os rendimentos sociais. Em outras palavras, a parcela do capital total que o Estado redistribui, gasta e investe cresce constantemente” (Mandel, 1982, p. 341-342).

⁵⁷ O autor relata que pode ocorrer “redistribuição ‘horizontal’ por meio da centralização de frações de mais-valia e salários (‘salários indiretos’) — quais a finalidade é de ‘assegurar’ a realização efetiva de certas despesas importantes para a preservação da sociedade burguesa, que os gastos privados não cobrem”. Assim “mesmo a possibilidade de uma redistribuição meramente ‘horizontal’ da renda nacional por parte do Estado depende, não obstante, de condições objetivas tais como a taxa geral de aumento de produção, o desenvolvimento da taxa de lucros, as relações de força entre as classes, o espectro de funções desempenhadas pelo Estado e o grau de interferência nos interesses privados necessário à realização dessas funções. Se essas condições registram mudanças graduais (não mencionando as mudanças abruptas), como incontestavelmente vem ocorrendo desde o final da ‘onda longa de crescimento rápido’, o resultado é uma crise financeira endêmica do Estado capitalista tardio” (Mandel, 1982, p. 344).

Behring (2015b) relata que o Estado, como “gestor das medidas anticrise”, implementa sistemas nacionais de seguridade, usualmente com contribuição tripartite, tomando emprestado enormes somas mobilizadas. Desse modo, a crise de superprodução tende a ser amortecida por meio da seguridade social, nas suas várias formas, particularmente o seguro-desemprego, permitindo que a queda no consumo não seja tão brusca. No entanto,

a ação da seguridade social não é capaz de assegurar, por si só, o efeito anticíclico. A política social aparece associada a um conjunto de estratégias anticrise, especialmente a intumescência dos orçamentos militares, que caracterizou o período de expansão pós-45, em nome da Guerra Fria (Behring, 2015b, p. 181).

A autora afirma ainda que os sistemas de seguridade

nunca foram financiados pelo imposto progressivo sobre o lucro, o que poderia constituir uma verdadeira redistribuição em favor dos trabalhadores. (...) Dessa forma, o salário indireto, ou diferido, que é sustentado pela taxa dos trabalhadores, além de configurar um empréstimo ao Estado, a partir do qual este desencadeia um feixe de ações anticíclicas lembremo-nos do FGTS, no período pós-1964 no Brasil e sua relação com a política habitacional e a construção civil), também responde à baixa da procura total. Os regulacionistas acrescentam que a política social é um componente básico da relação salarial que se instaura com o fordismo, no sentido de regular o processo de reprodução da força de trabalho (Behring, 2015b, p. 180).

Ao estudar a reprodução do capital, Mandel (1982) alega que “a situação normal da reprodução ampliada é, portanto, o desnível de lucros, sendo a procura do superlucro o estímulo principal ao crescimento da acumulação”. O capitalismo tardio é caracterizado pelo autor como o aumento da taxa de mais-valia, ocasionado não só por processos históricos, entre os quais a vitória do Fascismo e do Nazismo em alguns países europeus, mas também por circunstâncias decorrentes da Segunda Guerra Mundial:

A inovação tecnológica e os acréscimos na produtividade do trabalho não foram absolutamente os únicos meios para conseguir superlucros; a descoberta da força de trabalho a baixo preço, sua incorporação ao processo de trabalho capitalista e a produção de matérias-primas baratas também serviram a esse objetivo. A força de trabalho barata foi descoberta e reproduzida sob condições das quais ainda estava

ausente uma ampla divisão do trabalho, enquanto, ao mesmo tempo, a redução do valor da força de trabalho ao custo físico de sua reprodução impedia qualquer expansão da demanda efetiva e, conseqüentemente, qualquer ampliação do mercado interno. Em tais condições, foi o capital quem criou um limite insuperável para sua própria expansão (Mandel, 1982, p. 58).

Administrando as crises econômicas e políticas, o Estado passa a adquirir crescente suscetibilidade de seu sistema social. Com isso, responsabiliza-se “por um volume enorme de condições gerais de produção ou esforços para assegurar uma valorização mais rápida do capital excedente” (Mandel, 1982, p. 339), corroborando, em certo nível, a pauperização da população e o aumento do desemprego. Para Mandel (1982), o contexto do capitalismo tardio requisita um Estado, que, em sua direção, assegure condições gerais de produção. Isso traz implicações para a destinação do fundo público⁵⁸, como uma espécie de “pressuposto geral do capital”, que, em ondas recessivas, desloca seus recursos para novas requisições, configurando novos mecanismos de controle da crise e de suporte à valorização do capital (Chesnais, 1996).

Desse modo, destacamos que, no capitalismo tardio, essas novas requisições trazem especificidades: redução no tempo de rotação do capital fixo, com maior planejamento das firmas e do Estado; alteração do setor de serviços, com ampliação do consumo via expansão do crédito, o que trouxe uma fase recessiva da quarta onda longa. Para o autor, essa estrutura do Estado burguês é desenhada pelos princípios de separação dos poderes e de uma burocracia profissional, os quais previnem permanentemente o exercício direto do poder por parte da massa da classe operária. Esse arranjo, que obstrui o processo de autogestão, é refletido nas políticas sociais do capitalismo tardio, entre as quais as políticas de emprego, que desvalorizam as cooperativas e propostas que viabilizam a formação de consciência crítica da classe trabalhadora, capaz de estimular a solidariedade.

⁵⁸ De acordo com Souza Filho (2014), devemos partir da compreensão de que a expansão do fundo público no capitalismo realiza-se devido à ampliação das funções econômicas “para intervir na dinâmica monopólica, e da expansão da função de integração do Estado, via políticas sociais, para contribuir com o processo de legitimação da ordem. A mediação objetiva que estabelece a relação entre a orientação da política econômica e a configuração da política social é realizada através do fundo público” (Souza Filho, 2014, p. 25). Nesse sentido, as disputas no campo da arrecadação e na definição dos gastos públicos “expressam as lutas entre as classes e frações de classes na sociedade”, o que não retira o caráter objetivo da necessidade estrutural do fundo público para a reprodução ampliada do capital no quadro do capitalismo monopolista (Souza Filho, 2014, p. 25).

Mandel (1982) descreve sobre a existência de uma “impotência econômica” da maioria dos assalariados em relação à aquisição dos meios materiais necessários ao exercício efetivo de suas liberdades democráticas, ao invés do atual caráter puramente formal.

Essa impotência não é só consequência direta da desigualdade de propriedade sob o capitalismo, mas também da alienação e da fragmentação do trabalho, que condiciona constantemente a consciência dos trabalhadores condenados a elas. A consciência de classe proletária só pode ser obtida e exercida coletivamente, enquanto todo trabalhador é admitido na cabine eleitoral apenas enquanto indivíduo isolado e atomizado (Mandel, 1982, p. 348-349).

No entanto, o estudioso vislumbra que o proletariado pode desvencilhar-se periodicamente da dominação maciça da ideologia burguesa. Para isso, é capaz de realizar uma transformação pela qual a classe operária pode potencialmente “usar sua força organizada, por meio de ações populares diretas e greves gerais, para resolver os enormes problemas sociais criados pelas contradições internas do capitalismo tardio” (Mandel, 1982, p. 349). Salientamos, porém, que “o exercício do poder proletário” opõe-se cada vez mais à outra tendência inerente ao capitalismo tardio: a “subordinação de todos os elementos do processo produtivo e reprodutivo ao controle direto do capital monopolista e de seu Estado, que busca reprimir e enfraquecer as lutas sociais”⁵⁹.

Behring (2015b) afirma que o Estado intervencionista, como capitalista total ideal, perde gradualmente a efetividade prática de sua ação, mesmo com a disposição de uma parcela considerável “do valor socialmente criado” e de “um controle maior dos elementos do processo produtivo e reprodutivo”, já que,

por um lado, ele se depara com a contraditória demanda pela extensão de sua regulação e, por outro, com a pressão da supercapitalização fortalecida pela queda da taxa de lucros. Para o capital, a regulação estatal só faz sentido quando gera um aumento da taxa de lucros,

⁵⁹ Na perspectiva do economista “A luta para preservar e ampliar esses direitos não desenvolve apenas uma compreensão mais profunda da verdadeira natureza de classe do Estado capitalista tardio e da democracia parlamentar burguesa, e também da superioridade da democracia proletária dos conselhos dos trabalhadores como forma social de liberdade genuína; também proporciona mais energia para a luta decisiva pelo poder entre capital e trabalho, por meio da demonstração constante de que a classe operária não pode romper a dominação do capital em cada fábrica separadamente, mas apenas na sociedade como um todo. O pré-requisito dessa emancipação é a conquista do poder político e a demolição do aparelho de Estado burguês pelos produtores associados” (Mandel, 1982, p. 350).

intervindo como um pressuposto do capital em geral. Dentro disso é que se torna aceitável certa redistribuição horizontal e limitada na forma de salários indiretos. A demanda contraditória sobre o Estado, por sua vez, é a expressão da contradição clássica e fundante do capitalismo entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção (Behring, 2015b, p. 183-184).

Netto (1992) argumenta que, com o ingresso do Estado no estágio imperialista, este é reconfigurado de forma funcional e estruturante em que há uma mudança substancial nas requisições. No capitalismo concorrencial, o Estado, representando o capitalismo como um todo, garantia as condições externas da produção, ultrapassando as fronteiras de garantidor da propriedade privada dos meios de produção burgueses em condições estritamente precisas. Com o desenvolvimento dos monopólios, conjugam-se “funções políticas e econômicas” de forma contínua⁶⁰, para além de garantir as condições externas à produção. Exemplos disso são repressões às greves que lutam contra a propriedade burguesa – o Estado intervém na organização e nas dinâmicas econômicas – e isenções fiscais para empresas em crises, privatizações e empréstimos, como explicitado anteriormente.

O Estado atua como um instrumento de organização da economia, operando notadamente como um administrador dos ciclos da crise (...). no capitalismo concorrencial, a intervenção estatal sobre as sequelas da exploração da força de trabalho respondia básica e coercitivamente às lutas das massas exploradas ou à necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada burguesa como um todo — ou, ainda, à combinação desses vetores; no capitalismo monopolista, a preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem: não está condicionada apenas àqueles dois vetores, mas às enormes dificuldades que a reprodução capitalista encontra na malha de óbices à valorização do capital no marco do monopólio (Netto, 1992, p. 22).

Ainda sobre novas requisições que marcam as diferenças entre o “Estado burguês clássico” (Mandel, 1982, p. 335) e o Estado monopolista, Mandel (1982) elenca suas funções centrais que conjugam Produção/Repressão/Estabelecimento de

⁶⁰ O autor pontua que essa articulação das funções econômicas e políticas do Estado burguês no capitalismo monopolista ocorre “para exercer, no plano estrito do jogo econômico, o papel de “comitê executivo” da burguesia monopolista, ele deve legitimar-se politicamente incorporando outros protagonistas sócio-políticos. O alargamento da sua base de sustentação e legitimação sociopolítica, mediante a generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, permite-lhe organizar um consenso que assegura o seu desempenho” (Netto, 1992, p. 23).

consenso. Por mais que se apresente como independente dos interesses particulares, o Estado não perde sua essência, sendo sempre o Estado de uma classe:

A necessidade de uma nova modalidade de intervenção do Estado decorre primariamente, como aludimos, da demanda que o capitalismo monopolista tem de um vetor extraeconômico para assegurar seus objetivos estritamente econômicos. O eixo da intervenção estatal na idade dos monopólios é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios (Netto, 2016, p. 25).

Para que a maximização dos lucros⁶¹ transcorra com êxito, o Estado é chamado a assumir o que Netto (1992) vai intitular como “mecanismos extraeconômicos” dos quais derivam formas distintas de intervenção do Estado. Isso abre possibilidade de valorização, inversão e realização dos capitais a partir de uma série de políticas econômicas e sociais que conjugam as funções descritas por Mandel “de garantia da produção/controle da questão social/estabelecimento de consenso”.

Marx (2009) observa que, paralelamente ao desenvolvimento do capital, desenvolve-se também o proletariado: este só pode existir a partir do trabalho, que só existe porque aumenta o capital. Por essa relação, os trabalhadores, cuja condição de existência é a venda diária de sua força de trabalho, comportam-se como mais uma mercadoria no mercado. Por isso, como já foi expresso neste estudo, essa força de trabalho sofre com inflexões do mercado, com mudanças da competição, com flutuação do mercado. Assim como se queima o excedente da produção, deteriora-se e destrói-se também a força de trabalho ativa e, principalmente, sobrança.

Netto (2011) certifica que, a fim de viabilizar seu objetivo principal (garantia de superlucros), o Estado, na idade dos monopólios, buscando garantir os superlucros, executa suas ações extraeconômicas como poder político e econômico a partir de

⁶¹ A busca incessante pela elevação de lucros, frente à competição com outros grandes capitais monopolistas mundiais, acaba acirrando contradições entre a crescente socialização da produção e a indecente apropriação e concentração privada de riqueza. Desse modo, o incremento progressivo da composição orgânica do capital possibilita a extração de superlucros, elevando a extração de mais-valia, mas com reduzida mobilização de capital variável. Esse movimento alavanca a dilatação da superpopulação relativa (estagnada e flutuante), que pressiona a redução dos custos com a força de trabalho. Por outro ângulo, encolhe a possibilidade de realização das mercadorias, agravando as refrações da questão social (para além do desemprego), arriscando culminar em risco ao capital, devido a intensificação da tensão capital-trabalho, já que as artimanhas ideológicas de mediação de conflitos são responsáveis por apenas mascarar e mistificar as contradições de classe existentes, mas não as eliminam.

várias funções. As funções econômicas diretas⁶² são por ele qualificadas com marco da inserção do Estado como empresário nos setores menos rentáveis, contudo elas são essenciais para o capital, fornecendo aos monopólios condições à produção, o que é chamado de “socialização das perdas” (Netto, 2011, p. 25).

Para analisar as raízes concretas do desemprego frente às flutuações da superpopulação relativa, além de compreender o papel do Estado e das políticas sociais no capitalismo contemporâneo, é essencial identificar as transformações históricas do capitalismo em um contexto de mundialização do capital. Desse modo, a presente proposta de estudo pretende refletir sobre os aspectos do capitalismo monopolista que perpassam a reestruturação produtiva, a formação dos mercados internacionais, a flexibilização do trabalho e a perspectiva neoliberal.

Nos anos de 1940 a 1970, o capitalismo monopolista, em seu estágio tardio, pôde experimentar o modelo de desenvolvimento denominado “anos dourados”, quando as crises eram sucumbidas por elevadas taxas de crescimento econômico e relativa melhoria do padrão de vida dos trabalhadores. Esse processo ocorreu na sequência da Segunda Guerra Mundial, ligado diretamente à reconstrução socioeconômica mundial. Mesmo sem erradicar as periódicas e cíclicas crises, o regime de acumulação do capital vivenciou larga conjuntura de crescimento econômico.

A década de 1970 é marcada mundialmente pela crise vivida no capitalismo internacional, em que o padrão taylorista/fordista de acumulação apresentava sinais de esgotamento, não respondendo satisfatoriamente às suas contradições. No Brasil, por exemplo, agrava-se o endividamento externo, de modo que o início da década de 1980 foi marcado por dificuldades na formulação de políticas econômicas efetivas.

Os efeitos da crise do endividamento foram muitos: empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; crise dos serviços sociais públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição à não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para a exportação em detrimento das necessidades internas (Behring; Boschetti, 2011, p. 139).

⁶² Sobre as funções econômicas indiretas, Netto (2011) afirma que as mais relevantes se relacionam às encomendas do Estado, aos grupos monopolistas: Recordem-se os subsídios indiretos os investimentos públicos em meios de transporte e infraestrutura, a preparação institucional de força de trabalho requerida pelos monopólios e com saliência particular, os gastos com investimento e pesquisa (Netto, 2011, p. 25).

Segundo Behring (2015b), desde a década de 1970, são observadas algumas tendências no contexto da crise global contemporânea que se abre a partir de então, expondo o fim da comemoração americana dos anos de crescimento do pós-guerra e a crise do Welfare State, “processos estes amplificados pela crise no socialismo real”. “Longe de serem conjunturais, são tendências que promovem inflexões estruturais na produção/acumulação, com fortes repercussões na esfera da regulamentação/reprodução” (Behring, 2015b, p. 190). A autora destaca ainda os principais elementos mandelianos que materializam o conceito de capitalismo tardio e servem para desvendar os anos 1980 e 1990 do século XX, no que se refere à extração da mais-valia e ao mundo do trabalho:

o forte deslocamento do trabalho vivo pelo trabalho morto; a perda ainda maior da importância do trabalho individual, a partir de um amplo processo de integração da capacidade social de trabalho; a mudança da proporção de funções desempenhadas pela força de trabalho no processo de valorização, de criar e preservar valor; as mudanças nas proporções entre criação de mais-valia na própria empresa e aquelas geradas em outras empresas; o aumento no investimento em equipamentos; a diminuição do período de rotação do capital; a aceleração da inovação tecnológica com fortes investimentos em pesquisa; e, por fim, uma vida útil mais curta do capital fixo e a consequente tendência ao planejamento (controle dos riscos) (Behring, 2015, p. 47).

As alterações no mundo do trabalho foram impulsionadas por inovações tecnológicas e organizacionais do fordismo, representando amplo processo de busca de reestruturação da economia mundial. Harvey (1993) afirma a existência de

significativo consumo em massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista (Harvey, 1993, p. 121).

A acumulação dourada dos anos gloriosos buscava a superação de economias subdesenvolvidas, a partir do potencial consumo de massa bem como do amplo esquema de proteção social, que seria assegurada pelo *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social). De acordo com Antunes (2000), o modelo de acumulação nomeado por “taylorismo/fordismo” realizava “expropriação intensificada” do operariado, acabando, assim, por destituir sua participação na organização do

processo de trabalho, caracterizado por atividades repetitivas e desprovidas de sentido ao sujeito (Antunes, 2000, p. 43).

Ao final da década de 1960, o padrão de desenvolvimento do capitalismo de face humanitária, manobrado pelos ditos socialdemocratas, apresentava os primeiros sinais de esgotamento, em que as economias centrais estagnadas iniciavam um movimento de declínio de produtividade, evidenciando a saturação desse padrão de acumulação. Na entrada dos anos de 1970, esgota-se, de fato, a “onda longa expansiva” da dinâmica capitalista, que, por mais de duas décadas, garantiu significativo crescimento econômico, como ressalta Oliveira (2023):

Como os ‘anos dourados’ não eram perenes, o final de 1960 e início de 1970 foi marcado por mais uma crise capitalista. A crise dos anos de 1970, atribuída em grande parte à crise do petróleo, vai exigir do Estado medidas para recuperar as taxas de lucro do capital, ou melhor dizendo evitar a queda tendencial da taxa de lucro. Dessa vez o Estado passa a ser o inimigo a ser combatido juntamente com as políticas sociais e as organizações de classe dos trabalhadores. No lugar de mais Estado, os novos apologistas da economia de recuperação dos anos de 1970, vão criar uma lógica de menos Estado. Contudo, o Estado mínimo será apenas para evitar a queda tendencial da taxa de lucro, voltando-se para a adoção das medidas contrarrestantes como compressão dos salários, reforma trabalhista, retirada de direitos sociais, aumento da produtividade do trabalho, ampliação da superpopulação relativa etc. (Oliveira, 2023, p. 199).

Conforme elucidamos ao longo deste item, o capitalismo tardio caracteriza-se pelo aprofundamento das funções estatais voltadas à manutenção das condições gerais de produção, com destaque para a socialização de custos, o planejamento econômico e incorporação de setores estratégicos da esfera estatal. A transição do capitalismo concorrencial para o monopolista redefiniu o papel do Estado, que passa, então, a conjugar funções de produção, repressão e estabelecimento de consenso, assegurando superlucros e controlando a questão social por meio de políticas sociais funcionais à acumulação.

Esse processo implica hipertrofia e relativa autonomia estatal, mas de caráter contraditório, dado o tensionamento entre regulação e maximização dos lucros privados. No contexto pós-Segunda Guerra Mundial, embora os anos dourados tenham promovido crescimento econômico e ampliação do *Welfare State*, o esgotamento do modelo fordista/taylorista na década de 1970 desencadeou a crise do estado de bem-estar social e a adoção de políticas neoliberais. A partir daí,

intensificam-se a flexibilização do trabalho, a precarização do emprego, a ampliação da superpopulação relativa e a transferência de recursos públicos para sustentar a valorização do capital, evidenciando a refuncionalização do Estado em favor dos interesses do capital monopolista e a contenção das lutas sociais.

1.2.2 Capitalismo contemporâneo e políticas sociais

A crise estrutural do capital que emerge na década de 1970 representa um marco na transformação da dinâmica produtiva global, em que a força do padrão de acumulação fordista começa a esvair-se, por um movimento de crise de superprodução, devido ao desenvolvimento das forças produtivas. Antunes (1995), em sua análise sobre a reestruturação produtiva e suas consequências para o mundo do trabalho, discute amplamente o esgotamento do padrão fordista-keynesiano e a ascensão de um novo paradigma de acumulação flexível. Segundo o autor, “o fordismo, como modelo hegemônico de organização do trabalho e da produção, entrou em crise a partir da década de 1970, abrindo espaço para novas formas de exploração do trabalho” (Antunes, 1995, p. 306).

Até a crise de 1973, a economia capitalista foi marcada pelo regime fordista de produção, baseado na grande indústria, na alta padronização dos processos produtivos e na intervenção do Estado na regulação da economia e das relações trabalhistas. Contudo, a crise do petróleo e a estagnação dos altos índices de crescimento econômico pós-guerra expuseram as limitações desse modelo. Para Antunes (2012), “a crise estrutural do capital nos anos 1970 foi o estopim para uma profunda reestruturação produtiva, marcada pela intensificação da exploração do trabalho e pelo avanço do neoliberalismo”.

De acordo com Harvey (2005), a crise do fordismo resultou em um deslocamento do modelo de acumulação para um regime de acumulação flexível, caracterizado pela introdução de novas formas organizacionais, tecnológicas e produtivas, as quais visavam superar os limites da rigidez fordista.

O toyotismo, como modelo produtivo emergente, diferia do fordismo ao priorizar a flexibilidade da produção, a descentralização industrial e a terceirização. Essa transição resultou na fragmentação do processo produtivo e na precarização das relações de trabalho, intensificando a exploração da força de trabalho. Segundo Antunes (2015), “o Toyotismo representou uma nova fase do capitalismo, onde a

exploração do trabalho se tornou ainda mais sofisticada, baseada na flexibilização e na individualização das relações laborais”.

Chesnais (1996) argumenta que essa transformação está diretamente associada à crescente financeirização da economia, que se tornou um elemento central do capitalismo contemporâneo. Segundo o autor, “a financeirização modificou profundamente o padrão de acumulação, deslocando o eixo central do capital da produção para os mercados financeiros, o que intensificou a instabilidade econômica e a precarização do trabalho” (Chesnais, 1996).

A busca incessante por rentabilidade nos mercados financeiros impulsionou ainda mais as políticas neoliberais, resultando na desregulamentação dos direitos trabalhistas e na flexibilização da produção. Chesnais (1996) também destaca que “o capital fictício passou a dominar a economia, fazendo com que “o trabalho produtivo fosse cada vez mais subjugado à lógica especulativa dos mercados financeiros”.

Harvey (1993) complementa essa análise ao afirmar que “o neoliberalismo se consolidou como uma resposta à crise da década de 1970, promovendo uma reconfiguração das relações entre capital e trabalho, na qual o Estado passou a atuar como garantidor da acumulação capitalista em detrimento dos direitos sociais”. Segundo o autor, “essa mudança resultou em uma maior concentração de riqueza e no aprofundamento das desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que desmantelou as proteções conquistadas pelos trabalhadores ao longo do século XX” (Harvey, 1993).

Esse processo levou ao aprofundamento da exploração do trabalho e ao surgimento de novas formas de precarização laboral. Segundo Antunes (2000), “a reestruturação produtiva não significou apenas uma mudança na organização da produção, mas também na própria composição da classe trabalhadora, com o crescimento do trabalho informal, intermitente e uberizado”. Esse novo padrão de acumulação aumentou a fragmentação e a individualização do trabalho, enfraquecendo os sindicatos e os mecanismos de proteção social conquistados no período anterior.

Além disso, Antunes (2012) destaca que o neoliberalismo se consolidou como ideologia econômica dominante nesse período, aprofundando a desregulamentação dos mercados e a privatização dos serviços públicos. Essas políticas intensificaram as desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que precarizaram ainda mais as condições de vida dos trabalhadores. O autor enfatiza que “a precarização se tornou

um elemento estrutural do capitalismo contemporâneo, atingindo não apenas os setores tradicionalmente explorados, mas também trabalhadores de diversas áreas, incluindo serviços e tecnologia” (Antunes, 2015).

O autor (2019) analisa também como o mundo do trabalho contemporâneo é marcado por intensificação das formas de exploração, expressas na degradação salarial, na imposição de metas, na rotinização e precarização das atividades, no trabalho intermitente, nos assédios e até nos adoecimentos e mortes laborais. Esses elementos configuram um processo de proletarização e expansão do chamado “novo proletariado de serviços”, que se difunde em escala global e amplia a composição da classe trabalhadora. Entretanto, o autor ressalta que a precarização não é um processo estático e inevitável: ela pode expandir-se ou ser contida conforme a capacidade de resistência, organização coletiva e enfrentamento da classe trabalhadora. Nesse sentido, a criação de laços de solidariedade e pertencimento de classe é fundamental para que esses segmentos consigam contrapor-se à lógica do capital, intrinsecamente hostil ao trabalho, fortalecendo suas lutas e potencializando formas de resistência.

As formas de intensificação do trabalho, a burla dos direitos, a superexploração, a vivência entre a formalidade e a informalidade, a exigência de metas, a rotinização do trabalho, o despotismo dos chefes, coordenadores e supervisores, os salários degradados, o trabalho intermitente, os assédios, os adoecimentos e as mortes indicam um forte processo de proletarização e de explosão desse novo proletariado de serviços que se expande em escala global, diversificando e ampliando a classe trabalhadora (Antunes, 2019, p. 23).

Para Standing (2011), a ascensão do neoliberalismo resultou na formação do precariado⁶³, uma nova classe social composta por trabalhadores que enfrentam

⁶³ Para Antunes (2019), a existência do “precariado” não é refutada, mas diferenciada nos diversos territórios. “Se parece plausível, então, reconhecer empiricamente a emergência recente do precariado como um dos polos mais precarizados da classe trabalhadora nos países centrais, na periferia ele é algo diferenciado, uma vez que é parte constitutiva do operariado desde suas origens, ainda que, no presente, ganhe novas configurações. Seja denominado precariado, seja denominado parte do novo proletariado de serviços, é constituído de trabalhadores e trabalhadoras que frequentemente oscilam entre a heterogeneidade em sua forma de ser (gênero, etnia, geração, qualificação, nacionalidade etc.) e a homogeneidade que resulta de sua condição precarizada, desprovida de direitos e de regulamentação contratual” (Antunes, 2019, p. 21). O autor considera que o precariado adentra os países de economia central, devendo ser compreendido como como parte constitutiva do nosso proletariado desde sua origem, o seu polo mais precarizado “que entre nós também venha se desenvolvendo com rapidez um novo contingente do proletariado, largamente vinculado aos serviços,

insegurança econômica e ausência de direitos trabalhistas. Diante desse cenário, a crítica que o autor realiza é fundamental para compreender as transformações do capitalismo e seus impactos sobre a classe trabalhadora, bem como as políticas de emprego. Seu pensamento nos convida a refletir sobre os desafios da resistência dos trabalhadores em um contexto de crescente flexibilização e precarização, além de apontar para a necessidade de novas formas de organização e luta contra as dinâmicas exploratórias do capitalismo contemporâneo.

Chesnais (1996) reforça essa ideia ao destacar que “o capital financeiro impôs uma lógica de curto prazo e de maximização dos lucros, tornando a precarização do trabalho um elemento central do novo modelo econômico”. Além disso, esse estudioso adverte que “o aumento do endividamento das economias nacionais e das empresas tornou-se uma característica estrutural do capitalismo financeirizado, o que agrava ainda mais a instabilidade do sistema e a precarização das condições de trabalho” (Chesnais, 1996, p. 215).

Harvey (1993) também enfatiza que

o modelo neoliberal, ao priorizar a flexibilização e a privatização, reconfigurou as relações sociais de maneira irreversível, ampliando a dominação do capital sobre o trabalho e restringindo as possibilidades de resistência da classe trabalhadora.

Assim, o esgotamento do padrão de acumulação da década de 1970 não apenas desencadeou mudança estrutural no capitalismo, mas também redefiniu os desafios da luta de classes na contemporaneidade.

O processo de mundialização do capital⁶⁴, fomentado por buscas de alternativas para a crise, expressa-se na queda da rentabilidade do capital industrial.

com um traço geracional marcante (juventude) e cujas relações de trabalho estão mais próximas da informalidade, do trabalho por tempo determinado, dos terceirizados e intermitentes, modalidades que não param de se expandir. Já nos países capitalistas centrais, especialmente os da Europa, o precariado é uma criação mais recente, ao menos em sua conformação atual, impulsionado pela crise estrutural do sistema capitalista, pelo advento do neoliberalismo e pelo comando do capital financeiro, que fizeram emergir um proletariado muito mais explorado em pleno coração do capitalismo. A superexploração do trabalho, então, deixou de ser um discreto charme da burguesia dependente e subordinada e adentrou o coração do *Welfare State*” (Antunes, 2018, p. 62).

⁶⁴ Maranhão (2014) destaca três principais processos históricos que se desenvolveram de forma concomitante e complementar ao longo dos mecanismos que possibilitaram a mundialização do capital: “a) a internacionalização do capital financeiro; b) a nova gestão da produção capitalista e a intensificação da extração de mais-valia; e c) o avanço de novas formas de expropriação capitalista” (Maranhão, 2014, p. 17-18).

Nesse sentido, além das megafusões, o principal redirecionamento que caracteriza as operações monopolistas é a canalização da mais-valia obtida no setor produtivo para o setor financeiro, em que a narrativa predominante passa a destacar diretrizes voltadas à desregulamentação estatal, sugerindo aparente liberação das restrições governamentais ao fluxo de capital.

A internacionalização do capital financeiro, portanto, desempenhou papel essencial na crise do modelo de regulação fordista, à medida que seu movimento ultrapassou as barreiras dos Estados-nação antes mesmo de essa prática ser formalmente adotada como política oficial por organismos internacionais (Chesnais, 1996, p. 50-51). Devemos destacar que a acumulação flexível envolve uma série de características que impactam as relações e os processos de trabalho, a forma de regulação estatal e a divisão internacional do trabalho. Além disso, o aumento do desemprego (decorrente da adoção das novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra) faz parte desse quadro do capitalismo mundial: a cisão no mundo do trabalho é agravada entre trabalhadores com melhores remunerações, outros com contratos terceirizados, temporários ou fragilizados, enfraquecendo as relações sindicais:

E a crise capitalista contemporânea se expressa, do ponto de vista da acumulação, como uma crise do regime fordista, e o Brasil, durante o processo da 'industrialização pesada', constituiu uma estrutura produtiva, a seu modo, baseada nesse modo de acumulação, cabe examinar como a crise do fordismo se expressa, no Brasil, enquanto crise do padrão de desenvolvimento do capitalismo adotado entre os anos 1950 e 1970. A constituição do capitalismo retardatário (...) tem, nesse momento, seu ápice alcançado com a montagem de um setor de bens de produção (ou bens de capital), muito embora esse não fosse o setor de crescimento mais dinâmico, em razão das bases heteronômicas da associação com os monopólios que balizaram os limites da inovação tecnológica no país (Santos, 2012, p. 184).

A então “crise do capitalismo” caracterizada nos anos de 1970 culminou em dramáticas consequências econômicas, políticas e sociais em escala mundial. De acordo com Antunes (2000), o capitalismo vivenciou uma série de processos: “queda da taxa de lucro”, em decorrência do aumento do preço da força de trabalho; “esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção”, devido “à incapacidade de responder à retração do consumo que se acentuava” em resposta ao desemprego estrutural; “hipertrofia da esfera financeira”, com o progresso da internacionalização de capitais; aumento de “concentração de capitais” ocasionado

pelas “fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas”; “crise do *welfare state*” ou do “estado de bem-estar social” em consequência da crise fiscal do Estado capitalista e da retração dos gastos públicos; “incremento acentuado das privatizações,” tendência generalizada às desregulamentações e à “flexibilização do processo produtivo” (Antunes, 2000, p. 32).

Foi em meados da década de 1970 que um conjunto muito grande de mudanças foram desencadeadas, de modo mais ou menos simultâneo, afetando fortemente o capitalismo e o sistema de produção de mercadorias, objetivando tanto recuperar os seus níveis de acumulação e reprodução do capital quanto repor a hegemonia que vinha perdendo, no interior do espaço produtivo, desde as explosões do final da década de 1960, quando as lutas sociais do trabalho passaram a reivindicar diretamente o controle social da produção. Estas mudanças acarretaram profundas repercussões no universo do trabalho e das classes trabalhadoras. Podemos dizer que o mundo do trabalho sofreu uma mutação de forte envergadura. E a empresa dita ‘moderna’, seja ela uma fábrica, uma escola, um banco, ao alterar seu modo de operação, gerou fortes consequências, tanto no que concerne ao trabalho quanto ao mundo do capital. Todos sabemos que foi a partir daqueles anos que se aprofundou o processo de financeirização da economia – traço marcante da chamada mundialização do capital (Antunes, 2012, p. 59).

Antunes (1999) desenvolve uma análise aprofundada sobre o desemprego no capitalismo contemporâneo, destacando que esse fenômeno não pode ser compreendido como uma simples disfunção do sistema produtivo, mas sim como um elemento estrutural e funcional à lógica de acumulação do capital. Para o estudioso, o processo de reestruturação produtiva, intensificada a partir da crise do fordismo e da ascensão do neoliberalismo, reconfigurou as relações de trabalho, promovendo crescente flexibilização, desregulamentação dos direitos trabalhistas e ampliação das formas precárias de ocupação. Desse modo é que a expansão do desemprego no capitalismo atual decorre de um duplo movimento: por um lado, destruição de postos de trabalho tradicionais, impulsionada pelo avanço da automação, da digitalização e da introdução de novas tecnologias, que substituem a força de trabalho humana por processos produtivos mais enxutos e automatizados; por outro, intensificação da precarização das formas de trabalho remanescente, por meio de modalidades como

trabalho intermitente⁶⁵, terceirização e informalidade, que reduzem os custos do capital e transferem para os trabalhadores os riscos e as incertezas antes assumidas pelos empregadores.

É importante destacar que o autor enfatiza que essa dinâmica não resulta de necessidade técnica ou natural da economia, mas sim de estratégia deliberada do capital para maximizar seus lucros e reduzir os custos com a força de trabalho. Nesse sentido, Antunes (2012) argumenta que “o desemprego e a precarização não são meros efeitos colaterais do capitalismo contemporâneo, mas sim pilares fundamentais de sua engrenagem de valorização do capital” (p. 85). Isso significa que o capitalismo necessita da existência de um contingente significativo de trabalhadores desempregados ou subempregados para pressionar os que ainda possuem vínculos empregatícios formais a aceitarem condições de trabalho mais degradantes, consolidando um processo de corrosão dos direitos laborais⁶⁶.

⁶⁵ De acordo com Stocco e Pandolfi (2020), “o contrato de trabalho intermitente, por vezes chamado de contrato ‘zero hora’, aumenta o tempo de disponibilidade do trabalhador para a empresa contratante. O serviço passa a ser feito de forma descontínua, sem restrições para o tipo de serviços a serem realizados e cujo pagamento será referente ao número de horas trabalhadas, não necessariamente correspondendo ao salário-mínimo, sendo calculado pela proporção em relação às horas trabalhadas. A partir do contrato de trabalho intermitente, o trabalhador passa a estar disponível 24 horas por dia, sendo acompanhado pela falta de previsibilidade do número de horas contratadas e da remuneração a ser recebida, sem garantias de direitos trabalhistas e contribuições previdenciárias. O contrato de trabalho intermitente aumenta o desgaste da força de trabalho, à medida que, (...) intensifica o ritmo de trabalho” (Stocco; Pandolfi, 2020, p. 83). Na contrarreforma trabalhista de 2017, ampliou-se o contrato em tempo parcial para 30 horas de trabalho semanais. Como trataremos adiante, “essa modalidade contratual foi apresentada como uma solução para os trabalhadores que possuíam limitações com horários, podendo, desse modo, ajustar sua vida familiar e social com mais facilidade. Também foi justificada como forma de aumentar a oferta de postos de trabalho. No entanto, o contrato de trabalho por tempo parcial impõe ao trabalhador condições de subemprego, com baixa remuneração e menor proteção social. Além da ampliação dos contratos por trabalho intermitente e parcial, a Reforma Trabalhista regulamentou os contratos temporários. Essa forma contratual é feita com reduzidos direitos trabalhistas. O trabalhador em contrato temporário não tem direitos como as estabilidade temporárias – o aviso prévio, a multa do FGTS e o seguro-desemprego —, além do direito a férias e estabilidade às gestantes. Com a regulamentação e a ampliação dos contratos temporários, a reforma estimula a rotatividade do trabalho, que já é uma constante no Brasil, além de reduzir os custos de admissão e dispensa”. (Stocco; Pandolfi, 2020, p. 84)

⁶⁶ As análises de Antunes (2015) dialogam diretamente com a concepção marxiana do “exército industrial de reserva”, segundo a qual o capitalismo tende a produzir e reproduzir uma massa de trabalhadores excedentes (superpopulação relativa de trabalhadores) que em momentos mantém a pressão sobre os salários, e assegura um controle mais rígido sobre a classe trabalhadora. Esse fenômeno, contudo, assume novas características no neoliberalismo, na medida em que a fragmentação do trabalho, o crescimento da informalidade e a disseminação de formas de trabalho desprovidas de qualquer proteção social tornam o desemprego não apenas um estado de transição, mas uma condição permanente para amplos segmentos da população economicamente ativa. O advento das plataformas digitais, por exemplo, ilustra esse novo cenário, no qual o trabalho se torna cada vez mais instável e subordinado a lógicas empresariais que transferem a responsabilidade da sobrevivência para o próprio trabalhador. O fenômeno da “uberização”, conforme discutido por Antunes

Dessa forma, o desemprego, na perspectiva de Antunes (2006), deve ser compreendido em sua totalidade não apenas como a ausência de trabalho, mas como parte de um amplo processo de degradação das condições laborais no capitalismo globalizado. Para ele, a ofensiva neoliberal não apenas aumenta os índices de desemprego, mas também transforma a própria estrutura do mercado de trabalho, criando uma morfologia marcada por flexibilização extrema, desproteção social e fragmentação da classe trabalhadora. Esse cenário impõe desafios significativos para a organização e a resistência dos trabalhadores, tornando ainda mais urgente a construção de alternativas que garantam condições dignas de trabalho e de vida.

Carcanholo (2010) relata que essa crise dos anos 1970 representou um cenário de grande recessão: a superprodução de capital configurou também queda na taxa de lucro, uma vez que a superprodução de capital ou de mercadorias dificulta a valorização. Isso prejudica a lucratividade, em virtude tanto da redução de investimentos quanto da manutenção de baixos índices de crescimento. Nesse sentido, esse período é marcado pelo alastramento de uma crise global do modelo de acumulação descrito no item anterior, cujas tentativas de resolução produziram transformações estruturais, dando lugar ao novo modelo: um modelo de acumulação flexível. De fato, verifica-se um movimento de “restauração do capital, a partir da conjunção de um binômio: “globalização-neoliberalismo”, em que este é adequado à dinâmica de acumulação flexível, hegemonizada pelo capital financeiro.

O neoliberalismo⁶⁷ tem por base a financeirização da economia, a flexibilização das relações de trabalho e, conseqüentemente, a agudização das expressões da questão social. Oliveira (2017) relata que as medidas neoliberais

(2020), evidencia como as relações de trabalho contemporâneas são marcadas pela ausência de garantias contratuais, pela extrema volatilidade dos rendimentos e pela dissolução das fronteiras entre tempo livre e tempo de trabalho, intensificando ainda mais a precarização.

⁶⁷ A ideologia neoliberal é caracterizada por um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas que defendem a concepção de um Estado mínimo, ou seja, a “redução” das funções do Estado na economia. Netto e Braz (2012, p.39) didaticamente apontam que “na verdade, ao proclamar a necessidade de um Estado Mínimo, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um Estado Mínimo para o trabalho e máximo para o capital”. Em 1989 ocorria o “Consenso de Washington”, que elaborou recomendações internacionais para propalar a conduta econômica neoliberal nos países da América Latina, apresentando como premissas: a liberalização do comércio exterior, a partir da redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, para impulsionar a globalização da economia; a condução de reformas tributárias para ampliar a base de incidência de carga tributária; o incentivo à privatizações através da venda de empresas estatais; liberalização financeira; a implementação de taxa de câmbio competitiva; a eliminação de restrições ao capital externo; a desregulação das relações trabalhistas, entre outras.

se materializam na flexibilização dos contratos de trabalho e na crescente precarização das condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora (...). estas medidas encontram-se afinadas com os ditames do capitalismo mundial que busca reafirmar o progresso da acumulação capitalista extraíndo maior produtividade do trabalho tanto na sua forma extensiva quanto intensiva. Portanto, acreditamos que o capitalismo tem uma estratégia universal, qual seja, destruir os antagonismos de classe de forma a estabelecer uma sociedade em que a concentração em que a concentração, a exploração do trabalho humano e a acumulação de capital não sofra influências de “baixo”. Para garantir este processo foram definidos estratégias e objetivos que estão nitidamente traçadas em todos os países capitalistas. Elas apontam no sentido de eliminar as formas de organização da força de trabalho, na difusão ideológica de que não há alternativas, no predomínio da cultura do medo e da insegurança, na repressão e punição crescente contra a população desempregada e na construção hegemônica de uma forma de pensar e agir que reforça valores individualistas e hedonistas. É sobre esta perspectiva que a política de emprego vai sendo construída ou desconstruída, sob o desmonte “do Estado social e da legislação trabalhista, em nome da recuperação econômica da própria lógica da geração de mais empregos, ainda que precários e mal pagos, num conjunto de mentiras e contradições típicas deste modo de produzir (Oliveira, 2017, p. 9-10).

Segundo Maranhão (2014), todas as políticas sugeridas pelo Consenso de Washington e executadas pelos governos dos diversos países (principalmente na periferia do sistema), longe de cumprirem suas promessas de expansão dos mercados livres e de desenvolvimento com estabilidade, resultaram no aumento das desigualdades em todos os níveis: econômico, político, social e cultural.

Não é à toa que as consequências das políticas neoliberais somadas às crises econômicas, cada vez mais frequentes e turbulentas, passam a abrir espaço para o surgimento de lutas de resistência ao neoliberalismo na América Latina. Os países latino-americanos, nos primeiros anos do século XXI, testemunharam um aprofundamento da luta de classes, das crises políticas de fundo e uma intensa contraposição à intervenção política imperialista nos rumos do continente (Maranhão, 2014, p. 17).

Findada a longa onda expansiva do capitalismo, é iniciada uma longa onda recessiva, que apresentava uma taxa média de crescimento inferior à alcançada nas décadas de 1950 e 1960. É importante destacar que essas manifestações do capitalismo se apresentam com particularidades nas mais diferentes regiões do mundo. De acordo com Soares (2000), as consequências da crise e as soluções para o seu combate diferenciam-se entre os países, tanto pela inserção internacional

diferenciada de suas economias, quanto pelos modos particulares de estágios de desenvolvimento que vivenciam.

Além de alterações vivenciadas no mundo do trabalho, esse estágio do capital é invadido pela “mundialização financeira do capital”, que se constitui como um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. Para Chesnais (1996), a expressiva massa de capital financeiro fluido e os organismos internacionais, representados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Mundial (BM) e pela Organização Mundial do Comércio (OMC), orquestram uma política de ajuste estrutural aos “países de terceiro mundo”. São alterações econômicas caracterizadas por privatizações de empresas estatais, desregulamentações das economias nacionais e de reformas dos Estados.

Oliveira (2017) explica esse processo, e ressalta que

a política de emprego sempre esteve subordinada à política econômica com investimentos públicos em setores estratégicos para incentivar a oferta de emprego, além da implementação de políticas sociais. No início de 1970, nos países centrais, e 1980 nos países periféricos, o crescimento econômico se torna pífio e presencia-se uma crise assentada na diminuição das taxas de lucro, se revelando uma crise de acumulação. Esta crise impôs mudanças significativas alterando a organização do trabalho e a estrutura do Estado. As alternativas para superação da crise foram traçadas numa 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. Esta necessidade de reduzir os investimentos aparece como *conditio sine qua non* para honrar compromissos firmados com as agências multilaterais como o Fundo Monetário Internacional, (FMI), Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), verdadeiras representantes do novo poder que se configura. Este 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 (Oliveira, 2017, p. 19).

De acordo com Chesnais (1996), ocorrem, assim, alterações nas taxas de crescimento, na capacidade do Estado de cumprir suas funções políticas e na absorção das novas gerações no mercado de trabalho, contrariando as expectativas de pleno emprego que fundamentavam a experiência keynesiana. O avanço da financeirização da economia, conforme argumenta o autor, deslocou o centro da

acumulação de capital da produção para os mercados financeiros, reduzindo a necessidade de força de trabalho e aprofundando a precarização do emprego.

Nessa mesma linha, Harvey (2014) aponta que as políticas neoliberais promoveram a flexibilização e a informalização das relações de trabalho, erodindo as bases institucionais que sustentavam o pleno emprego no período fordista-keynesiano. Ele argumenta que a globalização e a reestruturação produtiva intensificaram a concorrência internacional, levando à desindustrialização em diversas economias avançadas e ao crescimento do desemprego estrutural.

Brenner (2006), por sua vez, relaciona o declínio do pleno emprego à crise de rentabilidade do capitalismo desde os anos 1970. Segundo o autor, a intensificação da concorrência global e a redução da taxa de lucro obrigaram as empresas a cortarem custos, resultando em estagnação salarial, desemprego persistente e maior dependência do endividamento para sustentar o consumo. Além disso, ele ressalta que o Estado, diante dessas transformações, perdeu parte de sua capacidade de regular o mercado de trabalho e garantir políticas expansionistas eficazes. Dessa forma, observa-se que o crescimento das dívidas públicas e privadas, aliado à financeirização e às mudanças na estrutura produtiva, consolidou a falência do pleno emprego como um princípio estruturante da economia contemporânea (Chesnais, 1996; Harvey, 2014; Brenner, 2006).

Behring (2015b) relata que, após 1929, embora a política social tenha passado a integrar a estratégia global anticrise do capital, o sucesso da estratégia keynesiana encontrou limites estruturais. Esses limites decorrem dos seguintes elementos que estiveram na base do novo período depressivo que se abre em fins da década de 1960: busca de superlucros associada à permanente revolução tecnológica (e sua generalização); ampliação da capacidade de resistência do movimento operário (mesmo que corporativa); intensificação do processo de monopolização do capital, com seus acordos de preços.

A política keynesiana de elevar a demanda global a partir da ação do Estado, em vez de evitar a crise, vai apenas amortecê-la por meio de alguns mecanismos, que seriam impensáveis pela burguesia liberal *stricto sensu*. Eis alguns deles: a planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho por intermédio da política salarial e do controle de preços; a política fiscal e, dentro dela, os mecanismos de renúncia fiscal; a oferta de crédito combinada a uma política de juros; as políticas sociais. Este conjunto de estratégias e

técnicas anticíclicas, por meio dos poderes públicos, objetiva conter a queda da taxa de lucros, obtendo, com isso, algum controle sobre o ciclo do capital (Behring, 2015b, p. 179).

A autora reforça que o custo da estratégia keynesiana foi um “mar de dívidas” (públicas e privadas), com crise fiscal e permanente inflação, aprofundando-se as contradições fundantes do capitalismo (Behring, 2015b, p. 181⁶⁸). O pacto keynesiano também trouxe consequências para as lutas sociais, na medida em que deslocou “parte do conflito capital x trabalho para a lógica da cidadania e dos direitos sociais, institucionalizando demandas do trabalho” e “deslocando o conflito para o interior do Estado”: “Neste espaço, há uma forte tendência à segmentação das demandas, bem como de tecnocratizar questões econômico-políticas, despolitizando-as” (Behring, 2015b, p. 186).

Salvador (2010) reitera que o cenário revelou não só as limitações das políticas keynesianas diante da internacionalização do capital, com sinais de esgotamento do padrão de financiamento das políticas sociais, mas também a reação do capital à queda das taxas de lucro, na sua sanha pela acumulação e, portanto, por superlucros.

Os capitalistas se armam para revogar as conquistas sociais do pacto social-democrata investindo contra os trabalhadores, em busca de restabelecer um novo padrão de acumulação para saída da crise. O desenvolvimento de novas tecnologias aumenta a composição orgânica do capital, reforçando a tendência decrescente da taxa de lucros (Salvador, 2010, p. 37).

Braga (1997) realiza profunda análise da transformação estrutural ocorrida no capitalismo global, que nomeia como o processo de “restauração do capital”. O autor utiliza esse conceito para descrever a maneira como o capital se reorganizou para superar a crise do modelo fordista e adaptar-se ao novo contexto de globalização, reestruturação produtiva e ideologia neoliberal. Esse processo é apoiado por alterações econômicas e político-sociais, ancoradas na flexibilização (da produção e

⁶⁸ A autora afirma que “os salários indiretos, dentro do pacto keynesiano, são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, dependendo da correlação de forças entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe. Portanto, os ciclos econômicos balizam as possibilidades e limites da política social. A perspectiva da totalidade permite compreender o contexto em que se movem as políticas sociais, visualizando uma ação política mais coerente e com maior efetividade prática na conjuntura econômica e política” (Behring, 2015b, p. 187).

das relações de trabalho), na desregulamentação (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e na privatização (do patrimônio estatal). Desse modo, o grande capital apropria-se de expressivas parcelas de riquezas públicas e ainda líquida com proteções comerciais-alfandegárias dos Estados mais debilitados, dispondo ao capital financeiro liberdade para sua movimentação e favorecendo ataques especulativos contra as economias nacionais.

Braga (1997, p. 112) argumenta que “o capital, diante da crise do fordismo, encontrou no neoliberalismo a ideologia que poderia sustentar sua reconfiguração e permitir a sua restauração”. O neoliberalismo, com suas políticas de desregulamentação e privatização, funcionou como a chave para a restauração da taxa de lucro e a reorganização das relações de poder entre Estado, capital e trabalho. O autor também enfatiza a financeirização da economia como um componente fundamental desse processo. A financeirização, para Braga (1997), reflete mudança no caráter da acumulação de capital, com predominância do capital financeiro sobre o capital produtivo. Ele observa que, com a globalização dos mercados financeiros, o capital passou a circular de maneira mais livre e menos regulamentada, resultando em um processo de especulação financeira que exerceu profundos impactos nas economias nacionais e internacionais. O capital financeiro tornou-se o motor da acumulação, afastando-se das atividades produtivas e criando crescente instabilidade nas economias.

A reestruturação produtiva vem sendo conduzida pela combinação com o ajuste neoliberal, implicando desregulamentação de direitos, corte de gastos sociais, deixando “milhões de pessoas à sua própria sorte”, “jogando os indivíduos numa aleatória e violenta luta pela sobrevivência” (Behring, 2015b, p. 194). Para Behring (2015b), além da perda de substância do Estado engendrada pela globalização, soma-se outro elemento: a crise fiscal do Estado. Com o fim dos anos de ouro do keynesianismo e da combinação entre capitalismo e social-democracia, ocorre a virada para uma “onda longa com tonalidade depressiva a partir de 1973”, quando decorre “inflexão no gasto público” (Behring, 2015b, p. 198), caráter do ajuste estrutural proposto pelos organismos internacionais:

para além do impacto da renúncia fiscal crescente no contexto da crise, a reestruturação produtiva tem fortes implicações para a carga tributária. A pulverização da grande indústria e o crescimento do mundo da informalidade desencadeiam a perda do *power of*

enforcement do Estado e a baixa na arrecadação, já que o controle fiscal de pequenas empresas e do trabalho informal encontram grandes dificuldades de operacionalização. (...) Num contexto em que há pressão pelo aumento do gasto vis-à-vis com a pressão para uma queda da receita, a disputa pelos fundos públicos intensifica-se. É nesse contexto que, sob o argumento da escassez de recursos, de conter o déficit público, ou mesmo, como no caso do Brasil hoje, de evitar a volta da inflação não emitindo moeda, preconiza-se o corte dos gastos estatais, para o “equilíbrio das contas públicas”, como indicador de saúde econômica. Então, a política social entra no cenário como paternalismo, como geradora de desequilíbrio, como algo que deve ser acessado via mercado, e não como direito social. Daí as tendências de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado (Behring, 2015b, p. 199-200).

Antunes (2012) explicita que o processo de reestruturação produtiva se fundamentou também no que o ideário dominante denominou como “empresa enxuta”, uma instituição moderna, “que constrange, restringe, coíbe, limita o trabalho vivo, ampliando o maquinário tecnocientífico”. O autor afirma que esse padrão redesenha, cada vez mais, a planta produtiva, reduz a força de trabalho e amplia sua produtividade, resultando no desemprego explosivo, na precarização ilimitada, no rebaixamento salarial, na perda de direitos etc. Assim,

aqueles setores que eram os pilares da economia produtiva no século XX, de que é melhor exemplo a indústria automobilística, sofreram fortes mutações. E, nessa nova empresa, liofilizada, é necessário um novo tipo de trabalho, um novo tipo do que antes se chamava de trabalhador e atualmente os capitais denominam, de modo mistificado, como ‘colaborado’. E qual é esse novo tipo de trabalho? Primeiro, ele deve ser mais ‘polivalente’ do que o trabalhador da empresa de tipo taylorista e fordista. O trabalho moderno, que cada vez mais as empresas buscam, não é mais aquele fundamentado na especialização taylorista e fordista do passado, quando uma profissão era centrada numa determinada atividade. Deu origem à chamada ‘desespecialização multifuncional’, ao ‘trabalho multifuncional’, que em verdade expressa a enorme intensificação dos ritmos, tempos e processos de trabalho. Por isso o trabalho dos nossos dias é um trabalho mais desespecializado e multifuncional, de fato mais intensamente explorado. Perdeu a especialização adquirida em décadas anteriores, quando havia o predomínio da empresa de tipo taylorista e fordista e tornou-se cada vez mais multifuncional, polivalente, segundo a terminologia patronal. E isso inclui tanto o mundo fabril, industrial, quanto o chamado setor de serviços, ainda que seja importante dizer que essa divisão ‘setorial’, dada a penetração do capital em todos os setores, é cada vez mais inexistente: vejam-se as expressões indústria de serviços, serviços industriais, agronegócios, que são exemplos da imbricação crescente entre os três setores (Antunes, 2012, p. 63).

Para Chossudovsky (2000), com o definhamento dos bancos centrais frente à diminuição potencial das economias nacionais dos países periféricos pela

desregulamentação dos movimentos de capitais propostas pelo FMI, a crise financeira global tem evoluído. O estudioso relata que “a humanidade vive, na era posterior à Guerra Fria, uma crise econômica a uma escala sem precedentes que leva ao empobrecimento acelerado de grandes sectores da população do mundo”. Desse modo, haveria uma “queda virtual das moedas nacionais em todas as regiões do mundo [que] contribuiu para desestabilizar as economias nacionais enquanto precipita países inteiros para uma pobreza desastrosa” (Chossudovsky, 2000, s/p).

Frente a essas transformações econômicas, o Toyotismo⁶⁹ é estabelecido nas principais formas produtivas do capital. De acordo com Alves (2000), esse modelo de produção deve ser compreendido como uma fase superior de racionalização do trabalho e pode ser considerado como uma das mais interessantes experiências de organização social da produção de mercadorias. A intensificação do trabalho é uma das diretrizes da acumulação flexível toyotista, que visa ao “melhor aproveitamento possível do tempo de produção, garantido pelo *just in time*” (Antunes, 2000, p. 26), a necessidade de um trabalhador qualificado e polivalente enquadrar-se na flexibilização dos meios e condições do trabalho.

Harvey (1993, p. 144) aponta para algumas orientações nessa fase do desenvolvimento capitalista, com alterações na contratação dos trabalhadores. O autor analisa a tendência de o mercado de trabalho reduzir “o número de trabalhadores centrais”, empregando cada vez mais força de trabalho temporária, que pode ser facilmente demitida, em momentos de crise do capital. Essas indicações remetem-nos tanto aos trabalhadores subcontratados quanto aos autônomos, os quais nem chegam a compor o quadro de funcionários de uma empresa. Segundo o estudioso, as transformações das estruturas do mercado de trabalho tiveram como paralelo mudanças de igual importância na organização industrial:

Por exemplo, a subcontratação organizada abriu oportunidades para a formação de pequenos negócios e, em alguns casos, permitiu que sistemas mais antigos de trabalho doméstico, artesanal, familiar (patriarcal) e paternalista (‘padrinhos’) revivesse e florescesse, mas agora como peças centrais, e não apêndices do sistema produtivo. Presenciou-se o rápido crescimento da economia informal e

⁶⁹ Para Behring (2015b,) “o Toyotismo é baseado em tecnologias capital intensivas e poupadoras de mão de obra”, e seus “efeitos sobre a força de trabalho têm sido devastadores, caracterizando um processo de heterogeneização, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora” (Behring, 2015b, p. 192).

subterrânea: convergência entre sistemas de trabalho ‘terceiro-mundistas’ e capitalistas avançados (Harvey, 1993, p. 145).

Netto (2013) relata que, devido à superacumulação e à especulação desenfreada, os processos de desregulamentação e flexibilização do capital coadunam com a implementação de um movimento de hipertrofia das atividades de natureza financeira, que é autonomizada de controles estatais nacionais graças às tecnologias da comunicação, de extraordinária mobilidade espaço-temporal.

Simultaneamente, a produção segmentada, horizontalizada e descentralizada – a ‘fábrica difusa’ –, que é fomentada em vários ramos, propicia uma ‘mobilidade’ (ou “desterritorialização”) dos polos produtivos, encadeados agora em lábeis redes supranacionais, passíveis de rápida reconversão. Ao mesmo tempo, os novos processos produtivos têm implicado uma extraordinária economia de trabalho vivo, elevando brutalmente a composição orgânica do capital; resultado direto na sociedade capitalista: o crescimento exponencial da força de trabalho excedentária em face dos interesses do capital – e os economistas burgueses (que se recusam a admitir que se trata do exército industrial de reserva próprio do tardo-capitalismo) descobrem... o ‘desemprego estrutural’. De fato, o chamado ‘mercado de trabalho’ vem sendo radicalmente reestruturado – e todas as ‘inovações’ levam à precarização das condições de vida da massa dos vendedores de força de trabalho: a ordem do capital é hoje, reconhecidamente, a ordem do desemprego e da ‘informalidade’. A tão celebrada ‘globalização econômica’ vincula-se, não por acaso, a esta ‘financeirização’ do capitalismo e à articulação supranacional das grandes corporações, mesmo que não se reduza a ambas – e vem acentuando o padrão de competitividade intermonopolista e redesenhando o mapa político-econômico do mundo: as grandes corporações imperialistas têm conduzido processos supranacionais de integração (os megabloques) que, até agora, não se mostram como espaços livres de problemas para a concertação dos interesses do grande capital (como as recentes fricções na Europa dita comunitária o estão provando). Grande capital que, levando ao limite os históricos processos de concentração e centralização, dispõe de um potencial de poder superior ao de boa parte dos Estados nacionais e opera o controle estratégico dos recursos necessários à produção de ponta (Netto, 2013, p. 13-14).

De acordo com Behring (2015b), a globalização revelou-se em processo contraditório, desigual e assimétrico, intensificado pela revolução tecnológica (sobretudo com a “horizontalização das empresas” e sua ligação pela rede de informática) e pelo neoliberalismo (cuja essência é o afastamento dos obstáculos legais e políticos em relação à circulação do fluxo de mercadorias e dinheiro). Esse processo, no entanto, “está longe de promover uma homogeneização do espaço

econômico” (Behring, 2015b, p. 196). De acordo com Menegat (2019), a globalização ou a mundialização imediata dos mercados, caracterizada pela eliminação das mediações e barreiras dos Estados Nacionais devido à lógica da concorrência, permanece indispensável enquanto o processo de acumulação ampliada de capital continuar viável. Isso ocorre mesmo diante de forças produtivas que já excedem os limites estreitos da produção de mercadorias. Esse fenômeno gera relações inevitáveis de interdependência, especialmente em sociedades periféricas. Nesse contexto, o capitalismo configura-se como a própria crise, sem que, até o momento, haja qualquer perspectiva de dissociação entre ambos (Menegat, 2019, p. 97).

O capitalismo contemporâneo é resultado das transformações societárias ocorridas desde os anos 1970, verificando-se atualmente um quadro de crise estrutural, em que se observa exaurimento, dado o modo destrutivo do atual estágio da produção capitalista (Mészáros, 2011). As saídas mundiais da agenda neoliberal apontavam como prioridade o controle do aumento desenfreado da inflação da década de 1970 para recuperação das taxas de lucro.

Nesse sentido, Netto (2010) pontua que, apesar das diversas transformações do capitalismo contemporâneo, a lógica de exploração e desigualdade prevalece nas premissas do modo de produção capitalista. Isso ocorre porque a “essência exploradora da relação capital/trabalho, planetarizada e universalizada”, exponencia-se, somando-se ao movimento de “travagem e reversão de todas as suas conquistas civilizatórias”. Oliveira (2017) reforça que o processo de reestruturação produtiva e o movimento de acumulação de capital em seu estágio atual tendem a levar ao desemprego e a criar um contingente de trabalhadores “ininpregáveis”. Nesse contexto, é ampliado o número de trabalhadores expulsos do mercado de trabalho formal, expandindo o trabalho informal, que deve ser encarado como “estratégia de sobrevivência da população de baixa renda”.

Nesse cenário, segundo Oliveira (2012), a criação de políticas de emprego aparece como instrumento funcional para garantia de extração dos superlucros, contribuindo também para uma perspectiva de capitalismo humanizado, ao passo que responsabiliza o trabalhador por sua condição, abrindo caminho para abertura de postos precarizados e com benefícios reduzidos. Isso nos leva a crer que essa crise não é do trabalho, mas do emprego, principalmente do emprego formal, que agrega garantias sociais. Para a autora,

a partir de 1980 o mundo se depara com novas propostas para reverter a crise do capital, dentre elas a redução de custos sociais do trabalho que impulsionados pelo aumento da superpopulação relativa permite o barateamento da força de trabalho bem como o avanço das tecnologias que reduzem o montante de capital variável (Oliveira, 2023, p. 200).

Maranhão (2006) afirma que

toda essa configuração da nova economia mundializada que parece constituir-se em um círculo perfeito de reprodução gera também suas contradições. Se, por um lado, o padrão de acumulação atual necessita cada vez mais da força de trabalho barata e superexplorada e, por isso, deve criar as condições para continuar gerando desemprego e pobreza em larga escala, por outro, essas condições realizam uma grande retração do mercado consumidor. Isso quer dizer que o capitalismo contemporâneo é caracterizado por uma ilimitada capacidade de produzir, mas, o próprio ato de expandir a produção – transferindo indústrias de economias de ‘altos salários’ para economias de ‘baixos salários’ – contribui para a retração do consumo o que, por sua vez, ocasiona um ciclo vicioso que envereda a economia mundial para o caminho da estagnação (Maranhão, 2006, p. 124).

Mészáros (2011b) apresenta importante contribuição analítica sobre o desemprego como desastroso resultado da intervenção estatal em diversos níveis econômicos: “o poder da intervenção do Estado na economia limita-se estritamente a acelerar a maturação dessas contradições”, pois suas crises não consistem em “disfunções passageiras”; elas refletem contradições fundamentais, que correspondem às dinâmicas da totalidade da produção social do capital, em sua fase histórica de desintegração.

O resultado de tais intervenções foi não apenas o crescimento canceroso de setores não produtivos da indústria no interior da estrutura global da produção do capital, mas – igualmente importante – a grave distorção da estrutura capitalista de custos sob o impacto de contratos realizados sob a justificativa ideológica de que eram ‘vitais para o interesse nacional’ (Mészáros, 2011b, p. 67).

Mészáros (2011) descreveu também os diversos aspectos sobre a ativação dos limites absolutos do capital, caracterizando as fragilidades do sistema de reprodução sociometabólico: “a manutenção da estabilidade de um sistema erigido sobre toda uma série de antagonismos estruturais explosivos é algo absolutamente impensável sem a superação de camadas artificiais de complexidade” (Mészáros, 2011, p. 217).

A ativação dos limites absolutos do capital foi possível no momento do esgotamento da ascendência histórica do sistema, a partir da crise estrutural⁷⁰. Essa fase jamais vista na história, segundo Mészáros (2011), possibilitou o agravamento do controle do capital sobre o trabalho, na qual o desemprego torna-se o fenômeno mais explosivo da ordem sociometabólica.

A intratável contradição entre a irrefreabilidade do capital e a hoje historicamente inevitável necessidade de restrições básicas esclarece um grande problema futuro. No passado, pelo dinamismo de sua irrefreabilidade, o capital assegurou imenso avanço produtivo e, dessa forma, dirigiu-se para a satisfação potencial das necessidades e aspirações humanas. O fato de que, durante o desenvolvimento histórico, seu irrestrito dinamismo inicial tenha-se voltado contra as condições elementares da sobrevivência humana, com a ativação dos limites absolutos do capital, não significa que a causa positiva do avanço produtivo constante – necessária precondição para realizar as legítimas aspirações humanas – possa ser deliberadamente abandonada (Mészáros, 2011, p. 221).

O teórico assevera que, com a crise estrutural do capital, os limites absolutos desse sistema são ativados. Isso porque o capital já não consegue mais responder a seus imperativos expansionistas, dado que se esgotou sua fase de ascensão histórica, restando apenas como enfrentamento à crise a produção destrutiva. Embora seja assim que o capitalismo transforme “suas potencialidades positivas em realidade destrutiva” (Mészáros, 2011, p. 614), não significa o fim para o sistema do capital.

Por outro lado, o capitalismo contemporâneo enfrenta uma de suas mais graves crises sistêmicas, sobretudo ao impor limites à retomada das taxas de lucros. Essa realidade funciona como uma ameaça à ordem burguesa, cujo objetivo primordial é a exploração do trabalho como meio de produção do valor e de acúmulo de riquezas. Essas razões apontadas revelam a permanência da funcionalidade do desemprego para o sistema do capital e, contraditoriamente, põe em evidência seu caráter explosivo com sua expansão, ao evidenciar a dificuldade de absorção e/ou reabsorção no mercado de trabalho; além disso, a necessidade de sobrevivência submete o

⁷⁰ Destacamos que, embora essa interpretação sobre a crise contemporânea seja relevante, um aprofundamento maior sobre a temática extrapolaria o escopo deste estudo. Para um debate mais detalhado, sugerimos consultar: Coelho, Eurelino. Comentário – a crise estrutural segundo Mészáros: notas críticas. In: **XXIII Simpósio Nacional de História (Anpuh)**. Jul. 2005.

trabalhador a qualquer tipo de trabalho ou ocupação, sem garantia de direitos e de emprego formal.

Nesse sentido, aumento exponencial do desemprego, insegurança causada pela flexibilização das leis trabalhistas, legitimação do trabalho informal e precário, como expressões da crise estrutural, redimensionam a dinâmica do desemprego e podem encobrir os reais índices desse fenômeno. Destacamos que essa refração da questão social é utilizada para assegurar a “ordem do capital”, já que a existência de superpopulação relativa de trabalhadores avaliza a superexploração do trabalho e a acumulação.

Brenner (2006), em suas análises sobre a crise do capitalismo, destaca que a dinâmica do sistema capitalista é caracterizada por uma tendência de longo prazo à queda na taxa de lucro. Essa tendência está relacionada à intensificação da concorrência intercapitalista, que resulta em excesso de capacidade produtiva e redução dos lucros das empresas. “A competição leva inevitavelmente à sobreacumulação de capital, o que resulta em uma crise estrutural de rentabilidade” (Brenner, 2006, p. 15). Essa situação é agravada pelo aumento nos investimentos em tecnologia, que eleva a capacidade produtiva sem gerar crescimento proporcional na demanda. Além disso, o autor aponta que a globalização exacerba essa dinâmica ao ampliar os mercados e aumentar a competição entre empresas de diferentes regiões do mundo. Para ele, “o caráter global da concorrência não apenas reduz os preços, mas também desvaloriza o capital já existente, dificultando a recuperação econômica” (Brenner, 2006, p. 22). Dessa forma, a globalização aprofunda a crise estrutural ao intensificar os desequilíbrios na economia global.

Outro ponto central em sua análise é a relação entre superprodução e crise. Para ele, o crescimento econômico do período pós-Segunda Guerra Mundial, muitas vezes denominada “idade de ouro do capitalismo”, foi sustentado por condições excepcionais, como a reconstrução da Europa e do Japão, além da expansão dos mercados consumidores. No entanto, quando essas condições se esgotaram, “as economias avançadas enfrentaram uma estagnação prolongada, com taxas de crescimento e rentabilidade significativamente mais baixas” (Brenner, 1998, p. 5).

Brenner (2006) critica as respostas políticas às crises econômicas, particularmente as políticas neoliberais adotadas a partir da década de 1980. Ele observa que “as estratégias de desregulamentação e flexibilização monetária fracassaram em resolver os problemas subjacentes do capital produtivo,

concentrando-se em criar bolhas financeiras que inevitavelmente explodem” (Brenner, 2006, p. 35). Esse diagnóstico é confirmado por sua análise da crise financeira de 2008, que ele considera não apenas um colapso financeiro, mas também o reflexo de décadas de estagnação econômica. Desse modo, as análises do autor são fundamentais para compreender as turbulências econômicas contemporâneas, uma vez que mostram como o capitalismo é intrinsecamente marcado por contradições e crises. Ele argumenta que “a incapacidade de resolver a crise de rentabilidade por meio de mecanismos tradicionais reflete os limites estruturais do sistema” (Brenner, 2006, p. 40). Essas ideias não apenas ajudam a compreender o passado, mas também a refletir sobre os desafios do presente e do futuro.

É profundo o impacto dessa reestruturação econômica na esfera social. O processo de privatização das políticas sociais e a transformação do Estado em um agente regulador do mercado, em vez de um provedor de direitos, promovem um processo de desintegração do tecido social devido à alteração do padrão de produção e de reprodução do capital. As políticas sociais tendem a deixar de ser mecanismo de proteção e a passar a representar o mercado, com serviços fragmentados e voltados para interesses do capital. Assim, nesse contexto de reestruturação produtiva, as políticas sociais tendem a assumir um caráter residual e seletivo, voltado para a minimização dos efeitos da desigualdade social, da centralização e da acumulação de capital, efeitos notáveis pela flexibilização das relações de trabalho e pela precarização das condições de vida.

Segundo Harvey (2005), o neoliberalismo promoveu “acumulação por despossessão”, ou seja, reconfiguração da acumulação de riqueza que se dá por meio da apropriação de recursos e direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora, incluindo os sistemas de seguridade social. Essa lógica implicou reorientação das políticas públicas, que passaram a ser cada vez mais guiadas por interesses do mercado financeiro e corporativo, em detrimento de perspectiva universalista e redistributiva. O estudioso relata que, no contexto da crise fiscal e de austeridade, ou melhor, de “austericídio”⁷¹, promovido por governos neoliberais, as políticas sociais se

⁷¹ A economista Laura Carvalho tem utilizado essa categoria para analisar as políticas de austeridade no Brasil, especialmente após a crise de 2015-2016, como a Emenda Constitucional do Teto de Gastos (EC 95/2016), que pode ser vista como uma forma de “austericídio”, ou seja, uma “morte” das políticas públicas voltadas para o bem-estar da população, com o objetivo de atender a uma agenda fiscal e de controle da dívida pública. Desse modo, essa categoria representa o genocídio estrutural dos

tornaram instrumentos de controle e pacificação social, buscando apenas mitigar os efeitos mais perversos da desigualdade social. Essa mudança de foco das políticas públicas reflete um cenário onde a assistência social e os programas de transferência de renda tornam-se as principais respostas aos desafios da pobreza e do desemprego. A transformação das políticas sociais em um conjunto de medidas residualistas e assistencialistas reflete as novas formas de acumulação capitalista, que se limitam a mitigar os impactos da desigualdade crescente.

Nos países de economia dependente, como veremos no item a seguir deste estudo, o processo de superexploração da força de trabalho se “encontra no centro da acumulação” capitalista (Osorio, 2009, p. 175), e é caracterizada pela “violação do valor da força de trabalho”, realizando-se sob diversas formas: “algumas violando diretamente o valor diário da força de trabalho e outras, mediadas, violando seu valor total” (Osorio, 2013, p. 63).

Destacamos que devemos compreender a expansão do fundo público no capitalismo tardio a partir da ampliação das funções econômicas do Estado para intervenção na dinâmica monopólica e da expansão de suas ações por meio das políticas sociais (Mandel, 1982)⁷².

Para Souza Filho (2014), “a mediação objetiva que estabelece a relação entre a orientação da política econômica e a configuração da política social é realizada através do fundo público” (Souza Filho, 2014, p. 23). O autor explicita os efeitos do processo de superexploração para as políticas sociais

A consequência da dinâmica da superexploração, decorrente da transferência de parte do mais valor produzido nos países dependentes para os países centrais, para o desenvolvimento de políticas sociais é duplamente perverso. Por um lado, na perspectiva da distribuição da renda nacional, temos a redução das condições objetivas de destinação de recursos, oriundos da produção de riqueza nacional, constitutivos do fundo público, necessárias para expansão/universalização dos direitos sociais. Em outras palavras,

trabalhadores, que é ocasionado por políticas de austeridade neoliberais. Para mais ver: **Austeridade para quem?** balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff / Alexandre de Freitas Barbosa [et al.]; organização de Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Paulo Zahluth Bastos – São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015. Disponível em: <http://www.luizfernandodepaula.com.br/ups/belluzzo-e-bastos-2015-austeridade-para-quem.pdf>. Acesso em: 26/09/2024.

⁷² Para Mandel (1982), em momentos de expansão das políticas sociais é notável “uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma percentagem cada vez maior de rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista” (Mandel, 1982, p. 339).

como parte do excedente produzido pelos países dependentes é transferida para os países centrais, há necessidade de o capital compensar esta perda. Uma parcela desta compensação, estruturalmente, é realizada pela superexploração. No entanto, outra parcela é compensada pelo fundo público constituído pelo Estado. Dessa forma, estruturalmente também, há necessidade de o Estado suprir esta demanda do capital, seja para compensar a transferência de valor, seja para subsidiar o processo de industrialização no quadro tardio da expansão das relações capitalistas dos países periféricos (Souza Filho, 2014, p. 27).

Salvador (2010) relata que o fundo público ocupa papel extremamente relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com reprodução do capital, configurando-se como uma questão estrutural do capitalismo, já que participa da reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais (Salvador, 2010, p. 35).

No capitalismo contemporâneo, os juros da dívida pública pagos pelo fundo público ou a conhecida despesa ‘serviço da dívida’ do orçamento estatal (juros e amortização) são alimentadores do capital portador de juros por meio dos chamados ‘investidores institucionais’, que englobam os fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos. O capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais da atualidade e da atual crise financeira em curso no capitalismo contemporâneo. No Brasil, o serviço da dívida compromete uma parcela importante dos orçamentos da seguridade social e fiscal, seja na forma de juros e encargos da dívida, seja no pagamento de amortização da dívida para o setor financeiro da economia. A crise econômica se instala novamente pelo mundo, ocorrendo uma redução na produção mundial e agravando a crise do capital, trazendo o desemprego em massa e afetando a vida de milhares de trabalhadores. Novamente, o Estado, por meio do fundo público, comparece no socorro do grande capital, especialmente das instituições financeiras (Salvador, 2010, p. 35-36).

O autor pontua que o fundo público no capitalismo “participa indiretamente da reprodução geral do capital”. Essa participação ocorre seja por meio de subsídios, negociação de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos dos capitalistas, seja como “elemento presente e importante na reprodução da força de trabalho” (única fonte de criação de valor na sociedade capitalista). Para Salvador (2010), no capitalismo contemporâneo, o fundo público é então “responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas”, reforçado na atual crise do capitalismo (Salvador, 2010, p. 61).

Souza Filho (2014) relata que é expresso um limite na possibilidade de expansão do fundo público para as políticas sociais, que diz respeito à sua relação com a política econômica (principalmente na sua expressão tributária e no gasto público indicado na peça orçamentária), que expressa a contradição própria da luta de classes no capitalismo.

para um enfrentamento das expressões da questão social que venha a atender de forma mais ampla os interesses da classe trabalhadora, exige-se uma política econômica também com este objetivo. Portanto, uma política econômica que reforça as desigualdades sociais, que não potencializa o enfrentamento das iniquidades sociais determina as (im)possibilidades de construção de uma política social voltada para os interesses das classes subalternas. Assim, uma política tributária regressiva e um gasto público voltado, prioritariamente, para os interesses imediatos do capital, em suas diferentes frações, não irão propiciar a expansão de políticas sociais numa perspectiva universalista. Em linhas gerais, esta configuração vem a ser aquela constituída pelos países dependentes, devido à sua dinâmica estrutural (Souza Filho, 2014, p. 24).

Em países de economia dependente, o quadro é intensificado porque devemos considerar a condição de inserção dos países periféricos/dependentes na dinâmica do capitalismo tardio, “exigindo que parte do fundo público seja destinado à expansão das relações capitalistas, independente da transferência de valor que ocorre devido à situação de dependência” (Souza Filho, 2016, p. 192). De acordo com Brettas (2017), o neoliberalismo aprofunda as relações de dependência, uma vez que a adoção de políticas de ajuste fiscal foi imposta por organismos multilaterais e referendadas pelas grandes burguesias com atuação nos países dependentes.

A ruptura de limites anteriormente existentes para a mobilidade do capital portador de juros passa a se constituir como uma alternativa para contornar a tendência decrescente da taxa de lucro e consiste em um dos principais traços da financeirização. A intensificação dos fluxos financeiros e a rentabilidade dela decorrente não possui uma dimensão apenas quantitativa. Trata-se também de uma mudança qualitativa tendo em vista que provoca uma pressão pela ampliação das bases de extração de mais-valia. Em outras palavras, o fenômeno da financeirização pressiona uma reorganização da base produtiva, lócus da geração da riqueza. Esta dinâmica, fortalecida pelas políticas de ajuste fiscal, reforça e amplia a transferência de valor em direção aos países imperialistas, bem como aprofunda os mecanismos de superexploração da classe trabalhadora (Brettas, 2017, p.63).

Desse modo, como decorrência de todo esse movimento anteriormente descrito,

os recursos que poderiam ser disputados para o desenvolvimento de políticas sociais são reduzidos. Este fato nos parece determinante, do ponto de vista objetivo, para uma tendência de produção, nos países dependentes, de políticas tributárias regressivas, mesmo em condições de baixa capacidade de tributação sobre o trabalho, devido à superexploração. Por outro lado, **a dinâmica da violação do valor da força de trabalho deteriora as condições de vida da classe trabalhadora de maneira substantiva, produzindo um agravamento das expressões da 'questão social' e, portanto, ampliando as necessidades fundamentais para a reprodução social do trabalhador.** Sintetizando, o quadro exposto aponta para a baixa condição de vida da classe trabalhadora, gerando aumento das necessidades para sua reprodução social, e uma restrição do fundo público para o desenvolvimento de políticas sociais. Consideramos que esses elementos conformam as determinações objetivas centrais que fundamentam a precarização das políticas sociais nos países periféricos (Souza Filho, 2014, p. 27, grifos nossos).

Assim, no capitalismo contemporâneo, indicamos que as políticas de emprego buscam mediar esse processo de superexploração, controlando a produtividade, balanceando os índices de desemprego, bem como desenhando o mercado de trabalho e os direitos sociais dos trabalhadores.

Concordamos com Amaral e Carcanholo (2009) ao compreender que o processo de acumulação de capital, que leva à formação de um exército industrial de reserva, contribui para formas de superexploração do trabalho e seu fortalecimento, no caso dos países dependentes, em especial os latino-americanos. É nesse sentido que observaremos como as políticas de emprego operam no Brasil, que, em sua condição dependente, é marcado pela intensificação do processo de transferência de valores produzidos e acumulados nos países do centro, que se beneficiam da superexploração do trabalho. Para os autores, relacionar o exército industrial de reserva com a superexploração significa

mostrar sua ação no sentido de exacerbar as formas ou os mecanismos de extração de mais-valia. Sua atuação mais geral é a de fortalecer a ocorrência da superexploração do trabalho e, sendo assim, provoca impactos simultâneos sobre os mecanismos de extensão da jornada de trabalho, de intensificação do trabalho e de queda salarial. Logo, implica em elevação da taxa de mais valia (m/v) e consequente elevação da taxa de lucro (l'). Isto ocorre porque, ... a existência de uma massa de trabalhadores, que se encontra excluída, às margens do mercado de trabalho (massa de desempregados),

exerce uma pressão sobre aqueles trabalhadores que se encontram efetivamente empregados, forçando a que se submetam a todas as formas de superexploração existentes, sob pena de se verem substituídos e desempregados por trabalhadores da reserva num momento futuro. Ou seja, a oferta de trabalho é muito maior que a demanda, há trabalhadores desempregados (ou subempregados), vivendo em condições de pobreza inferiores às dos assalariados. Tudo isto cria, evidentemente, um ambiente de competição entre os próprios trabalhadores, cada qual na tentativa de se ver empregado, seja através de manutenção ou de ingresso no mercado de trabalho. Com isso, fica clara a funcionalidade do exército industrial de reserva para a acumulação capitalista, que se sustenta justamente baseada na superexploração, tanto através de ampliação da mais valia absoluta quanto da mais valia relativa. Mais do que isto, esta é a tendência mesma do sistema capitalista: ampliar a composição do capital, engrossar a massa de trabalhadores que compõem o exército industrial de reserva para, com isso, ter as portas abertas à ampliação da superexploração baseada nos quatro mecanismos de extração e, conseqüentemente, para o fortalecimento da acumulação (Amaral; Carcanholo, 2009, p. 222).

Kliman (2015) contribui, de maneira decisiva, para a compreensão da crise estrutural do capitalismo contemporâneo e para a retomada da teoria marxiana da tendência à queda da taxa de lucro como elemento central para explicar a chamada “Grande Recessão” de 2008. Em contraposição a interpretações que tratam essa crise como resultado exclusivo de disfunções do setor financeiro, o estudioso argumenta que a raiz do colapso encontra-se na esfera produtiva, mais precisamente na diminuição prolongada da rentabilidade do capital, em curso desde a década de 1970. Para o autor, as taxas de retorno dos investimentos em ativos fixos das corporações estadunidenses caíram durante o meio século que precedeu a “grande recessão”:

Esta queda responde por todo o declínio em sua taxa de acumulação de capital (investimento produtivo). A desaceleração do investimento conduziu a um declínio na taxa de crescimento, que foi uma causa fundamental principal da elevação do endividamento, em conjunto com as políticas fiscais e monetárias de estímulo que adiaram, mas exacerbaram os efeitos dos problemas econômicos fundamentais (Kliman, 2015, p. 61).

Desse modo, Kliman (2015) refuta a alegação de que a taxa de lucro não poderia realmente ter caído em face da maciça redistribuição de renda dos salários para os lucros, além de argumentar que é improvável que as grandes crises do capitalismo possam ser eliminadas.

A causa imediata da recessão foi, é claro, o estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos, que levou à crise financeira de 2007-2008. Ao que tudo indica, diversos fatores contribuíram para a formação e a persistência da bolha, e tanto as práticas do setor privado quanto as políticas monetárias e regulatórias do governo foram responsáveis por ela. (...) A falta de crescimento do produto interno bruto (PIB) na Europa indiscutivelmente se deve em parte às políticas de austeridade, mas estas políticas não podem explicar a dificuldade da economia dos Estados Unidos em se recuperar de forma robusta. A política fiscal e monetária dos Estados Unidos tem sido fortemente expansionista. A dívida pública aumentou em 94% entre o início da Grande Recessão, dezembro de 2007, e outubro de 2014. O adicional de US\$8,7 trilhões em empréstimos, usado para o aumento dos gastos governamentais e a redução de impostos, equivale a US\$28 mil por pessoa. O Federal Reserve manteve a taxa de juros próxima a zero por quase seis anos em sequência e comprou US\$3,7 trilhões em títulos desde 2008 com o objetivo de reduzir as taxas de longo prazo. Dado que o mal-estar econômico tenha persistido por tanto tempo após a crise financeira ter sido resolvida, não parece plausível – para mim e para um número crescente de proeminentes economistas do mainstream – que se possa realmente explicar a Grande Recessão e suas consequências apontando para o empréstimo predatório, alavancagem excessiva, padrões de crédito frouxos, a política de dinheiro extremamente fácil do FED durante os anos da bolha, e outros fatores que produziram a crise financeira (Kliman, 2015, p. 65-66).

A partir de detalhada análise empírica da economia norte-americana, Kliman (2015) demonstra que a taxa de lucro não se recuperou de forma sustentada após as crises dos anos 1970, como frequentemente se alega. Pelo contrário, a taxa de lucro declinou significativamente desde o final dos anos 1960, e os níveis subsequentes, mesmo com oscilações, permaneceram historicamente baixos (Kliman, 2015). Ele contesta argumentos baseados em dados enviesados, como aqueles que selecionam picos momentâneos da rentabilidade para sugerir suposta recuperação. Em sua avaliação, tal metodologia compromete a precisão do diagnóstico e encobre as causas estruturais da crise.

Segundo Kliman (2015), a dificuldade central do capitalismo nas últimas décadas reside na incapacidade de realizar a destruição de capital necessária para restaurar a taxa de lucro. Conforme o autor destaca, a falha em “destruir capital” em escala necessária para restaurar a taxa de lucro resultou em crise sistêmica, sendo o colapso financeiro apenas a ponta do *iceberg* (Kliman, 2015, p. 73)⁷³. Com isso,

⁷³ O autor reforça as análises marxianas contrárias a visão estagnacionista de Smith sobre os efeitos de longo prazo da lucratividade em queda, que compreendem que existem “crises permanentes”, uma

políticas de estímulo ao crédito, desregulamentação financeira e expansão de “bolhas especulativas” foram utilizadas para adiar a crise, mas sem solucionar o problema de fundo: a estagnação da rentabilidade do capital produtivo. Ao evidenciar que a taxa de lucro explica cerca de 48% da variação na taxa de acumulação de capital no período entre 1968 e 1986, Kliman (2015) reafirma a centralidade dessa variável para compreender a dinâmica de longo prazo do capitalismo. A correlação entre rentabilidade e investimento demonstra que a crise não é meramente cíclica, mas reflete uma crise estrutural de valorização do capital. Trata-se, portanto, de uma situação de esgotamento do regime de acumulação, que o capital tenta contornar por meio de políticas neoliberais, desregulamentação, financeirização e expansão da precarização do trabalho. Esse último aspecto é essencial para compreender a estruturação atual das políticas de emprego, que tendem a contornar essa precarização, como estratégia capitalista para elevação de lucros.

A leitura de Kliman (2015) dialoga com autores como Antunes (2000) e Chesnais (1996), ao situar a financeirização e a reestruturação produtiva como respostas adaptativas do capital a uma queda persistente da lucratividade. Todavia, o autor fornece um arcabouço teórico e empírico que reforça a tese de que tais transformações não foram suficientes para reverter a tendência declinante da rentabilidade, o que explica a fragilidade estrutural do capitalismo no século XXI, uma vez que, sem a “destruição massiva de capital”, não há base possível para amparar uma “recuperação sustentável” (Kliman, 2015).

Frente ao exposto, é necessário relatar que os diversos autores apresentados ao longo deste item fazem análises e interpretações diversificadas sobre a realidade

vez que a crise financeira e a desaceleração resultam indiretamente da queda nas taxas de lucro, levando a uma “destruição de capitais através das crises”, ou seja, “uma parcela do valor-capital investido na produção é destruída através de falências, perdão de dívidas impagáveis, preços de meios de produção em queda, plantas e equipamentos ociosos, e etc. Novos proprietários podem agora adquirir os negócios mais barato e sem ter que assumir todas as dívidas dos proprietários anteriores, o que implica que sua taxa de lucro – lucros como um percentual da quantidade reduzida de capital que eles investiram – é maior do que a pré-existente. Assim, a destruição de valor-capital coloca as condições para uma eventual restauração da taxa de lucros e para uma nova fase de expansão capitalista. A teoria das crises de Marx poderia ser caracterizada como uma teoria endógena de crises recorrentes. A desaceleração é endógena porque ela se deve à própria dinâmica do capitalismo, e não a choques externos (apenas). O crescimento subsequente é endógeno pois a própria crise gera as condições que levam à recuperação; estímulos externos ad hoc não são necessários” (Kliman, 2015, p. 73). O estudioso reforça que este ciclo descrito não deve ser confundido com “os ciclos de negócios de curto prazo” (*shortterm business cycles*), que conforme às análises marxianas “nas fases expansivas do ciclo os salários cresciam em relação aos lucros, o que levaria a um declínio no investimento produtivo, uma contração da atividade econômica, e uma queda nos salários em comparação com os lucros colocando as bases para uma nova expansão” (Kliman, 2015, p. 73)

do Estado e das políticas sociais no capitalismo contemporâneo. A análise de Mandel (1982) sobre o capitalismo tardio, complementada pelas contribuições de Netto e Behring, evidencia que a refuncionalização do Estado responde à necessidade estrutural do capital monopolista: assegurar condições gerais de produção, socializar perdas e privatizar lucros, integrando a questão social à lógica da acumulação. Nesse quadro, Chesnais (1996) aprofunda a compreensão sobre a financeirização como fase superior dessa dinâmica, na qual o fundo público e as políticas sociais passam a ser instrumentos centrais para sustentar a valorização do capital e mitigar crises. Harvey (2005), por sua vez, interpreta as transformações do pós-guerra e a crise do fordismo como parte de um regime de acumulação flexível, marcado por reorganização produtiva, intensificação da exploração e reconfiguração espacial do capital.

Brenner (1998) ressalta que crises de rentabilidade, desde os anos 1970, são expressão de prolongada estagnação, enfrentada com estratégias que não resolvem a queda tendencial da taxa de lucro; pelo contrário, deslocam-na geográfica e setorialmente. Mészáros (2011), em uma chave ontológica, aponta para a crise estrutural do capital, que não pode ser superada no interior do próprio sistema, já que resulta de contradições insolúveis entre ilimitada expansão da acumulação e a finitude das condições sociais e naturais. Kliman (2015), em convergência parcial, sustenta que a persistente queda na taxa de lucro é um fenômeno objetivo, derivado de leis internas do capital, e que as políticas estatais apenas adiam, sem eliminar, a crise.

Assim, articulando essas leituras, observa-se que a hipertrofia do Estado no capitalismo tardio é simultaneamente funcional à acumulação e incapaz de reverter suas contradições de fundo, produzindo, no caso de economias dependentes, como a brasileira, intensificação da superexploração e da instabilidade social. Essa compreensão é fundamental para a análise, no próximo item, de como as políticas de emprego expressam e reproduzem tais determinações.

1.3 POLÍTICAS SOCIAIS NA PARTICULARIDADE DA FORMAÇÃO SÓCIOHISTÓRICA DO BRASIL: dependência e superexploração da força de trabalho

“A divisão internacional do trabalho consiste em que alguns países se especializam em ganhar e outros em perder. Nossa comarca no mundo, que hoje chamamos de América Latina, foi precoce: especializou-se em perder desde os tempos remotos” (Eduardo Galeano, 1971).

Para debatermos sobre o complexo processo da formação sócio-histórica do Brasil e suas particularidades, compreendemos que é relevante elucidar a importante produção teórica de Ruy Mauro Marini⁷⁴ tanto sobre a economia dependente dos países latino-americanos quanto sobre a superexploração da força de trabalho. Destacamos também elementos importantes das análises de Francisco de Oliveira (2013) e Carlos Nelson Coutinho (2006).

Marini apresentou estudos importantes, contribuindo para a formulação da “Teoria Marxista da Dependência”, que, durante muito tempo, foi negligenciada no Brasil e em outros países da América Latina. Entretanto, em seus trabalhos, ganhou destaque a categoria superexploração da força de trabalho, que foi desenvolvida embasando-se nas análises marxianas e concebida de modo central no desenvolvimento do capitalismo dependente. Os teóricos da dependência argumentavam contra as interpretações liberais, que atribuíam atraso regional à absorção insuficiente da civilização e à tecnologia ocidental. Além disso, procurando demonstrar a inconsistência de concepções do atraso, salientavam a devastação colonial sofrida pela América Latina com o domínio oligárquico (Marini, 2013), buscavam diferenciar o processo latino-americano das demais regiões, como a Ásia ou a África, equacionando suas particularidades⁷⁵:

⁷⁴ Ruy Mauro Marini (Barbacena-1932/Rio de Janeiro-1997) foi um importante cientista social brasileiro, conhecido internacionalmente por contribuir na elaboração da “Teoria Marxista da Dependência”. Embora extremamente conhecido nos países latino-americanos, sua obra ainda não é tão conhecida no Brasil. Marini participou intensamente do movimento estudantil, pela juventude socialista do PSB, ingressando na organização Política Operária. Na UnB, articulava-se juntamente à Theotonio dos Santos e Vania Bambirra em um círculo de estudos de O Capital de Karl Marx, onde pretendia analisar as sociedades latino-americanas à luz da teoria marxista, que se tornou base para a formulação do que se intitulou “Teoria da Dependência”. Após 1964, Marini exilou-se no México, residiu no Chile, onde foi professor, retornando ao México em 1974, onde também lecionou e produziu maior parte de suas obras: **Subdesenvolvimento e revolução** (1969), **Dialética da dependência** (1973) **O reformismo e Contrarrevolução e Estudos sobre o Chile** (1976).

⁷⁵ Apesar de direcionarem críticas ao pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que atribui o atraso na periferia à deterioração dos termos de troca e à heterogeneidade estrutural das economias com alto desemprego, consumismo de elite e estagnação na agricultura, os estudiosos da dependência avançaram em seus estudos, buscando desvendar em suas pesquisas o importante papel econômico e gerencial do Estado nesse processo. Os teóricos afirmavam que a industrialização brasileira foi promovida com a substituição de importações, possibilitando o aumento de investimentos do setor público. Nesse sentido, questionaram o vínculo deste com o modelo agroexportador e o patrocínio às políticas econômicas favoráveis à burguesia nacional, o que articulava as mutações do capitalismo ao estudo da crise desse sistema. Em seus estudos, Marini buscou distinguir as principais características dos países subdesenvolvidos, diferenciando-se da visão formulada pela CEPAL, pois compreendia os países atrasados a partir da relação do capitalismo mundial de dependência entre países centrais (América do Norte, Europa Ocidental e Japão) e países periféricos (América Latina, África e Ásia), relação esta forjada não apenas

Frente ao parâmetro do modo de produção capitalista puro, a economia latino-americana apresenta peculiaridades, que às vezes se apresentam como insuficiências e outras – nem sempre distinguíveis facilmente das primeiras – como deformações (Marini, 2000, p. 138).

Nesse sentido, uma das motivações básicas da Teoria da Dependência, nas décadas de 1960 e 1970, foi justamente fazer contraposição às concepções desenvolvimentistas. Netto (2011), não alinhado à perspectiva dependentista, sintetiza de forma precisa o ideário desenvolvimentista:

Hoje, no Brasil, parece ter se ampliado a percepção de que o país entrou num processo virtuoso de desenvolvimento. Ou seja, ainda que os contextos históricos sejam muito diferentes, tem sido retomada, nos últimos anos, uma visão que foi muito forte nos anos 1950 e no início dos anos 1960. Houve, naquele período, uma ampla aceitação da ideia de que a superação dos grandes problemas nacionais poderia ser alcançada com o ‘desenvolvimento’. Designava-se com esse termo, em geral, um processo de crescimento econômico, de transformações sociais e de progresso, que aproximaria o capitalismo brasileiro do capitalismo dos países centrais e contribuiria para que as condições de vida da população brasileira também se aproximassem das existentes nesses países. Em menor medida, uma visão semelhante, pelo menos nos aspectos estritamente econômicos, foi forte também no período do chamado ‘milagre brasileiro’, no início da década de 1970, ainda que a oposição à ditadura militar estimulasse então visões mais críticas ao curso seguido pela economia brasileira. Nesses dois períodos, existiu uma ampla crença em que a modernização trazida pelo processo de industrialização e de urbanização tendia a eliminar o ‘atraso’ e a criar condições para a boa solução dos grandes problemas nacionais (Neto, 2011, p. 84).

Marini (2013) desenvolve estudos sobre o que são as economias dependentes, e avaliou a dinâmica da tendência decrescente da taxa de lucro nos países periféricos, indicando que o percentual de queda na lucratividade, advinha da redução de “novos trabalhos vivos incorporados às mercadorias” em relação ao trabalho morto já objetivado em matérias-primas e maquinário.

pela condição agroexportadora destes últimos, mas pela divisão internacional do trabalho. Marini concordava com as teses de Furtado sobre a origem do subdesenvolvimento e sobre o impacto adverso da oferta de trabalho sobre os salários, apesar de não compartilhar a esperança de resolver os desequilíbrios econômicos com as políticas de modernização burguesa, já que o subdesenvolvimento não poderia ser erradicado com “políticas corretivas simples” ou com doses mais altas de investimento (Marini, 1993). Ou seja, a teoria da dependência partilhava de novas perspectivas tomando o capitalismo como um sistema mundial que não considerava o desenvolvimento como etapas de um *continuum*, mas como realidades distintas e contrapostas, estruturalmente vinculadas uma à outra.

Desse modo, sua análise inferiu que essa modificação reduzia a taxa de lucro, proporcionalmente, ao capital total investido. O autor também apontou que o influxo de capital para a periferia estava mitigando o declínio nas economias centrais com aumento da exploração de trabalhadores na periferia, com suprimentos alimentícios mais baratos e com suprimentos para as indústrias metropolitanas. Essa compensação acentuava asfixia da capacidade de (sub)consumo em países com salários mais baixos (Marini, 2013). Para o autor os países periféricos estabelecem, desse modo, dialética relação cujas determinações interligam-se na dinâmica da acumulação capitalista com os países dominantes.

Assim, a partir dessa condição, a burguesia nacional dos países periféricos, mesmo após a industrialização, seria considerada “sócia minoritária do capital transnacional, tendo que repartir a mais-valia gerada internamente com eles”. Para compensar a menor participação na repartição da acumulação, a burguesia nacional passa, então, a utilizar-se de mecanismos “extraordinários de exploração da força do trabalho”, para ampliar a mais-valia extraída do trabalho vivo, resultando na realimentação da dependência e na manutenção do subdesenvolvimento, mesmo com a industrialização interna (como veremos detalhadamente nos próximos itens deste trabalho). A isso Marini (2000) chamou de superexploração da força de trabalho. Essa categoria incorpora noções de sobretrabalho, destituição de direitos, redução salarial, desgaste físico e psíquico excessivo, e, essencialmente, violação do “fundo de vida” e de saúde do trabalhador⁷⁶.

O autor afirma que, na superexploração da força de trabalho, a característica essencial é que são negadas ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho. Além disso, obriga o trabalhador ao dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, ocasionando esgotamento prematuro. Desse modo, o trabalho acaba sendo remunerado abaixo de seu valor. Marini (2000) pontua que existem quatro formas dessa superexploração: com a conversão de parcela do fundo de consumo do trabalhador em fundo de

⁷⁶ Por vezes, o trabalhador formal não tem seu salário até o final do mês para pagar as contas, lançando-se não apenas em outro vínculo formal, mas alternando-se entre informalidade e formalidades precarizadas. Em síntese, o estudioso buscou demonstrar que “a produção capitalista, ao desenvolver a força de trabalho, não suprime, mas acentua, a maior exploração do trabalhador”, e que “as combinações de formas de exploração capitalista se levam a cabo de maneira desigual no conjunto do sistema, engendrando formações sociais distintas segundo o predomínio de uma forma determinada” (Marini, 2000, p. 160).

acumulação do capital; com o prolongamento da jornada de trabalho; mediante o aumento da intensidade do trabalho; e ainda pelo aumento do valor histórico-moral da força de trabalho sem remuneração correspondente.

Marini (2000) buscou ainda interpretar a deterioração dos termos de troca como uma expressão de intercâmbio ou troca desigual, sinalizando que o processo de transferência de valor para o centro das economias mundiais não derivava da inferioridade da produção primária, mas da dinâmica objetiva de acumulação mundial (MARINI, 2000). Desse modo, o autor destaca a importância da lei do valor, concentrando o foco de sua atenção nas desigualdades da reprodução dependente e conceituando o ciclo de financiamento, produção e comercialização dessas economias em contraste com os países centrais.

Para compreender as nuances do pensamento de Marini sobre a construção da categoria superexploração da força de trabalho, é importante recorrer à teoria social de Karl Marx e à contribuição de seu pensamento para suas análises da exploração da força de trabalho, salientando a lei geral de acumulação capitalista e a formação de superpopulação relativa de trabalhadores, conforme expressamos no capítulo anterior:

De acordo com o grau de desenvolvimento das economias nacionais que integram o sistema, e do que se verifica nos setores que compõem cada uma delas, a maior ou menor incidência das formas de exploração e a configuração específica que elas assumem modificam qualitativamente a maneira como ali incidem as leis de movimento do sistema e, em particular, a lei geral da acumulação do capital. (...) as condições criadas pela superexploração do trabalho na economia dependente tendem a obstaculizar seu trânsito desde a produção da mais-valia absoluta à mais-valia relativa, enquanto forma dominante nas relações entre capital e trabalho. A gravitação desproporcional que a mais-valia extraordinária assume no sistema dependente é o resultado disso e corresponde à expansão do exército industrial de reserva e ao estrangulamento relativo da capacidade de realização da produção. Mais que meros acidentes no curso do desenvolvimento dependente, ou elementos de ordem transicional, esses fenômenos são manifestações da maneira como incide na economia dependente a lei geral da acumulação de capital. Em última instância, é de novo à superexploração do trabalho que temos de nos referir para analisá-los (Marini, 2000, p. 163-166).

Inicialmente devemos destacar que, para o estudioso brasileiro, a superexploração da força de trabalho (característica estrutural demarcadora da condição dependente vivida pelos países da periferia em relação aos países do centro

do capitalismo mundial) condiciona evidente nexos com a lei geral da acumulação capitalista de Marx, essencialmente quando é abordada a existência de uma superpopulação relativa de trabalhadores, bem como discutida a funcionalidade do exército industrial de reserva para a acumulação de capital.

O desenvolvimento da sociedade capitalista gesta uma infinidade de fenômenos e processos na organização das relações sociais de produção, que fundamentam a própria existência desse específico modo de produção. Para as análises marinenses, como relatamos anteriormente, esse processo é potencializado na América latina, com a intensificação do empobrecimento da classe trabalhadora. Nesse aspecto, direcionamos a atenção a relevante ponto para a Teoria da dependência, uma vez que Marx explicita em seus estudos a necessidade de compreensão do valor da força de trabalho no processo de produção de mais-valia, que é determinado pelo “valor dos meios de subsistência habitualmente necessários ao trabalhador médio”. Isso, de fato, pode variar, definindo-se pela quantidade de tempo em cada sociedade, de acordo com suas condições, a considerar sua magnitude constante, alterando o valor dessa quantidade (Marx, 1980, p. 595)⁷⁷.

Desse modo, utilizando a teoria social e do valor, bem como as análises marxianas, Marini (1973) desenvolveu estudos sobre as especificidades do desenvolvimento da economia capitalista nos países latino-americanos. Ele examinou criteriosamente como os países da América Latina foram inseridos de modo subordinado na dinâmica mundializada de expansão da acumulação capitalista e na divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, o autor pontua sobre o conceito de troca desigual, que é fundamental para compreender a dinâmica estrutural da superexploração da força de trabalho⁷⁸, que, para o estudioso, era demarcada por três

⁷⁷ Marx (1980) constatava ainda que “as magnitudes relativas do preço da força de trabalho e da mais-valia são determinadas por três circunstâncias: 1) a duração do trabalho ou a magnitude extensiva do trabalho; 2) a intensidade normal do trabalho ou sua magnitude intensiva, segundo a qual dada quantidade de trabalho é despendida em determinado espaço de tempo; 3) finalmente a produtividade do trabalho, segundo a qual a mesma quantidade de trabalho fornece ao mesmo tempo uma quantidade maior ou menor de produto, dependendo do grau de desenvolvimento das condições de produção (Marx, 1980, p. 596).

⁷⁸ A categoria “superexploração” da força de trabalho foi proclamada por Ruy Mauro Marini no final da década de 1960, relacionando sua existência com a gênese e o funcionamento da acumulação capitalista. Esse conceito é traçado inicialmente em “*Subdesarrollo y revolución*”, ainda em 1968, no entanto é detalhado de modo mais sistemático em “*Dialética da dependência*”, de 1973, escrito a que nos ateremos. O autor afirma que a superexploração da força de trabalho passou a assumir uma nova forma na América Latina, reforçando-se, a partir dos anos 1970, tendo em vista a crise da industrialização, em que o mercado interno apresentava grandes dificuldades, frente à expansão

formas de expansão e intensificação na busca pela realização do valor: apropriação do fundo de consumo do trabalhador pelo capitalista; aumento da intensidade do trabalho; e prolongamento da jornada de trabalho.

Assim, Marini (2000) assinala, categoricamente, a superexploração do trabalho em economias latino-americanas como expressão e reflexo da condição desses países como produtores e exportadores de mercadorias típicas do setor primário. Essa posição faz com que a extração dos recursos naturais pelo trabalho transfira para os países imperialistas boa parte dos valores criados internamente, por diversos meios: comércio internacional desigual, devido ao pagamento de juros e amortizações de dívidas; remessas de lucro como contrapartida a investimentos diretos estrangeiros; pagamento de *royalties*; concessões realizadas pelos Estado aos capitais monopolistas, entre outros. Nessa dinâmica produtiva das economias latino-americanas, observa-se o desenvolvimento de uma característica *sui generis* para Marini (2000), já que esses países tendem a funcionar como engrenagem do capital monopolista: encontram mecanismos que contrarrestem uma suposta condição de subdesenvolvimento, ou seja, ocorre uma cisão das fases do ciclo do capital, porque, apesar de gerar valor internamente, ele não será absorvido na acumulação interna de capital, entrando, porém, na circulação internacional de capitais.

Buscando balancear os resultados desse processo produtivo e do ciclo do valor, para ampliar a mais-valia, bem como a capacidade interna de acumulação, os países latino-americanos recorrem ao aumento da exploração da força de trabalho, ou seja, a superexploração é delimitada como um meio de compensar perdas internacionais no processo de valorização do valor⁷⁹.

mundial de políticas neoliberais. Marini, elaborou estudos sobre a categoria subimperialismo, em que buscou designar ações do processo do capitalismo nacional, frente aos governos militares no Brasil, que visavam expandir capitais, porém com rígidos limites impostos pelo capital mundializado.

⁷⁹ Marini (2000) explica que os países periféricos da América Latina enfrentam uma posição dependente na economia mundial e, para compensar as perdas internacionais no processo de valorização do valor, recorrem a mecanismos específicos, como a superexploração da força de trabalho, amenizando para o capital o problema das perdas internacionais. O autor relata que a América Latina está inserida em uma divisão internacional do trabalho em que: exporta bens primários e matérias-primas de baixo valor agregado; importa produtos industrializados de alto valor, o que gera deterioração dos termos de troca (ou seja, precisa vender mais para comprar menos); tem dificuldades em reter capital dentro de suas economias devido à apropriação de lucros para empresas estrangeiras e à dependência do financiamento externo. Isso resulta em um déficit na acumulação interna de capital, ocorrendo menor capacidade de reinvestir riqueza dentro do próprio país. Além da superexploração da força de trabalho, o autor destaca que o processo de transferência de valor para o exterior e a especialização em setores primários com a dependência de capitais externos são mecanismos utilizados pelos setores econômicos.

Para o autor, é no processo de integração ao mercado mundial, “forjada no calor da expansão comercial”, no século XVI, que a América Latina “se desenvolve em estreita consonância com a dinâmica do capitalismo internacional”, produzindo e exportando bens primários em troca de manufaturas de consumo, realizando graus de exportação superiores aos de importações, bem como de dívidas. Assim, a América Latina e os centros capitalistas europeus passam a compor “a divisão internacional do trabalho”, determinando posteriormente deste modo, o sentido da dependência da América Latina (Marini, 2000, p. 109). Essa dependência deve ser entendida como

uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência (Marini, 2000, p.141).

Diferentemente do esquema da reprodução simples, da teoria marxiana, o esquema de reprodução ampliada, além de também cingir o departamento produtor de meios de produção e o de bens de consumo (em que a mais-valia é integralmente gasta em bens de consumo), o capitalista passa a repartir a mais-valia em duas frações, sem apenas utilizá-la em forma de consumo improdutivo. Desse modo, é alterada a realização do valor, uma vez que nessa repartição agora parte da mais-valia é reinvestida em capital constante e capital variável.

Partindo desses pressupostos marxianos, Marini analisou a configuração e a realidade social, política e econômica brasileira, estruturando seu estudo em torno de alguns conceitos-chave. Desse modo, compreendemos que a categoria superexploração da força de trabalho é de extrema importância para a análise da reprodução do capitalismo dependente no Brasil e na América Latina, em relação aos países do centro do capitalismo mundial, já que “o fundamento da dependência é a superexploração do trabalho” (Marini, 2000, p. 165)⁸⁰.

⁸⁰ Nesse sentido, cabe referir que, na teoria marxista da dependência, essa situação de dependência é percebida como um condicionamento pertencente à economia dos países latino-americanos e/ou periféricos, em relação ao desenvolvimento e à expansão de outras economias, em que a superexploração da força de trabalho, além de ser refletida de modo geral, é experimentada como uma das estratégias centrais do capital. Para o autor, a superexploração não corresponde a um aspecto que sobreviveu aos modos primitivos de acumulação, mas é inerente ao desenvolvimento da força produtiva do trabalho do capitalismo e correlativamente ampliada (Marini, 2000, p. 163).

De acordo com Marini (1973), essa lógica contraditória da acumulação capitalista mundial, além de ser verificada como relação de subordinação entre as nações formalmente independentes, pode ser qualificada como meio de assegurar a reprodução ampliada da dependência, sendo sistematicamente modificada ou recriada para assegurar essa lógica dependente:

Analizando o processo de constituição da economia mundial que integra as economias nacionais ao mercado global, observa-se que as relações de produção são desiguais porque o desenvolvimento de certas partes do sistema ocorre às custas do subdesenvolvimento de outras. As relações tradicionais são baseadas no controle do mercado por parte das nações hegemônicas, e isso leva à **transferência do excedente** gerado nos países dependentes para os países dominantes, tanto na forma de lucros quanto na forma de juros, ocasionando a perda de controle dos dependentes sobre seus recursos. E a geração desse excedente não se dá, nos países periféricos, por conta da criação de níveis avançados de tecnologia, mas através da superexploração da força de trabalho (Marini, 1973, p. 109, grifos nossos).

A partir dessas particularidades, o processo de acumulação de capital adquire traços próprios nos países da América Latina. Para o autor, ocorre profunda distinção em nível doméstico, ou seja, mercado de trabalho barato combinado à tecnologia capital-intensiva. O efeito da busca da extração de mais-valia relativa é a violenta exploração da força de trabalho, porque, para o estudioso, essa superexploração é consequência do intercâmbio desigual e dos mecanismos de transferência de valor. Em outras palavras, isso se deve a um processo estrutural de descapitalização, resultante da forte saída de recursos dos países latino-americanos, que acabaram rendidos e sufocados, apresentando restrições econômicas externas ao crescimento nacional.

Marini (2000) alega que o processo de superexploração da força de trabalho está vinculado à existência de mecanismos de transferência de valor entre as economias periférica e central: parte da mais-valia produzida na periferia é apropriada e acumulada pelas economias centrais do capitalismo mundial. Desse modo, na periferia, mediante a deterioração dos termos de troca, em que vastos mecanismos de transferência de valor interferem no processo de acumulação interna de capital, é configurado um capitalismo *sui generis*. Nesse balanço, a superexploração da força de trabalho solavanca, compensa e incrementa a expropriação de valor, que, como bem sabemos, realiza-se na produção, e não nas relações do mercado.

Frente a essa conjuntura, Marini (1973) afirmou que as economias periféricas buscavam garantir essa dinâmica de acumulação de capital, mediante superexploração da força de trabalho, com o prolongamento da jornada de trabalho, e/ou a compressão dos salários, associados de modo isolado ou combinado ao aumento da intensidade do trabalho.

Desse modo, a superexploração (pagamento do salário abaixo do valor da força de trabalho) permite ao capital compensar as perdas do mais valor produzido internamente devido à transferência de valor que ocorre no comércio internacional, no entanto sem pagar o montante necessário ao trabalhador, que tem parcela de seu fundo de consumo apropriada e convertida em fundo de acumulação capitalista. De acordo com o estudioso, a existência da superpopulação relativa (e de um exército industrial de reserva) de trabalhadores fundamenta a superexploração do trabalho, exacerbando mecanismos de extração de mais-valia.

Desse modo, o autor conclui que o exercício do intercâmbio desigual acarreta superexploração da força de trabalho, resultando no aprofundamento das refrações da questão social, já que, cada vez menos, a riqueza é impelida a ser redistribuída, uma vez que o processo histórico de constituição e organização da produção e da economia nesses países latino-americanos gera mecanismos que viabilizam a transferência de valor e impossibilitam a compensação da perda de valor por meio da produtividade.

O desenvolvimento da força produtiva do trabalho, que implica em produzir mais no mesmo tempo e com um mesmo gasto de força de trabalho, reduz a quantidade de trabalho incorporada ao produto individual e rebaixa em consequência seu valor, afetando negativamente a mais-valia. A maior exploração do trabalhador oferece duas alternativas: aumentar o tempo de trabalho excedente (modificando ou não a jornada de trabalho), elevar a intensidade do trabalho; em ambos os casos aumenta a massa de valor e a mais-valia produzidas, mas no último caso (que se diferencia do aumento de produtividade porque, ainda que se produza mais no mesmo tempo, isso produz um maior gasto de força de trabalho), desde que o novo grau de intensidade se generalize, desce ao valor individual das mercadorias e, em circunstâncias iguais, diminui também a mais-valia (Marini, 2000, p. 161-162).

Nesse sentido, para a compreensão da categoria superexploração, deve-se observar que a inserção da América Latina na economia capitalista corresponde a exigências da produção de mais-valia relativa nos países industriais, ou seja, à

produção de um modo de exploração do trabalho assalariado que possibilite alterar as condições técnicas de produção, desvalorizando de forma real a força de trabalho⁸¹.

As funções que cumpre a América Latina na economia capitalista mundial transcendem a mera resposta aos requisitos físicos induzidos pela acumulação nos países industriais. Mais além de facilitar o crescimento quantitativo destes, a participação da América Latina no mercado mundial contribuirá para que o eixo da acumulação na economia industrial se desloque da produção de mais-valia absoluta para a de mais-valia relativa, ou seja, que a acumulação passe a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que simplesmente da exploração do trabalhador. No entanto, o desenvolvimento da produção latino-americana, que permite à região coadjuvar com essa mudança qualitativa nos países centrais, dar-se-á fundamentalmente com base em uma maior exploração do trabalhador. É esse caráter contraditório da dependência latino-americana, que determina as relações de produção no conjunto do sistema capitalista, o que deve reter nossa atenção (Marini, 2000, p. 144.)

Assim, o aumento da força produtiva do trabalho gera a possibilidade de maior exploração do trabalhador, como exemplifica Marini (2000), com maior nitidez, a realidade desse processo:

A inserção da América Latina no mercado mundial contribuiu para desenvolver o modo de produção especificamente capitalista, que se baseia na mais-valia relativa. (...) uma das funções que lhe foi atribuída, no marco da divisão internacional do trabalho, foi a de prover os países industriais dos alimentos exigidos pelo crescimento da classe operária, em particular, e da população urbana, em geral, que ali se dava. A oferta mundial de alimentos, que a América Latina contribuiu para criar, e que alcançou seu auge na segunda metade do século XIX, será um elemento decisivo para que os países industriais confiem ao comércio exterior a atenção de suas necessidades de meios de subsistência. O efeito dessa oferta (ampliado pela depressão de preços dos produtos primários no mercado mundial, tema a que voltaremos adiante) será o de reduzir o valor real da força de trabalho

⁸¹ O autor chama atenção para não confundir o conceito de mais-valia relativa e o de produtividade, pois a determinação da taxa de mais-valia não transcorre à base da produtividade do trabalho em si; no entanto, relaciona-se ao grau de exploração da força de trabalho, ou melhor, a partir da relação entre “o tempo de trabalho excedente (em que o operário produz mais-valia) e o tempo de trabalho necessário (em que o operário reproduz o valor de sua força de trabalho, isto é, o equivalente a seu salário). Só a alteração dessa proporção, em um sentido favorável ao capitalista, ou seja, mediante o aumento do trabalho excedente sobre o necessário, pode modificar a taxa de mais-valia. Para isso, a redução do valor social das mercadorias deve incidir nos bens necessários à reprodução da força de trabalho, os bens salário. A mais-valia relativa está ligada indissoluvelmente, portanto, à desvalorização dos bens salário, para o que contribui, em geral, mas não necessariamente, a produtividade do trabalho” (Marini, 2000, p.146).

nos países industriais, permitindo assim que o incremento da produtividade se traduza ali em taxas de mais-valia cada vez mais elevadas. Em outros termos, mediante a incorporação ao mercado mundial de bens salário, a América Latina desempenha um papel significativo no aumento da mais-valia relativa nos países industriais (Marini, 2000, p. 112).

O teórico afirma, no entanto, que o papel das economias latino-americanas é contraditório para o progresso do modo de produção capitalista nos países industriais: ao passo que o aumento da capacidade produtiva do trabalho ocasiona consumo mais que proporcional de matérias primas, esse aumento de produtividade é acompanhado por maior mais-valia relativa, que diminuiu o valor do capital variável em relação ao do capital constante, ou melhor, “aumenta a composição-valor do capital” (Marini, 2000, p. 147).

Desse modo, o capitalista apropria-se de parte da mais-valia sob a forma de lucro, que, por sua vez, não pode “ser fixada apenas em relação ao capital variável, mas sobre o total do capital adiantado no processo de produção, isto é, salários, instalações, maquinário, matérias primas etc.”, o que significa inferir, nesses termos, que “o resultado do aumento da mais-valia tende a ser (...) uma queda da taxa de lucro” (Marini, 2000, p. 147). O autor sintetiza o processo de transferência de valor

teoricamente, o intercâmbio de mercadorias expressa a troca de equivalentes, cujo valor se determina pela quantidade de trabalho socialmente necessário que as mercadorias incorporam. Na prática, observam-se diferentes mecanismos que permitem realizar transferências de valor, passando por cima das leis da troca, e que se expressam na forma como se fixam os preços de mercado e os preços de produção das mercadorias. Convém distinguir os mecanismos que operam no interior de uma mesma esfera de produção (tratando-se de produtos manufaturados ou de matérias primas) e os que atuam no marco de distintas esferas que se interrelacionam. No primeiro caso, as transferências correspondem a aplicações específicas das leis de troca; no segundo, adotam mais abertamente o caráter de transgressão delas. (...) No segundo caso – transações entre nações que trocam distintas classes de mercadorias, como manufaturas e matérias primas – o mero fato de que umas produzam bens que as outras não produzem, ou não o fazem com a mesma facilidade, permite que as primeiras iludam a lei do valor, isto é, vendam seus produtos a preços superiores a seu valor, configurando assim uma troca desigual. Isso implica que as nações desfavorecidas devem ceder gratuitamente parte do valor que produzem, e que essa cessão ou transferência seja acentuada em favor daquele país que lhes venda mercadorias a um preço de produção mais baixo, em virtude de sua maior produtividade. Neste último caso, a transferência de valor é dupla, ainda que não necessariamente apareça assim para a nação que transfere valor, já que seus diferentes

provedores podem vender todos a um mesmo preço, sem prejuízo de que os lucros se distribuam desigualmente entre eles e que a maior parte do valor cedido se concentre em mãos do país de produtividade mais elevada (Marini, 2000, p. 151-152).

Sabendo que, para aumentar a massa de valor produzida, é necessário lançar mão de maior exploração da força do trabalhador, as nações “desfavorecidas pela troca desigual” procuram compensar a perda de renda gerada pelo comércio internacional por meio desse recurso. Para Marini, na troca entre nações, a apropriação de valor realizada encobre a apropriação de uma mais-valia, em que “a transferência de valor” configura-se como uma “transferência de mais-valia”.

Para o estudioso, é justamente nesse processo de “intercâmbio desigual” ou “troca desigual” que foi determinada a inserção da América Latina na economia capitalista mundial como “provedora” predominante da mais-valia relativa aos países do centro do sistema. Desse modo, essa mais-valia relativa reafirma diretamente a “desvalorização dos bens-salários”, resultante do aumento da produtividade do trabalho em escala sistêmica. Marini (2000) infere que a “depreciação dos preços primários no mercado mundial”, ou seja, a deterioração dos termos de troca provoca aumento da oferta de bens primários bem como redução dos preços desses produtos em relação aos preços alcançados pelos produtos manufaturados. Salientamos que o resultado dessa troca desigual é o “exacerbar deste afã de lucro e agudizar, portanto, os métodos de extração do trabalho excedente” (Marini, 2000, p. 125).

Neste ínterim, o autor afirma que esse desequilíbrio se deve ao fato de que os países desenvolvidos – ao produzirem bens que os países dependentes não produzem – “podem vendê-los a um preço acima do seu valor”, ocorrendo, assim, transferência de uma parte do valor que os países dependentes produziram. Desse modo, na segunda metade do século XIX, a América Latina gera mundialmente potencial oferta de alimentos – elemento decisivo para que os países industriais designassem ao comércio exterior a atenção de suas necessidades de meios de sobrevivência.

As consequências resultantes dos efeitos dessa oferta (ampliada pela depressão dos preços primários no mercado mundial) situam-se na redução do valor real da força de trabalho nos países industriais, onde o incremento da produtividade traduzia-se em cotas de mais-valia cada vez mais elevadas (Marini, 2000, p. 115). Frente a esses mecanismos de troca ou intercâmbio desigual, as burguesias

nacionais⁸² – das economias dependentes – encontraram na superexploração um mecanismo de compensação eficiente, permitindo o aumento da massa de valor disponível para a exportação (Marini, 2000, p. 117):

O problema colocado pela troca desigual para a América Latina não é precisamente o de se contrapor à transferência de valor que implica, mas compensar a perda de mais-valia, e que, incapaz de impedi-la no nível das relações de mercado, a reação da economia dependente é compensá-la no plano da produção interna. O aumento da intensidade do trabalho aparece, nessa perspectiva, como um aumento da mais-valia, obtido através de uma maior exploração do trabalhador e não do incremento de sua capacidade produtiva. O mesmo se poderia dizer da prolongação da jornada de trabalho, isto é, do aumento da mais-valia absoluta na sua forma clássica; diferentemente do primeiro, trata-se aqui de aumentar simplesmente o tempo de trabalho excedente, que é aquele em que o operário continua produzindo depois de criar um valor equivalente ao dos meios de subsistência para seu próprio consumo. Deve-se assinalar, finalmente, um terceiro procedimento, que consiste em reduzir o consumo do operário mais além do seu limite normal, pelo qual ‘o fundo necessário de consumo do operário se converte de fato, dentro de certos limites, em um fundo de acumulação de capital’, implicando assim em um modo específico de aumentar o tempo de trabalho excedente (Marini, 2000, p. 123-124, grifos nossos).

Dessa forma, é desenvolvido pelo autor o conceito de superexploração da força de trabalho na América Latina⁸³, o qual é situado como um mecanismo que opera no nível da produção interna (Marini, 2000, p. 155) e na reprodução das relações sociais, e não na esfera da circulação. Ou seja, a organização do capitalismo nos países latino-americanos também ocorre a partir dos mecanismos identificados: intensificação do trabalho; prolongação da jornada de trabalho; e expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho.

Marini (2000, p. 156) assinala que, nesses três mecanismos, “a característica essencial está dada pelo fato de que são negadas ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho” (Marini, 200, p. 156):

⁸² Para o autor a burguesia da periferia passou a compensar perdas ocasionadas pelo processo de subordinação ao mercado mundial, usavam o fundo de consumo dos trabalhadores como fonte de acumulação de capital.

⁸³ Marini (2000) relata que o conceito de superexploração é diferente do de mais-valia absoluta, já que nele está inclusa também uma modalidade “de produção de mais-valia relativa”, em virtude do aumento da intensidade do trabalho. Porém, o autor afirma que “a conversão de parte do fundo de salário em fundo de acumulação de capital não representa rigorosamente uma forma de produção de mais-valia absoluta, dado que afeta simultaneamente os dois tempos de trabalho no interior da jornada laboral e não são ao tempo de trabalho excedente, como acontece com a mais-valia absoluta” (Marini, 2000, p.159).

tanto na intensificação do trabalho quanto na prolongação da jornada de trabalho, impõe-lhe um dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, provocando, assim, seu esgotamento prematuro. Já na expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho, porque lhe é retirada, inclusive, a possibilidade de consumo do estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho em estado normal. Em termos capitalistas, esses mecanismos (que ademais podem apresentar-se e normalmente se apresentam de forma combinada) significam que o trabalho é remunerado abaixo de seu valor e correspondem, portanto, à superexploração do trabalho.

Além disso, configura-se como “um modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração do trabalhador, e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva” (Marini, 2000, p. 155). Em outros termos, podemos sublinhar que a superexploração da força de trabalho define-se mais pela exploração da força física do trabalhador do que pela exploração em si resultante do aumento de sua produtividade. Assim, tende a expressar-se no fato de os salários estarem abaixo do valor real de “reposição” dessa força de trabalho (Marini, 2000, p. 160).

Cabe destacar que o não desenvolvimento da capacidade produtiva é importante indicador do viés de políticas de emprego e de trabalho nos países dependentes, já que o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas na economia latino-americana desenha os tipos de atividades que ali se realizam (Marini, 2000). Para o autor, de modo bastante sensível, devido ao baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas da economia latino-americana (em comparação com os países centrais), esses artifícios possibilitariam incrementar a “riqueza produzida sem um capital adicional” (Marini, 2000).

Compreende-se que nestas circunstâncias a atividade produtiva se baseia, sobretudo, no uso extensivo e intensivo da força de trabalho: isto permite diminuir a composição-valor do capital, o que agregado à intensificação do grau de exploração do trabalho, faz com que se elevem simultaneamente as taxas e mais-valia e de lucro (Marini, 2000, p. 125-126).

Nesse sentido, a reduzida expressividade das forças produtivas nas economias latino-americanas e o fato de a atividade econômica central concentrar-se na produção de bens primários (com o uso de tecnologias trabalho-intensivas) possibilitam e potencializam a diminuição da composição orgânica do capital nesses

países, afetando positivamente a taxa de lucro. É necessário também salientar que, nesses países, observam-se grandes exércitos industriais de reserva⁸⁴, o que favorece o capitalista para o qual não compensa a introdução de tecnologias capital-intensivas, devido à remuneração abaixo do valor da força de trabalho.

O que aparece, no plano da produção, como uma diminuição do tempo de trabalho, converte-se, do ponto de vista do capital, em aumento da produção exigida ao trabalhador. Isso se expressa nas condições de produção por meio da elevação da composição orgânica do capital, isto é, na diminuição relativa e absoluta (segundo o ritmo da acumulação) do capital variável; em outras palavras, na redução relativa ou absoluta da força de trabalho empregada e na expansão do exército industrial de reserva. Entretanto, existe uma estreita interdependência entre o aumento da produtividade, a intensificação do trabalho e a duração da jornada de trabalho. O aumento da força produtiva do trabalho, ao implicar um menor gasto de força física, é o que permite aumentar a intensidade; mas o aumento da intensidade choca-se com a possibilidade de estender a jornada de trabalho e pressiona para reduzi-la. Inversamente, uma menor produtividade limita a possibilidade de intensificar o ritmo de trabalho e aponta para a extensão da jornada. O fato de que, nos países altamente industrializados, a elevação simultânea de produtividade e de intensidade de trabalho não se tenham traduzido desde várias décadas na redução da jornada não invalida o que se disse. Apenas revela a incapacidade da classe operária para defender seus legítimos interesses, e se traduz no esgotamento prematuro da força de trabalho, expresso na redução progressiva da vida útil do trabalhador, assim como em transtornos psicofísicos provocados pelo excesso de fadiga. Na mesma linha de raciocínio, as limitações surgidas nos países dependentes para estender ao máximo a jornada de trabalho têm obrigado o capital a recorrer ao aumento da produtividade e da intensidade de trabalho, com os efeitos conhecidos no grau de conservação e desenvolvimento desta (Marini, 2000, p. 162).

As condições de submissão do trabalhador ao capitalista, que executa mecanismos para superexplorar sua força de trabalho (aumento da intensidade e da jornada do trabalho, bem como redução do seu consumo, além de seu limite normal), negam “ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho” (Marini, 2000, p. 126). Isso posto, nos países com economias industrializadas, o mercado interno cumprirá uma dinâmica fundamental, sendo

⁸⁴ O teórico da dependência observou que o processo de superexploração da força de trabalho só era viável em regiões que apresentavam grande excedente de trabalho, ou seja, com largas escalas de superpopulação relativa de trabalhadores, e exemplifica a ocorrência da superpopulação indígena no México, e o processo de êxodo rural brasileiro, bem como fluxos de imigração nos países latino-americanos.

componente vital a capacidade de consumo das classes trabalhadoras. No entanto, para Marini, nas sociedades agrário-exportadoras latino-americanas, essa realidade é diferente.

Marini (2000) relata que, embora o subconsumo (em sua aparência) mostre-se como uma espécie de limite ao desenvolvimento do capitalismo latino-americano, a astúcia e a solécia dos capitalistas, mediante recursos econômicos diversificados, elevam a capacidade de permanência da superexploração. Ao cindir as esferas do ciclo do capital, em que a circulação se realiza fundamentalmente no mercado externo, o consumo individual do trabalhador passa a não intervir na realização dos produtos. Desse modo, realiza-se o sacrifício da capacidade de consumo individual do trabalhador, bem como da possibilidade de constituição de um efetivo mercado interno, potencializando a superexploração do trabalho. Os capitalistas concentram a mais-valia não acumulada, potencializando consumo diferenciado, enquanto os trabalhadores e trabalhadoras são sucumbidos pelo subconsumo, dando origem a

uma estratificação do mercado interno, que é, também, uma diferenciação de esferas de circulação: enquanto a esfera 'baixa', em que participam os trabalhadores – que o sistema se esforça para restringir –, se baseia na produção interna, a esfera 'alta' de circulação, própria dos não trabalhadores – que é a que o sistema tende a ampliar –, se entronca com a produção externa, através do comércio de importação (Marini, 2000, p. 135).

De acordo com Marini (2000), frente à superexploração da força de trabalho latino-americana, a contradição presente nas esferas do ciclo do capital passou a determinar os caminhos da economia industrial latino-americana, a partir do pós-Segunda Guerra Mundial. Nessa fase, o subconsumo foi responsável pelo enfraquecimento da indústria, que se expande apenas em momentos de crise externa, buscando estimular uma “política de substituição de importações”. Porém, descolada e independente das condições salariais dos trabalhadores a produção industrial existente dedica-se a bens distantes do consumo popular ou apenas de consumo restrito. Segundo o estudioso, desse processo sobressaem duas consequências econômicas: produtos manufaturados sem clara determinação de seu valor, dado que não constituem as necessidades fundamentais para a manutenção da força de

trabalho nacional; indústria de produção de bens luxuosos não direcionada a todas as camadas da população⁸⁵.

Cabe ainda destacar que, como as economias dependentes especializam-se na produção de mercadorias com menos progresso tecnológico, estão sujeitas à transferência de valor em direção aos países centrais, como já citado, confluindo com a lei tendencial de igualação das taxas de lucro. Novamente, ressaltamos a importância da perspectiva de economia dependente desenvolvida por Marini, uma vez que, no processo de desenvolvimento econômico, os países latino-americanos são devastados, e os frutos de sua produção responderão à lógica de acumulação mundial: a valorização de capital da periferia a partir da produção é apropriada pelos países do centro da economia mundial.

Os percursos da superexploração nortearão a necessidade de generalizar o consumo de manufaturados, buscando garantir a continuidade do processo de acumulação. Isso resulta na “ampliação do consumo das camadas médias, que se gera a partir da mais-valia não acumulada e do esforço para aumentar a produtividade do trabalho, condição *sine qua non* pra baratear as mercadorias” (Marini, 2000, p. 143). Para o autor, buscando efetivar o aumento da produtividade do trabalho, a importação de tecnologia estrangeira passa a generalizar-se, apesar de ocorrer mediante transferência de equipamentos já considerados ultrapassados, inflando o mercado para suas indústrias de bem de capital, já que a diminuição do tempo de rotação do capital fixo estaria realizada:

A industrialização latino-americana corresponde, assim, a uma nova divisão internacional do trabalho, em cujo âmbito se transferem aos países dependentes etapas inferiores da produção industrial (...), reservando, para os centros imperialistas, as etapas mais avançadas (...) e o monopólio da tecnologia correspondente (Marini, 2000, p. 147).

O estudioso demarca que, nesse momento, a dependência latino-americana apresenta nova face desafiadora para aumentar a massa de valor (quantidade de produtos fabricados). Isso porque o progresso técnico aplicado em ramos industriais

⁸⁵ Marini (2000) relata a existência dessa grande estratificação de consumo entre segmentos “baixo e médio-alto” e destaca também a ausência de uma “massa de compradores médios” equiparada aos países desenvolvidos.

específicos deve transpor a ampliação apenas do lucro. Marini (2000) aponta que o recurso utilizado foi

o de fazer intervir o Estado (através da ampliação do aparato burocrático, das subvenções aos produtores e ao financiamento ao consumo suntuário), assim como a inflação, com o propósito de transferir o poder de compra da esfera baixa à esfera alta da circulação; isso implicou em rebaixar ainda mais os salários reais, com o fim de contar com excedentes suficientes, para efetuar a transferência de renda. Mas, na medida em que se comprime, assim, a capacidade de consumo dos trabalhadores, fecha-se qualquer possibilidade de estímulo ao investimento tecnológico no setor de produção, destinado a atender ao consumo popular (Marini, 2000, p. 148).

A superexploração da força de trabalho é responsável por direcionar mecanismos econômicos, políticos e sociais, sendo fundamento da dependência do capitalismo contemporânea na América latina. Assim, concordamos com Jaime Ozório, para quem “um Estado dependente é resultado de um capitalismo dependente latino-americano, um Estado que está no centro da mundialização”. A superexploração da força de trabalho é um aspecto particular do capitalismo dependente na América latina: marca sua gênese, define e determina-o de modo subalterno. O acirramento da exploração busca remediar a queda da taxa de lucro, em que o capital imperialista superexplora a força de trabalho da periferia, visando intensificar o aumento da capacidade de acumulação de mais-valia.

Nesse sentido, no capitalismo monopolista, que demonstra um processo de acumulação em larga escala, ou melhor, em escala global, o processo de concentração e centralização do capital assevera que o capitalismo dependente (parte indissociável da fase monopolista) busca cumprir funções de caráter internacional. Assim, a superexploração da força de trabalho conduz a padrões e formas de trabalho severamente precarizadas e brutalizadas, encontrando meios fecundos de ampliar a relação de expropriação e espoliação sob os trabalhadores e as trabalhadoras.

De modo dialético e histórico, na totalidade desigual do jogo do capital na trama mundial, o processo de transferência de valor concentra na superexploração do trabalho papel substancial e particular da economia latino-americana. Além de mediar e atualizar processos de formação social e histórica pautados na colonização e na escravidão, a superexploração ressignifica meios e formas contemporâneas que as relações de trabalho adquirem: além de travestir o empreendedorismo e o trabalho

autônomo em oportunidades, mascara a realidade da dura exploração na precarização do trabalho e na destituição de direitos.

Marini (2000) destaca que a “produção capitalista supõe a apropriação direta da força de trabalho”, e não apenas dos produtos do trabalho. Dessa forma, “a escravidão é um modo de trabalho que se adapta mais ao capital que à servidão”; com efeito, empresas coloniais diretamente conectadas com os centros capitalistas europeus – como as plantações de cana do Brasil – foram assentadas sobre o trabalho escravo (Marini, 2000, p. 157). Disso se compreende que “o regime de trabalho escravo constitui um obstáculo ao rebaixamento indiscriminado da remuneração do trabalhador”, ou seja, para o autor,

o regime de trabalho escravo, salvo em condições excepcionais do mercado de mão de obra, é incompatível com a superexploração do trabalho. Não ocorre o mesmo com o trabalho assalariado e, em menor medida, com o trabalho servil (Marini, 2000, p. 157)⁸⁶.

Desse modo, expressa-se que, no capitalismo, o que se transforma em mercadoria não é o trabalhador (ou seja, seu tempo total de existência), mas sua força de trabalho (o tempo de sua existência utilizado para a produção), excluindo-se dessa contagem o tempo não-produtivo, em que o trabalhador é inteiramente responsável por seu cuidado.

É esta a razão pela qual, ao se subordinar uma economia escravista ao mercado capitalista mundial, o aprofundamento da exploração do

⁸⁶ Marini (2000) cita um texto de Marx (1978) que relata sobre o trabalho escravo, afirmando: “No caso do escravo, o salário-mínimo aparece como uma magnitude constante, independentemente de seu trabalho. No caso do trabalhador livre, esse valor de sua capacidade de trabalho e o salário médio que corresponde ao mesmo não estão contidos dentro desses limites predestinados, independentes de seu próprio trabalho, determinados por suas necessidades puramente físicas. A média é aqui mais ou menos constante para a classe, como o valor de todas as mercadorias, mas não existe nesta realidade imediata para o operário individual cujo salário pode estar acima ou abaixo desse mínimo” (Marx, 1978, p. 63). Nesse sentido, salienta que “o escravista compra operários como poderia comprar cavalos. Ao perder o escravo, perde um capital que se vê obrigado a repor mediante um novo investimento no mercado de escravos” (Marx, 1999, p. 208). Outra passagem também é observada nas obras de Marx por Marini, que reafirma como o trabalho da população negra foi essencial para o processo de acumulação: “Por isso, nos Estados do Sul dos Estados Unidos, o trabalho dos negros conservou certo caráter suavemente patriarcal, enquanto a produção se circunscrevia substancialmente às próprias necessidades. Mas, tão logo como a exportação de algodão passou a ser um recurso vital para aqueles Estados, a exploração intensiva do negro se converteu em fator de um sistema calculado e calculador, chegando a ocorrer casos de esgotamento da vida do trabalhador em sete anos de trabalho. Agora, já não se tratava de arrancar-lhe certa quantidade de produtos úteis. Agora, tudo girava em torno da produção de mais-valia pela própria mais-valia. E outro tanto aconteceu com as relações de vassalagem, por exemplo, nos principados do Danúbio” (Marx, 1999, p. 181).

escravo é acentuado, já que interessa, portanto, a seu proprietário reduzir os tempos mortos para a produção e fazer coincidir o tempo produtivo com o tempo de existência do trabalhador (Marini, 2000, p. 158).

O autor critica o processo de superexploração do trabalho escravo no Brasil, observando, nesse processo, esgotamento prematuro dessa força de trabalho, por morte ou incapacidade, em virtude do prolongamento da “jornada de trabalho para além dos limites fisiológicos admissíveis”. Isso redundou, necessariamente, no esgotamento, possível apenas a partir da reposição facilitada da “mão de obra desgastada”, como relata o autor sobre o desenvolvimento brasileiro:

A evidência contrária comprova o mesmo: no Brasil da segunda metade do século passado [19], quando se iniciava o auge do café, o fato de que o tráfico de escravos tenha sido suprimido em 1850 fez a mão de obra escrava tão pouco atrativa para os proprietários de terras do Sul que estes preferiram apelar para o regime assalariado, mediante a imigração europeia, além de favorecer uma política no sentido de suprimir a escravidão. Recordemos que uma parte importante da população escrava encontrava-se na decadente zona açucareira do Nordeste e que o desenvolvimento do capitalismo agrário no Sul impunha sua liberação, a fim de constituir um mercado livre de trabalho. A criação desse mercado, com a lei da abolição da escravatura em 1888, que culminava uma série de medidas graduais nessa direção (como a condição de homem livre assegurada aos filhos de escravos etc.), constitui um fenômeno dos mais interessantes; por um lado, definia-se como uma medida extremamente radical, que liquidava com as bases da sociedade imperial (a monarquia sobreviverá pouco mais de um ano à lei de 1888) e chegava inclusive a negar qualquer tipo de indenização aos antigos proprietários de escravos; por outra parte, buscava compensar o impacto de seu efeito, por meio de medidas destinadas a atar o trabalhador à terra (a inclusão de um artigo no código civil que vinculava à pessoa as dívidas contraídas; o sistema de ‘barracão’, verdadeiro monopólio do comércio de bens de consumo exercido pelo latifundiário no interior da fazenda etc.) e da outorga de créditos generosos aos proprietários afetados. O sistema misto de servidão e de trabalho assalariado que se estabelece no Brasil, ao se desenvolver a economia de exportação para o mercado mundial, é uma das vias pelas quais a América Latina chega ao capitalismo. Observemos que a forma que adotam as relações de produção nesse caso não se diferencia muito do regime de trabalho que se estabelece, por exemplo, nas minas chilenas de salitre, cujo ‘sistema de fichas’ equivale ao ‘barracão’. Em outras situações, que ocorrem sobretudo no processo de subordinação do interior às zonas de exportação, **as relações de exploração podem se apresentar mais nitidamente como relações servis, sem que isso impeça que, através da extorsão do mais-produto do trabalhador pela ação do capital comercial ou usurário, o trabalhador se veja implicado em uma exploração direta pelo capital, que tende inclusive a assumir um caráter de superexploração.** Entretanto, a servidão apresenta, para o capitalista, o inconveniente de que não lhe

permite dirigir diretamente a produção, além de colocar sempre a possibilidade, ainda que teórica, de que o produtor imediato se emancipe da dependência em que o coloca o capitalista (Marini, 2000, p. 159-160, grifos nossos).

De acordo com Souza Filho (2016), a dinâmica estrutural da dependência, caracterizada pela superexploração da força de trabalho, é uma das principais determinações da dinâmica do Estado dependente brasileiro, que apresenta particularidades no funcionamento do fundo público, principalmente no desenvolvimento de políticas sociais. Conforme o autor, na América Latina, devido à estrutura da dependência, as demandas e necessidades sociais para a reprodução da força de trabalho são exponenciadas, e os recursos do fundo público para atendê-las são estruturalmente restringidos.

Para Oliveira (1998) a transferência para o financiamento público de parcelas da reprodução da força de trabalho é “uma tendência histórica de longo prazo no sistema capitalista”. A expulsão desses custos do custo interno de produção bem como sua transformação em socialização dos custos (em algumas sociedades nacionais) são necessárias no percurso para a constituição do trabalho abstrato⁸⁷ nas grandes economias e sociedades capitalistas contemporâneas.

O crescimento do salário indireto, nas proporções assinaladas, transformou-se em liberação do salário direto ou da renda domiciliar disponível para alimentar o consumo de massa. O crescimento dos mercados, especialmente do de bens de consumo duráveis, teve, portanto, como uma de suas alavancas importantes, o comportamento já assinalado das despesas sociais públicas ou do salário indireto. (...) Noutras palavras, para a ascensão do consumo de massa, combinaram-se de uma forma extraordinária o progresso técnico, a organização fordista da produção, os enormes ganhos de produtividade e o salário indireto. A presença dos fundos públicos, pelo lado desta vez da reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais públicos gerais, é estrutural ao capitalismo contemporâneo, e, até prova em contrário, insubstituível (Oliveira, 1998, p.10-11).

⁸⁷ Conforme já mencionado neste estudo, segundo Marx (2005), o trabalho abstrato deve ser compreendido como a propriedade que adquire o trabalho humano quando destinada à produção de mercadorias, existindo, por isso, somente na produção de mercadorias. Assim, consideramos que o valor de toda mercadoria é o trabalho abstrato empregado na sua produção, valor este não só direto, mas também indireto. Devemos destacar que o autor compreende a mercadoria, como “existência molecular do capital”, que expressa a unidade valor de uso (trabalho concreto) e valor de troca (trabalho abstrato).

Ao analisar a realidade brasileira, Oliveira (2013) afirma que um complexo de relações moldou a expansão industrial, “estabelecendo desde o início um fosso abismal na distribuição dos ganhos de produtividade entre lucros e salários”, movimentando outro acelerador do crescimento dos serviços, tanto de produção quanto de consumo pessoal.

Criou-se, para atender às demandas nascidas na própria expansão industrial, vista do lado das populações engajadas nela, isto é, urbanizadas, uma vasta gama de serviços espalhados pelas cidades, destinados ao abastecimento das populações dispersas: pequenas mercearias, bazares, lojas, oficinas de reparos e ateliês de serviços pessoais. Esses são setores que funcionam como satélites das populações nucleadas nos subúrbios e, portanto, atendem a populações de baixo poder aquisitivo: por esta forma, os baixos salários dessas populações determinam o nível de ganho desses pseudo pequenos proprietários (o que pareceria uma operação de criação de ‘bolsões de subsistência’ no nível das populações de baixo poder aquisitivo); na verdade, o baixo nível desses ganhos representa custos de comercialização dos produtos industrializados e de produtos agropecuários que são postos fora dos custos internos de produção e reforçam a acumulação nas unidades centrais do sistema. É possível perceber que o elemento estratégico para definir o conjunto das relações na economia como um todo passou a ser o tipo de relações de produção estabelecido entre o capital e o trabalho na indústria. Mas, longe do modelo ‘clássico’, em que esse elemento estratégico tende a ‘exportar-se’ para o restante da economia, no caso brasileiro - e é possível reconhecê-lo em outros países - a implantação das novas relações de produção no setor estratégico da economia tende, por razões em primeiro lugar históricas, que se transformam em razões estruturais, a perpetuar as relações não-capitalistas na agricultura e a criar um padrão não-capitalístico de reprodução e apropriação do excedente num setor como o dos serviços. A ‘especificidade particular’ de um tal modelo consistiria em reproduzir e criar uma larga ‘periferia’ onde predominam padrões não-capitalísticos de relações de produção, como forma e meio de sustentação e alimentação do crescimento dos setores estratégicos nitidamente capitalistas, que são a longo prazo a garantia das estruturas de dominação e reprodução do sistema (Oliveira, 2013, p. 68-69).

Souza Filho (2014) afirma que a Revolução de 1930 é um ponto de inflexão na trajetória histórica do Brasil, na medida em que representa o início de um “novo projeto político e social para a sociedade: industrialização e urbanização”, sob o comando da intervenção estatal, a partir do “pacto conservador entre a oligarquia agrária e a burguesia emergente” (Souza Filho, 2014, p. 27). Para o autor,

a dinâmica estrutural da dependência no Brasil, fundada na superexploração da força de trabalho, se realiza objetivamente através

das conexões existentes entre o processo de industrialização, responsável pela expansão das relações capitalistas no Brasil, e as funções desempenhadas pelo setor agrícola e pelo setor terciário, tendo como base o rebaixamento do valor da força de trabalho rural e do setor terciário (Souza Filho, 2014, p. 28).

Oliveira (1977), ao tratar da divisão social do trabalho e o mercado interno brasileiro, relata os obstáculos enfrentados pelo país para industrializar-se, destacando que o problema não foi apenas ser uma colônia, mas o tipo de colonização adotado. Assim, a economia colonial brasileira foi organizada para atender à acumulação primitiva de capital nas metrópoles europeias, exigindo formas de trabalho compulsório, como o escravismo. Isso impediu o desenvolvimento de uma produção de mercadorias autossustentadas e dificultou a formação de um mercado interno, diferentemente das colônias de povoamento.

Na raiz, pois, da impotência da divisão social do trabalho no Brasil, encontra-se o ter sido o País colônia de exploração comercial, que adotou formas de trabalho compulsório. Esta é a base ou a ausência de base para o mercado interno, e não simplesmente a da produção de bens primários de exportação (Oliveira, 1977, p. 22).

Para o estudioso

O processo de separação entre produtores e meios de produção, que funda a possibilidade de um modo de produção de mercadorias e, na sua exacerbação, do capitalismo como modo de produção de mais-valia, é, no fundo, semelhante em todas as latitudes, mas difere substancialmente em seu modo de realização. O escravismo, como forma de trabalho compulsório, alimentava a acumulação primitiva nas metrópoles capitalistas em expansão, mas seu efeito interno nas economias coloniais era diferente, obstaculizando a diferenciação da divisão social do trabalho. A acumulação, em economias desse tipo, de que a brasileira é exemplo eloquente, resulta na ampliação do fundo de terras, sem, entretanto, produzir renda da terra, e ampliação do fundo de escravos, que corresponde ao capital constante; é uma acumulação de riquezas, mas não de capital. O limite da possibilidade de aumento da produtividade numa economia desse tipo é, no máximo, dado pela fase da cooperação; mais além, o aumento da produtividade mesmo em termos físicos esbarra naquilo que Marx chamou de 'transferência da virtualidade técnica do operário para a máquina', pois essa metamorfose, que culmina a subsunção formal do trabalho ao capital em subordinação real, não é possível na ausência do trabalho livre, na ausência da compra da força de trabalho, na ausência da mais-valia. Não há 'descolamento' entre o real e o financeiro; no fundo não há capital-dinheiro. Nessas condições, o avanço da divisão social do trabalho em economias como a brasileira do fim do século XIX será insignificante e incapaz de transformar

qualitativamente o padrão econômico de acumulação e crescimento (Oliveira, 1977, p. 23).

Oliveira (2017) relata que a relação capital e trabalho no Brasil denota historicamente traços do trabalho escravo. Esse conceito de trabalho, no nosso país, sempre esteve atrelado às concepções pejorativas e subalternas, o que consequentemente resultou em uma “relação de precariedade, desregulamentação e baixos salários. Não é por acaso que esta será marca da relação trabalhista no Brasil” (Oliveira, 2017, p. 87)⁸⁸. Para o autor, com a instauração da república, com o surgimento do espírito empreendedor, e com a eliminação da monarquia, o trabalho dos imigrantes⁸⁹ é utilizado para a acumulação do capital, sendo responsável por significativa alteração na estrutura social brasileira.

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. Como a escravidão não era mais a base da força de trabalho, começam a desembarcar no Brasil levas de ‘migrantes oriundos, sobretudo da Europa, que já naquele período utilizava a expulsão da força de trabalho como estratégia para garantir o processo de acumulação capitalista moderna já em curso naquele continente (...). Assiste-se à introdução de um sistema financeiro internacional e do endividamento público externo, elemento fundamental do processo de industrialização brasileiro, denotando a opção econômica da elite por um crescimento dependente e subalterno (Oliveira, 2017, p. 91).

⁸⁸ Frente ao exposto, é evidente a intrínseca relação do racismo estrutural e da superexploração da força de trabalho na reprodução do capitalismo, em geral, e do capitalismo dependente, em particular. De acordo com Fagundes (2021), essa conexão baseia-se na compreensão da dependência e do racismo “como estruturais e estruturantes da formação histórica, econômica e social do Brasil” (p. 1). Para o autor, o trabalhador negro é fixado como uma das “primeiras forças” da superpopulação relativa brasileira, operando a naturalização e a racialização da superexploração. De acordo com Almeida (2018), o racismo é responsável por normalizar a “superexploração do trabalho, que consiste no pagamento de remuneração abaixo do valor necessário para a reposição da força de trabalho e maior exploração física do trabalhador” (Almeida, 2018, p. 135). Esse autor situa a superexploração em países de capitalismo periférico, que em geral foram instaurados sob a égide do colonialismo, o que demarca a presença do racismo no processo de expansão colonial e no violento processo de acumulação primitiva do capital. No entanto, o estudioso guia nosso olhar à herança da escravidão para além do prisma do racismo “decorrente das marcas deixadas pela escravidão e pelo colonialismo”, ou seja, como “resquício da escravidão” (Almeida, 2018, p. 143), encarando as formas contemporâneas do racismo como “produtos do capitalismo avançado e da racionalidade moderna” (idem), ou como “excelente tecnologia de controle social” (Almeida, 2018, p. 144).

⁸⁹ A teórica afirma ainda que a influência dos imigrantes “foi fundamental para a organização política dos trabalhadores e de suas instancias representativas” (Oliveira, 2017, p. 99).

De acordo com Oliveira (2013), a manutenção, ampliação e combinação de um padrão primitivo com novas relações de produção no setor agropecuário são de grande importância para analisar a formação social e compreender a dinâmica dos setores urbanos. Essa combinação permitiu

um extraordinário crescimento industrial e dos serviços, para o qual contribuíram de duas formas: em primeiro lugar, fornecendo os maciços contingentes populacionais que iriam formar o 'exército de reserva' das cidades, permitindo uma redefinição das relações capital-trabalho, que ampliou as possibilidades da acumulação industrial, na forma já descrita. Em segundo lugar, fornecendo os excedentes alimentícios cujo preço era determinado pelo custo de reprodução da força de trabalho rural, combinaram esse elemento com o próprio volume da oferta de força de trabalho urbana, para rebaixar o preço desta. Em outras palavras, o preço de oferta da força de trabalho urbana se compunha basicamente de dois elementos: custo da alimentação' - determinado este pelo custo de reprodução da força de trabalho rural - e custo de bens e serviços propriamente urbanos; nestes, ponderava fortemente uma estranha forma de 'economia de subsistência' urbana, que se descreverá mais adiante, tudo forçando para baixo o preço de oferta da força de trabalho urbana e, conseqüentemente, os salários reais. Do outro lado, a produtividade industrial crescia enormemente, o que, contraposto ao quadro da força de trabalho e ajudado pelo tipo de intervenção estatal descrito, deu margem à enorme acumulação industrial das três últimas décadas. Nessa combinação é que está **a raiz da tendência à concentração da renda na economia brasileira** (Oliveira, 2013, p. 46; grifos nossos).

Oliveira (2017) reflete ainda sobre o tempo colonial e as origens do atraso econômico brasileiro: esse descompasso está ligado à colonização, em que se observava uma estrutura assentada na grande propriedade agrária e na presença do trabalho negro escravizado. A estudiosa afirma que a questão agrária é prematura na história do nosso país, onde o desenvolvimento capitalista enfrentava os seguintes obstáculos para a reprodução e acumulação na agricultura: propriedade da terra e pagamento de sua renda ao proprietário. Além de marcar a questão agrária, a dependência circunscreve, posteriormente, o período de industrialização do país, em que sua estrutura fundiária permanece como relação social típica na sociedade.

A questão agrária surge inserida na questão da propriedade da terra, que passa a ser utilizada como forma de sujeitar o trabalhador ao capital, ou seja, ao dono da terra. Por outro lado, a dependência econômica do país remonta aos períodos da colonização, servindo apenas como fonte de matéria-prima e riqueza para a Europa, iniciando sua relação com os outros países mais desenvolvidos com o

objetivo de atender aos interesses do capital mercantil. Esta realidade foi garantida pela concentração de terras originando o grande latifúndio. O grande latifúndio, portanto, era extremamente funcional ao desenvolvimento capitalista internacional (Oliveira, 2017, p. 86).

Santos (2012) demonstrou como a flexibilidade e a precariedade da estrutura de ocupações no Brasil configurou-se como expressiva particularidade da “questão social”⁹⁰, que deve ser considerada a partir tanto da exploração do trabalho pelo capital, quanto das “lutas sociais protagonizadas pelos trabalhadores organizados em face desta premissa central à produção e reprodução do capitalismo” (Santos, 2012, p. 133). A autora relata que os resultados do processo percorrido pela sua particularização no nível da formação social brasileira, os traços do desemprego em nosso país apresentam como mediações centrais a constituição do mercado de trabalho e o regime de trabalho (o que inclui mecanismos de proteção social e regulação do trabalho). Essas duas categorias analíticas representam respectivamente, de um lado, “as formas concretas de exploração do trabalho” e, do outro, “o nível de interferência das classes sociais e do Estado em relação a elas: suas lutas, a legislação promulgada para regular as relações entre capital e trabalho e também para proteger ambas as partes” (Santos, 2012, p. 135).

Para Oliveira (2013),

nas condições concretas da expansão do capitalismo no Brasil, o crescimento industrial teve que se produzir sobre uma base de acumulação capitalista razoavelmente pobre, já que a agricultura fundava-se, em sua maior parte, sobre uma ‘acumulação primitiva’. Isso quer dizer que o crescimento anterior à expansão industrial dos pós anos 1930 não somente não acumulava em termos adequados à empresa industrial, como não sentou as bases da infraestrutura urbana sobre a qual a expansão industrial repousasse: antes da década de 1920, com exceção do Rio de Janeiro, as demais cidades

⁹⁰ A autora afirma que a questão social apresenta premissas que derivam “expressões diversificadas”, caracterizando-a como “unidade na diversidade”, como “fenômeno singular”, que, no entanto, apresenta em suas manifestações o fundamento comum dado pela “centralidade do trabalho na constituição” da vida social (Santos, 2012, p. 133). Esse fundamento evidencia a relação da exploração da força de trabalho, do desemprego e do pauperismo, já que “é evidente, por exemplo, que a pobreza – muitas vezes tomada como expressão máxima da ‘questão social’ – somente pode ser entendida quando considerada a partir da incapacidade de reprodução social autônoma dos sujeitos que, na sociedade capitalista remete, de modo central, à questão do desemprego. Sem esquecer, é claro, que também trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, e, portanto, empregados (formal e/ou informalmente), não estão isentos dos processos de pauperização. É claro também, para continuar no mesmo exemplo, que a pauperização remete a outros indicadores sociais, como acesso a saneamento básico, habitação, educação, que determinam, por sua vez, os indicadores de saúde e assim por diante” (Santos, 2012, p. 134).

brasileiras, incluindo-se nelas São Paulo, não passavam de acanhados burgos, sem nenhuma preparação para uma industrialização rápida e intensa. Ora, entre os anos 1939 e 1969, a participação do produto do Secundário no produto líquido passa de 19% para quase 30%, enquanto a força de trabalho no setor vai de 10% a 18%. Esses dados sintéticos ajudam a dar conta da intensidade do crescimento industrial. No processo de sua expansão, sem contar com magnitudes prévias de acumulação capitalística, o crescimento industrial forçosamente teria que centrar sobre a empresa industrial toda a virtualidade da acumulação propriamente capitalista; sem embargo, ela não poderia dar-se sem o apoio de serviços propriamente urbanos, diferenciados e desligados da unidade fabril propriamente dita, as chamadas 'economias externas'. Era tal a carência desses serviços, que a primeira onda de industrialização assistiu à tentativa de autarquização das unidades fabris, processo que logo seria substituído por uma divisão do trabalho para além dos muros da fábrica. Logo em seguida, com a continuidade da expansão industrial, esta vai compatibilizar-se com a ausência de acumulação capitalista prévia, que financiasse a implantação dos serviços, lançando mão dos recursos de mão-de-obra, reproduzindo nas cidades um tipo de crescimento horizontal, extensivo, de baixíssimos coeficientes de capitalização, em que a função de produção sustenta-se basicamente na abundância de mão-de-obra (Oliveira, 2013, p. 55).

É importante destacar que fatores determinantes, como “o intenso processo migratório campo-cidade”, são as bases para o padrão de exploração da força de trabalho no Brasil, bem como para a formação do excedente de mão de obra, que estão alheias ao “usufruto dos resultados do crescimento econômico” (SANTOS, 2012). Esse cenário é responsável por desenhar nuances da superpopulação relativa de trabalhadores no Brasil, que, nesse período, apresenta transformações em sua forma latente (correlacionada ao êxodo rural), em que o escoamento dos trabalhadores do campo para a cidade ocorre diferenciadamente se comparado com o mundial (1930-1956).

Esse perfil urbano-industrial do trabalhador, ocasionado pela centralidade da indústria de transformação na composição dos empregos gerados é um fato extremamente relevante para a formação do mercado de trabalho no Brasil e para a “estruturação posterior do movimento sindical em nível nacional” (SANTOS, 2012).

Para Oliveira (2013),

A Revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. Ainda que essa predominância não se concretize em termos da participação da indústria na renda interna senão em 1956, quando pela primeira vez a renda do setor industrial superará a da agricultura,

o processo mediante o qual a posição hegemônica se concretizará é crucial: a nova correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, têm o significado, de um lado, de destruição das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, de outro, de criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno (Oliveira, 2013, p. 35).

De acordo com Coutinho (1979), as transformações políticas e a própria modernização econômico-social no Brasil foram desenvolvidas no quadro de uma “via prussiana”, ou seja, pela conciliação, entre frações das classes dominantes, de medidas aplicadas de cima para baixo com a conservação essencial das relações de produção atrasadas (o latifúndio) e com a reprodução (ampliada) da dependência ao capitalismo internacional. Para o autor,

essas transformações ‘pelo alto’ tiveram como causa e efeito principais a permanente tentativa de marginalizar as massas populares não só da vida social em geral, mas sobretudo do processo de formação das grandes decisões políticas nacionais. Para o conjunto das forças populares, coloca-se assim uma tarefa de amplo alcance: a luta para inverter essa tendência elitista ou ‘prussiana’ da política brasileira e para eliminar suas consequências nas várias esferas do ser social brasileiro. (Não se deve esquecer, antes de mais nada, que a ‘via prussiana’ levou sempre à construção das superestruturas adequadas à dominação de uma restrita oligarquia – primeiro latifundiária, agora monopolista – sobre a esmagadora maioria da população.) A luta pela eliminação dessa tendência confunde-se com uma profunda renovação democrática do conjunto da vida brasileira; essa renovação aparece, portanto, não apenas como a alternativa histórica à ‘via prussiana’, como o modo de realizar em condições novas as tarefas que a ausência de uma revolução democrático-burguesa deixou abertas em nosso País, mas também – e precisamente por isso – como o processo da criação dos pressupostos necessários a um avanço do Brasil no rumo do socialismo (Coutinho, 1979, p. 10).

Coutinho (1979) relata que a consequência direta da “via prussiana” no Brasil foi gerar expressiva debilidade histórica da democracia, que se expressa tanto no plano do pensamento social, quanto na própria estrutura do relacionamento do Estado com a sociedade civil, com caráter extremamente forte e autoritário do Estado. Assim, essa debilidade histórico-estrutural da democracia, aliada à presença de um regime profundamente antidemocrático, é responsável por impor que o processo de renovação democrática assuma como tarefa prioritária “a construção e consolidação de determinadas formas de relacionamento social que, num primeiro momento, não

deverão provavelmente ultrapassar os limites da democracia liberal” (Coutinho, 1979, p.14). Desse modo, em termos de conteúdo, essa tarefa exige que as forças sociais hegemônicas do novo regime liberal continuem a ser (por um período), os monopólios nacionais e internacionais.

Em 1930, repetiu-se um movimento que nos caracteriza desde a Independência: buscando evitar que as camadas populares tivessem um papel ativo nas transformações sociais, as classes dominantes se valeram do Estado para promover mudanças que lhes permitissem perder o mínimo de anéis e conservar o máximo de dedos. Justificando o que ia ser feito, numa frase que resume a essência da atuação das ‘elites’ no Brasil, o outro Antônio Carlos disse: ‘Façamos a revolução antes que o povo a faça’. O Estado pós-30 assumiu assim a tarefa de criar ‘pelo alto’ os pressupostos da industrialização e da diversificação do setor agrário, fazendo com que o capitalismo se generalizasse no País; mais tarde, no Governo JK e durante a ditadura militar, também coube ao Estado a tarefa de gerar as condições para a definitiva internacionalização de nosso mercado interno. Em nenhum momento, de resto, foi tomada qualquer medida consistente de redistribuição da propriedade agrária (Coutinho, 1979, p.13)

Oliveira (2017) afirma que uma “sociedade civil fraca” tem o Estado como centro condutor das “transformações necessárias para o progresso”:

Estas sociedades são propensas a prescindirem 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. Ou seja, a modernização capitalista ocorreu sem necessariamente uma revolução burguesa. O campo se transformou em empresa capitalista agrária herdado e o mercado interno se desenvolveu dependente do capital externo, tudo isto 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 este processo de transformação ‘pelo alto’ não impediu que algumas forças se manifestassem na sociedade brasileira. Pelo contrário, as forças opositoras foram reprimidas pelo Estado numa tentativa de impedir mudanças muito radicais, como bem ilustra a primeira revolta tenentista no país lutando pelos direitos econômicos, civis e sociais (Oliveira, 2017, p. 94).

Nesse sentido, a autora relata que a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, no início dos anos 1930, deve ser considerada como uma “reação ao período de crise econômica” que se instaurou no país naquela época. Essas transformações

aparentavam ser uma “adaptação das mudanças econômicas nacionais aos ditames do capital estrangeiro de desenvolvimento capitalista” (Oliveira, 2017, p. 97).

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 (Oliveira, 2017, p. 96).

No Brasil, além da cultura política de subserviência (constitutiva das relações entre escravos e fazendeiros, reproduzida nas relações entre capital x trabalho) e da naturalização da superexploração do trabalho, os sindicatos e organizações contavam com “um modo de regulação do trabalho corporativista”⁹¹, com forte intervenção do Estado, que atuava sobre a questão social (na área urbana), de modo estratégico para a economia agroexportadora, como exemplifica a Lei Eloy Chaves⁹² (Santos, 2012). Sem dúvidas, o Decreto-Lei Federal nº 5.452, que aprovou a Consolidação das Leis

⁹¹ Um importante conceito para compreender as políticas de emprego no Brasil é o de “cidadania regulada”, que, conforme Wanderley Guilherme dos Santos, orientou a política econômico-social pós-30 no Brasil. O autor descreve esta categoria: “A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a essas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece” (Santos, 1979, p. 75). Ao longo dos anos de 1930 e 1940, foram sendo criados recursos e serviços voltados ao atendimento exclusivo dos trabalhadores urbanos filiados aos Institutos de Aposentadoria e pensões (IAP's), como a Câmara e o Departamento de Previdência Social (1939), o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Decreto-lei no 2.478, de 5 de agosto de 1940), o Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência (1944), entre outros, que eram financiados pelos recursos dos diversos institutos. Em 1953, com a extinção das últimas CAP's, os IAP's, que coexistiam com as CAP's, foram perdendo força, ao passo que novas categorias profissionais, que não eram abrangidas por estas instituições, começam a se destacar. Para Santos (1979), apesar do processo de transição desse sistema, a perspectiva da “cidadania regulada” é ainda vida no Brasil (1979, p. 77), que adotou o modelo Bismarckiano na Previdência Social, inspirado na Alemanha de “Otto von Bismarck” (1880). Nesse modelo baseia a regulação de benefícios no princípio contributivo (em que só recebe benefícios quem contribuiu previamente), sendo financiado por contribuições previdenciárias dos trabalhadores e empregadores, com benefícios proporcionais ao valor e ao tempo de contribuição. O modelo “Beveridgeano” (inspirado no Relatório Beveridge, Reino Unido, 1942) pauta a universalidade (qualquer cidadão tem direito à proteção social, independentemente de contribuições anteriores), sendo financiado principalmente por impostos gerais. Desse modo, apesar de, no tripé da seguridade social brasileira, observarmos a mesclagem desses princípios, os direitos referentes às políticas de emprego são pautadas na contribuição, até mesmo em suas políticas passivas (como o próprio seguro-desemprego).

⁹² O Decreto Federal nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, é popularmente conhecido como “Lei Eloy Chaves”, que beneficiou os ferroviários do setor privado, ao criar a caixa de aposentadoria e pensão, garantindo um pagamento mensal durante a velhice, sendo essa normativa considerada a origem da Previdência Social no Brasil.

do Trabalho, no ano de 1943, foi o marco que formalizou, no Brasil, os direitos dos trabalhadores.

Para Santos (2012), a Constituição Brasileira de 1946 também foi importante ao instituir a Justiça do Trabalho, que passou a arbitrar os conflitos. No entanto, essa transferência da interlocução e disputa para o âmbito da Justiça tendia a despolitizar os conflitos, “objetivando que os trabalhadores frequentemente perdessem de vista o seu interlocutor de fato no mercado (o capital)” (Santos, 2012, p. 145).

Oliveira (2013) relata que

a chamada legislação trabalhista tem sido estudada apenas do ponto de vista de sua estrutura formal corporativista, da organização dos trabalhadores e da sua possível tutela pelo Estado, e tem sido arriscada a hipótese de que a fixação do salário-mínimo, por exemplo, teria sido uma medida artificial, sem relação com as condições concretas da oferta e demanda de trabalho (...). As interpretações assinaladas minimizam o papel da legislação trabalhista no processo de acumulação que se instaura ou se acelera a partir de 1930. Em primeiro lugar, é estranha a abstração que se faz do papel do Estado na própria criação do mercado: a que mercado se referem, quando dizem que os níveis do salário-mínimo foram ou são fixados acima do que se poderia esperar num ‘mercado livre’? Esse ‘mercado livre’, abstrato, em que o Estado não interfere, tomado de empréstimo da ideologia do liberalismo econômico, certamente não é um mercado capitalista, pois precisamente o papel do Estado é ‘institucionalizar’ as regras do jogo; em segundo lugar, é uma hipótese nunca provada que tais níveis estivessem acima do custo de reprodução da força de trabalho, que é o parâmetro de referência mais correto, para avaliar-se a ‘artificialidade’ ou a ‘realidade’ dos níveis do salário-mínimo. Importa não esquecer que a legislação interpretou o salário-mínimo rigorosamente como ‘salário de subsistência’, isto é, de reprodução; os critérios de fixação do primeiro salário-mínimo levavam em conta as necessidades alimentares (em termos de calorias, proteínas etc.) para um padrão de trabalhador que devia enfrentar um certo tipo de produção, com um certo tipo de uso de força mecânica, comprometimento psíquico etc. Está se pensando rigorosamente, em termos de salário-mínimo, como a quantidade de força de trabalho que o trabalhador poderia vender. Não há nenhum outro parâmetro para o cálculo das necessidades do trabalhador; não existe na legislação, nem nos critérios, nenhuma incorporação dos ganhos de produtividade do trabalho (Oliveira, 2013, p. 36-38).

Segundo o autor, na esfera econômica, a intervenção do Estado abarca as seguintes operações: na regulamentação de fatores para além do trabalho (fixação de preços; na distribuição de ganhos e perdas entre os diversos estratos ou grupos das classes capitalistas; no gasto fiscal com fins direta ou indiretamente reprodutivos; na produção com fins de subsídio a outras atividades produtivas), criando “as bases para

que a acumulação capitalista industrial, no nível das empresas, possa se reproduzir” (Oliveira, 2013, p. 40), criando e recriando condições do novo modo de acumulação.

Substituíam-se os preços do ‘velho mercado’ por ‘preços sociais’, cuja função é permitir a consolidação do ‘novo mercado’, isto é, até que o processo de acumulação se oriente, com certo grau de automaticidade, pelos novos parâmetros, que serão o novo leito do rio. Os ‘preços sociais’ podem ter financiamento público ou podem ser simplesmente a imposição de uma distribuição de ganhos diferente entre os grupos sociais, e a direção em que eles atuam é no sentido de fazer da empresa capitalista industrial a unidade mais rentável do conjunto da economia. Assim, assiste-se à emergência e à ampliação das funções do Estado, num período que perdura até os anos Kubitschek (Oliveira, 2013, p. 41).

De acordo com Oliveira (1977) a primeira metade dos anos de 1950, que corresponde quase inteiramente à presidência Vargas, é demarcada por padrão de acumulação intentado para a economia brasileira, que se fundava numa prévia expansão do setor produtor de bens de produção e que poderia

fundar as bases para uma expansão industrial mais equilibrada entre os três departamentos básicos: o produtor de bens de produção, o produtor de bens de consumo não duráveis e o produtor de bens de consumo duráveis (Oliveira, 1977, p. 77).

Para o autor, a dinâmica de dominação burguesa no Brasil apresenta uma perspectiva globalizada, frente a dinâmica e estruturas complexas, em cujo processo o grande capital estrangeiro é o protagonista. Oliveira (2006) reforça ainda que o

período entre 1964 e 1990 correspondeu a uma época de forte invenção política no Brasil. A ditadura, ela mesma sinal da impossibilidade de hegemonia, promoveu uma aceleração na transformação das forças produtivas, logrando um crescimento econômico que elevou a média da expansão capitalista nos últimos cinquenta anos, como ficou reconhecido nos anos do milagre brasileiro. Tal crescimento deslocou as forças que operavam nos marcos de um desenvolvimento capitalista comandado pelas forças internas, com a burguesia nacional à frente, subsidiado pelas forças subordinadas, sobretudo o proletariado urbano recém ocupado na indústria, no que a literatura chamou de populismo. Na verdade, uma das formas falsas da longue durée da revolução burguesa no Brasil. Celso Furtado caracterizaria esse período como o de internalização das decisões, não apenas pelo crescimento da economia na forma de dominação predominantemente da burguesia nacional, mas também porque a tutela do operariado estruturava a produção de um consenso brutalizado, mas de inequívoca afirmação do espaço nacional como centro do conflito e das decisões (Oliveira, 2006, p. 267).

Esse processo de dominação descreve a forma passiva ou “prussiana” do desenvolvimento capitalista, característica dos casos de capitalismo tardio para o autor. Esse modelo dependia de forte coerção estatal, manifestada em poderosas empresas estatais e no controle da classe trabalhadora. Oliveira (2017) detalha as intervenções realizadas nesse processo, relatando que, em 1956, quando assume o governo, Juscelino Kubitschek estabelece as condições fundamentais para a total inserção do capital estrangeiro no Brasil. Esse governo também não se preocupou em realizar reformas de base: agrária, fiscal, tributária, cambial e administrativa:

Seu objetivo era superar o atraso econômico, político e social do país num 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. (...) o Brasil não ampliou o consumo à população em geral e nem promoveu políticas de proteção social ao trabalhador, conjugando crescimento econômico com políticas redistributivas. Aqui tal passagem foi permeada pela concentração de renda e pela 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 de uma reforma agrária inexistente, da ausência de políticas redistributivas e da prevalência das relações arcaicas de dominação típica do campo. À recuperação dos países desenvolvidos da Europa e os EUA ajudou o governo JK a levar adiante a sua política. Foi no seu governo que a palavra desenvolvimentismo passou a ser difundida, assim como é inaugurada a era do planejamento. (...) JK buscou uma linha de ação distinta, ampliando a atividade do Estado na área econômica, assumindo uma posição totalmente favorável a entrada de capitais estrangeiros no país, atraindo as empresas estrangeiras com concessões e benefícios que não eram concedidos às 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. Também houve uma maior ampliação das ações da saúde pública com o objetivo de atender aos trabalhadores e garantir a sua reprodução física, levando à criação do Ministério da Saúde em 1953 (Oliveira, 2017, p. 109-110).

Santos (2012) assinala que, a partir do governo de Juscelino Kubitschek, intensifica-se essa intervenção estatal, que passa a formular diretrizes da política econômica, favorecendo

explicitamente a expansão de empresas privadas nacionais, sobretudo, em associação com o capital internacional. Essa política dará início à fase de 'industrialização pesada' e modifica as condições de funcionamento dos mercados de capital e de força de trabalho (Santos, 2012, p. 146).

As refrações da “questão social” no Brasil preservaram traços incompatíveis com o regime de acumulação fordista e sua norma salarial, já que

o regime de trabalho brasileiro possui particularidades em face do padrão capitalista do período. Enquanto mundialmente se consolidam as políticas keynesianas associadas aos mecanismos de negociação coletiva, o Brasil distava muito desse processo. Tivemos uma regulação do trabalho que embora essencial para moldar a subjetividade das classes trabalhadoras até os dias atuais, não possibilitou uma reversão do padrão histórico de exploração do trabalho pelo capital (Santos, 2012, p. 149).

Assim, a partir da aceleração do Plano de Metas, que fomentara as pré-condições da crise de 1964, Oliveira afirma que

do lado da definitiva conversão do setor industrial e das suas empresas em unidades-chave do sistema, a implantação dos ramos automobilístico, construção naval, mecânica pesada, cimento, papel e celulose, ao lado da triplicação da capacidade da siderurgia, orientam a estratégia; por seu lado, o Estado, cumprindo o papel e atuando na forma já descrita, lançar-se-á num vasto programa de construção e melhoramento da infraestrutura de rodovias, produção de energia elétrica, armazenagem e silos, portos, ao lado de viabilizar o avanço da fronteira agrícola 'externa', com obras como Brasília e a rodovia Belém-Brasília. O Estado opera através de uma estrutura fiscal primitiva e extremamente regressiva, com o que fatalmente incorrerá em déficits crescentes, numa curiosa forma de aumentar até o limite sua dívida interna sem mutuários credores. Por outro lado, a conjuntura internacional é pouco propícia: numa etapa em que o capitalismo se está redefinindo, num sentido policentrista, com o auge do Mercado Comum Europeu (Oliveira, 2013, p. 71-72).

Oliveira (2017) relata que a tendência do governo de Goulart de defesa de uma “soberania nacional” e maior “autonomia econômica” evidenciou a escolha por não se restringir às relações comerciais com os EUA. Propunha, além de política econômica com limites à atuação do capital estrangeiro,

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 (Oliveira, 2017, p.113).

Nesse sentido, empresários estrangeiros tiveram lucros rebaixados, e essa realidade fomentou mobilização para a instauração do regime militar no país.

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. Este golpe pode 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 civil 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 (Oliveira, 2017, p. 113).

Segundo Maranhão (2014), em meados da década de 1960, as contradições do processo de modernização capitalista periférico e a correlação de forças entre as classes sociais possibilitaram o surgimento de fissuras no consenso burguês, de forma que, aos poucos, ganharam espaço forças políticas contestatórias advindas dos setores populares, progressistas e da classe trabalhadora. Essas forças propunham políticas que ultrapassassem os estreitos limites da aliança conservadora burguesa, ameaçando o controle ideopolítico das classes dominantes sobre o processo de modernização capitalista.

Oliveira (2006) relata que o Golpe de 1964 no Brasil é apresentado como um marco que abalou o sistema político, refletindo a mudança no papel de atores centrais, como a burguesia industrial nacional e o proletariado, dentro da estrutura de poder.

o golpe não significou a mudança de modelo. As exigências do processo de acumulação da industrialização substitutiva requeriam radicalização do controle do novo ator fundamental – o operariado – e uma acumulação primitiva ainda mais profunda. E não significou uma nova sociabilidade. A ditadura estatizou os setores mais importantes da produção numa escala e abrangência que nenhum nacionalista, do período anterior havia sonhado, mesmo as formações de esquerda. Operou sobre o proletariado não apenas na manutenção da tutela estatal inaugurada pelo Estado Novo de Vargas nos anos 1930, mas indo além no controle salarial (...). A nova forma do desenvolvimento

capitalista, levada aos limites pela ditadura militar, reforçou o centro de decisões interno, na sugestão de Furtado, mas abriu os flancos para o começo de sua extroversão, na medida em que apoiou-se não apenas nos capitais estrangeiros – Kubitschek já havia semiaberto o portão nos anos 1950 – mas numa pesada dívida externa, no período caracterizado pela literatura como de alta liquidez de capital nos mercados internacionais. Foi na ditadura militar que se formou o tripé desenvolvimentista empresas estatais-privadas nacionais-multinacionais. Uma parte notável do excedente tomava o rumo do exterior no pagamento da dívida, com o que se encaminhou, já nos anos 1980, para uma crise da dívida externa que marcou todo o período e tornou quase sem eficácia econômica a redemocratização política operada após o encurralamento da ditadura, afinal afastada em 1984. O que a literatura veio a chamar depois de financeirização da economia já se insinuava, subordinando a acumulação interna de capital ao movimento internacional do capital e retirando centralidade às decisões internas (Oliveira, 2006, p. 269).

Após 1964⁹³, na chamada “segunda fase da industrialização pesada”, em que o mercado de trabalho brasileiro tem consolidados seus principais marcos regulatórios⁹⁴, o contexto internacional está favorável às expansões monopolistas dos “trinta anos gloriosos” do capitalismo, somado à decisiva intervenção do Estado (regulação de salários, concessão de créditos, isenção de tributos etc.) mediante “profunda associação com o capital internacional, que o fez sofrer todas as vicissitudes da crise capitalista desencadeada em meados dos anos 1970” (Santos, 2012, p. 150). Assim, após o golpe militar, acentua-se o padrão histórico de exploração do trabalho pelo capital, a flexibilidade estrutural do regime de trabalho passa a ser

⁹³ Diversos autores compreendem que o golpe militar representou no Brasil o processo de transição do capitalismo concorrencial ao capitalismo monopolista (terceira etapa do desenvolvimento capitalista), reforçando a dominação da burguesia nacional. Oliveira (2017) afirma que essa passagem “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” (Oliveira, 2017, p. 114).

⁹⁴ De acordo com Oliveira (2013), JK forçou a aceleração da acumulação capitalística, com seu programa de avançar “cinquenta anos em cinco” e que, além disso, “a crise que se gesta, pois, a partir do período Kubitschek, que se acelera nos anos 1961/1963 e que culmina em 1964, não é totalmente uma crise clássica de realização; ela tem mais de uma conotação. Para alguns ramos industriais dependentes da demanda das classes de renda mais baixa, há uma crise de realização, motivada mesmo pela deterioração dos salários reais das classes trabalhadoras urbanas, já assinalada: é o caso dos ramos têxteis, de vestuário, de calçados, de alimentação, que desde então acusam fraco crescimento, atribuído na maioria das análises convencionais ao caráter pouco dinâmico, ‘tradicional’, de tais ramos, cujos produtos teriam baixas elasticidades-renda de demanda” (Oliveira, 2013, p. 87). Para o autor, esta crise ocorreu ao nível das relações de produção da base urbano-industrial, tendo como causa a “assimetria da distribuição dos ganhos da produtividade e da expansão do sistema. Ela decorre da elevação à condição de contradição política principal da assimetria assinalada: serão as massas trabalhadoras urbanas que denunciarão o pacto populista, já que, sob ele, não somente não participavam dos ganhos como viam deteriorar-se o próprio nível da participação na renda nacional que já haviam alcançado” (Oliveira, 2013, p. 88).

significativa nas inovações organizacionais da “acumulação flexível”, a utilização da mão-de-obra é assentada sob a instabilidade e a alta rotatividade no emprego (Santos, 2012, p. 190).

Nesse sentido, o fato de o desemprego estrutural estabelecer-se na economia brasileira no auge da “industrialização pesada” leva o mesmo a ganhar particularidades. As forças produtivas do capitalismo brasileiro não acompanhavam a tendência mundial fordista, já que o “fordismo à brasileira” foi desenvolvido em um ambiente antidemocrático, viabilizado pelo formato ditatorial da “revolução burguesa tupiniquim” (Santos, 2012, p. 173),

impedindo as negociações coletivas e a decorrente estabilidade no emprego, assim como a transferência de índices de produtividade para os salários, além do processo de organização autônomo e reconhecimento social dos sindicatos (Santos, 2012, p. 173).

Os governos militares reprimiam as greves proibindo-as por força de lei, interferiam na organização política, reduzindo as sindicalizações, além de substituírem a estabilidade pelo FGTS. Isso reforçou e aprofundou os marcos regulatórios já postos ao regime de trabalho brasileiro pela “modernização conservadora”, que reforçavam a flexibilidade estrutural e a precariedade das ocupações do mercado de trabalho do país (Santos, 2012, p. 173).

Essas características consolidam-se, em face do absoluto poder de alocação do trabalho pelas empresas e determinam, juntamente com o excedente de força de trabalho disponível – gerado pelos processos de migração na direção dos centros urbanos – um quadro amplamente favorável à **intensificação do padrão de exploração** do trabalho pelo capital. O desemprego aparece, desse modo, como componente estrutural do ‘fordismo à brasileira’ ao contrário do ‘pleno emprego’ do fordismo clássico. Ele resulta, nesse momento, de uma significativa quantidade de força de trabalho à disposição do capital, mas, fundamentalmente, do aprofundamento da precariedade e instabilidade dos vínculos, característica do regime de trabalho que emerge na segunda fase da ‘industrialização pesada’. (...). Ou seja, muito embora em pequenas proporções, se considerarmos o desemprego aberto, a crescente tendência à informalidade e, principalmente à elevação das taxas de rotatividade do trabalho, **tendem a ‘mascarar’ esses índices** pela flexibilidade estrutural e precariedade da estrutura de ocupações do regime de trabalho no Brasil (Santos, 2012, p. 175, grifos nossos).

Nesse processo, observa-se o aprofundamento da concentração de renda e de desigualdades regionais. Nesse período, é marcante o aprofundamento do êxodo rural⁹⁵ e o arrocho salarial, que permeiam a precariedade e “desproteção social”.

Na ditadura militar brasileira, a ausência de democracia acabou por inviabilizar a interlocução com o movimento sindical, ocorrendo, assim, um processo de centralização do poder Executivo na definição dos percentuais de aumento do salário-mínimo, o que observamos até os dias atuais. Essas ações configuraram uma política de confisco salarial, que, juntamente com a supressão da lei da estabilidade, são operadas de modo mais relevante pela ditadura, objetivando a elevação da taxa de acumulação.

Nesse sentido, em 1967, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) é visto por unanimidade entre os analistas como agregador de “vantagens para os empresários e perdas para os trabalhadores” (Santos, 2012, p. 165): “as demissões, no que pese o custo da indenização de dispensa sem justa causa, atuaram como um mecanismo para rebaixamento” (idem)⁹⁶. Essa instabilidade característica do mercado de trabalho brasileiro teve maior intensidade na segunda fase da industrialização pesada, em que se observa maior realidade de desemprego. Assim, na segunda metade da década de 1980, é instaurado tardiamente o seguro-desemprego, que foi consolidado em países desenvolvidos após a Segunda Guerra, configurando-se como um dos instrumentos clássicos dos sistemas de proteção social (Santos, 2012, p. 198).

Além de reforçar a flexibilidade estrutural do mercado de trabalho, as medidas de proteção social ao desempregado adotadas (nos parâmetros dominantes da “cidadania regulada”), ou sua própria ausência (em um largo período no Brasil), reforçam e reproduzem a “segmentação entre trabalho formal e informal” (Santos, 2012, p. 176).

⁹⁵ Santos (2012) afirma que “a intensa migração das zonas rurais para as urbanas, provocada também pelas diretrizes da intervenção estatal que fomentaram a modernização agrícola, acentuando a concentração de propriedade e elevando, desproporcionalmente, a disponibilidade de força de trabalho nessas áreas. Além da sua abundância do ponto de vista quantitativo, a baixa escolaridade e qualificação dessa mão de obra não representou impedimento para processo de desenvolvimento” ao ponto que “reforçou a tendência à informalidade garantindo mão de obra a baixo custo” (Santos, 2012, p. 170).

⁹⁶ Para a autora, o FGTS se configurou como “um dos mecanismos centrais e determinantes do aumento da flexibilidade e precariedade do regime de trabalho no Brasil, uma vez que eliminando o estatuto da estabilidade, possibilitou aos empregadores uma ampla margem para redução de custos com o fator trabalho” (Santos, 2012, p.169)

Oliveira (2013) relata que o regime político instaurado pelo movimento militar de 1964 teve como programa econômico expresso no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) a busca pela restauração do equilíbrio monetário. Ou seja, apesar da contenção da inflação “como recriação do clima necessário à retomada dos investimentos públicos e privados” (Oliveira, 2013, p. 93), o processo de empobrecimento da população e a restrição de direitos foram notáveis. Segundo Santos (2012b), é

evidente que a restrita regulação do trabalho no Brasil sempre colaborou para manter baixo o valor da força de trabalho – consolidando, assim, uma relação entre capital e trabalho pautada na superexploração –, no contexto da ditadura militar e sua reforma trabalhista essa superexploração do trabalho se acentuou. Foram dois os expedientes centrais para entender as particularidades de nossa modalidade de exploração do trabalho nesse período: a instituição do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e a repressão político-institucional ao movimento sindical. O FGTS funciona por meio de um desconto em folha que arrecada previamente, como garantia, uma espécie de ‘poupança forçada’ devida ao trabalhador demitido sem justa causa (e com menos de dez anos no emprego) sob forma de indenização equivalente ao salário de um mês de serviço para cada ano no emprego. A instituição do FGTS substituiu a estabilidade – legalmente assegurada no setor privado para quem obtivesse dez anos de serviço prestado no mesmo posto de trabalho – e aumentou a já elevada rotatividade nas ocupações. Isso porque o custo de um empregado com estabilidade é consideravelmente maior com o passar dos anos, pela dificuldade em demiti-lo e pelos direitos processualmente adquiridos na carreira; já quando lança mão da rotatividade, o empregador pode manter sempre baixo o patamar salarial de seus empregados, que são dispensados a baixo custo antes de se tornarem ‘caros’ para o processo de acumulação (Santos, 2012b, p. 436).

De acordo com Oliveira (2017), buscando minimizar o quadro de concentração de renda e de desemprego, o governo militar optou por gerar empregos dentro da administração pública, transformando-a 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” (Oliveira, 2017, p. 115), além de implementar política habitacional para empregar operários com baixa qualificação. Apesar de implementar ações, rompendo com a inércia dos governos anteriores, a autora afirma que a gestão empresarial militar na área das políticas sociais apresentou uma atuação “totalmente inócua”, “ampliando

direitos sociais e trabalhistas, sem que estes, contudo, interferissem no processo de acumulação capitalista em curso no país” (Oliveira, 2017, p. 117).

Oliveira (2013) reforça que

a longa ditadura militar de 1964 a 1984 prosseguiu, agora nitidamente, com a ‘via prussiana’: fortíssima repressão política, mão-de-ferro sobre os sindicatos, coerção estatal no mais alto grau, aumentando a presença de empresas estatais numa proporção com que nenhum nacionalista do período anterior havia sonhado, abertura ao capital estrangeiro, industrialização a ‘marcha forçada’ – a expressão é de Antônio Barros de Castro –, e nenhum esforço para liquidar com o patrimonialismo nem resolver o agudo problema do financiamento interno da expansão do capital, que já havia se mostrado como o calcanhar-de-aquiles da anterior configuração de forças. O endividamento externo apareceu então como a ‘solução’, e por esse lado abriu as portas à financeirização da economia e das contas do Estado brasileiro, que ficou patente no último governo militar da ditadura, sob o mesmo czar das finanças que havia imperado no período do ‘milagre’ brasileiro, que, talvez por ter Antônio no nome, fosse considerado milagreiro. Revelou-se um enorme farsante (Oliveira, 2013, p. 86).

De acordo com Souza Filho (2014), o formato de desenvolvimento de políticas sociais no Brasil (nas quais vigoram a incorporação seletiva e limitada das classes subalternas às riquezas produzidas nacionalmente) adéqua-se ao processo histórico de desenvolvimento de nosso capitalismo dependente. Devido a condições estruturais, ele não dispunha de recursos para a implementação de políticas sociais amplas e abrangentes, “ou seja, as condições objetivas postas eram adversas a um projeto de universalização e aprofundamento de direitos sociais”. No entanto esse padrão de operar as políticas sociais sofrem alterações com o advento do golpe de 1964, uma vez que, nesse período,

é reafirmada a opção da burguesia brasileira de se aliar ao capital internacional, mantendo, mesmo que de forma subordinada, as oligarquias agrárias no poder, em detrimento de uma aliança progressista com a classe trabalhadora voltada para um projeto burguês nacional-democrático. Ao longo desse período (1964-1985), com a restrição dos direitos civis e políticos, os direitos sociais implementados pela ditadura civil-militar, por meio de suas políticas sociais, marcaram o início do desmonte do aparato de regulação da cidadania, unificando, uniformizando e ampliando os serviços sociais, com certa tendência universalizante. Como não se procedeu a uma alteração substancial das bases de financiamento das políticas sociais, devidos ao dilema estrutural da dependência, (...), ampliaram-se os serviços de baixa qualidade. (...). A universalização das políticas

sociais se processa de maneira combinada à mercantilização de serviços. Forja-se um sistema público de baixa qualidade para a massa da população brasileira. Por outro lado, cria-se um sistema privado (principalmente nas áreas de saúde e educação) para as camadas média e alta da sociedade. Portanto, desenvolvem-se políticas sociais de tendência universalizante, conduzidas pelo Estado, porém constituídas sobre uma estrutura institucional residual e precária para desenvolver tal tarefa. A não efetivação da universalização dos serviços possibilitou que se mantivesse, dessa forma, a situação de ‘cidadania invertida’ para a grande maioria da população brasileira em combinação com a expansão de serviços sociais públicos de baixa qualidade (Souza Filho, 2014, p. 27).

Para o autor, as políticas sociais de baixa qualidade no Brasil foram organizadas por estrutura administrativa também de baixa qualidade: a expansão de serviços, no contexto da dependência e com investimento no processo de consolidação da fase monopólica em nosso país, “não foi acompanhada por um incremento proporcional nos investimentos para sua implementação”. Assim,

reproduz-se a dinâmica da superexploração como elemento estrutural da acumulação periférica, devido à manutenção da transferência de valor produzida internamente, agora no quadro da consolidação da fase monopólica no Brasil, impactando, as condições de disponibilização do fundo público para as políticas sociais. Dessa forma, sobre outras bases, rearticula-se a dinâmica pautada, por um lado, pela deterioração das condições de vida das classes subalternas e, pelo outro, pelos poucos recursos disponíveis do fundo público para o fortalecimento de políticas sociais universalistas, gratuitas e de qualidade, reatualizando as determinações objetivas centrais que fundamentam a precarização das políticas sociais nos países periféricos (Souza Filho, 2014, p. 28).

Silva e Silva e Yazbek (2012) contextualizam as políticas públicas de trabalho e renda no Brasil partindo de alguns pressupostos: grau de estruturação do mercado de trabalho, que é condicionado pelo padrão de desenvolvimento econômico alcançado historicamente em cada formação social (o que determina o nível de emprego e a remuneração do trabalho em cada sociedade); no caso brasileiro, ação estatal com papel fundamental na formação do mercado de trabalho e na determinação das relações e remuneração do trabalho; forças sociais organizadas, que são também sujeitos relevantes no processo de constituição do mercado de trabalho e na determinação das formas de relação de trabalho (Silva e Silva; Yazbek, 2012, p. 11).

Nesse sentido, com o aprofundamento da crise social – agravada pela limitada capacidade do Estado de enfrentar a demanda por maior proteção social (crise geral: fiscal-financeira, de planejamento, de gestão e de regulação, com consequência para ruptura do padrão de estruturação do mercado de trabalho até então vigente) – sobressai um conjunto de manifestações interrelacionadas que representam o desenvolvimento de alterações de grandes proporções no mundo do trabalho:

a) crescimento patológico do setor terciário, comércio e serviços (terciarização), com destaque ao comércio ambulante e serviços pessoais; b) crescimento da informalidade nas relações de trabalho (informalização das ocupações); c) aumento dos níveis de desocupação (População em Idade Ativa desocupada – PIA) e do desemprego aberto (População Economicamente Ativa desocupada); d) piora na qualidade dos postos de trabalho, com precarização nas relações de trabalho, baixa remuneração, instabilidade e ausência da proteção social; e) estagnação relativa dos rendimentos do trabalho; f) piora relativa da situação distributiva, com concentração funcional da renda direcionada em favor do capital; g) mudanças no padrão de mobilidade social intrageracional, com aprofundamento de mecanismos de segmentação e discriminação no mercado de trabalho (Silva e Silva; Yazbek, 2012, p. 14-15).

Para Oliveira (2006), as transformações sociais e políticas durante um período de intensas mudanças no Brasil, enfatizando o surgimento de novas formas de sociabilidade e a reinvenção da política. Essas novas dinâmicas foram construídas a partir de respostas às transformações promovidas pelo desenvolvimento capitalista e pela repressão do Estado autoritário. O autor aponta que

o financiamento da acumulação de capital naquela fase sustentava-se, basicamente, em três pontos: em primeiro lugar, na manutenção da política cambial e de sua filha primogênita que era a política do ‘confisco’ cambial, tentando-se utilizar o mecanismo da transferência de excedentes do setor agroexportador para o setor industrial; em segundo lugar, na nacionalização dos setores básicos do Departamento I, mais propriamente nos setores produtores de bens intermediários: essa nacionalização realizava o processo do financiamento interno no Departamento I, enquanto a política cambial realizava o processo do financiamento interno e externo nos dois Departamentos. Era claramente posto de lado o recurso tanto ao endividamento externo quanto ao capital estrangeiro de investimento. O terceiro ponto de sustentação do padrão de acumulação residia numa contenção relativa do salário real dos trabalhadores, atenuada pela função que se assinalava às empresas do Estado: produzir certos bens e, sobretudo, serviços abaixo do custo, transferindo, em parte, por essa forma, poder de compra aos assalariados (Oliveira, 2006, p. 280).

Nesse contexto, forças sociais emergiram com clareza, influenciando diretamente escolhas do Estado e determinando políticas públicas, inclusive as de caráter repressivo. As classes dominadas desempenharam papel central na construção dessa nova agenda política. O autor utiliza a metáfora do “trabalho de Sísifo” para ilustrar o contínuo e exaustivo esforço dessas classes na construção de novas formas de organização e resistência. Esse processo ficou evidente, em primeiro lugar, no renascimento do sindicalismo, que se estruturou em novas bases e ganhou força com a atuação das frações do proletariado inseridas nos setores produtivos das multinacionais do automóvel. Esses trabalhadores passaram a ocupar posições de destaque nas lutas por direitos e transformações estruturais.

Além disso, os novos movimentos sociais exerceram papel fundamental ao deslocar o foco das políticas sociais, forçando o Estado militar autoritário a criar inovações nesse campo. Entre as iniciativas mais significativas, destaca-se a criação da previdência social rural, que deu novo protagonismo aos sindicatos rurais. Até então vistos como meros instrumentos de legitimação da ditadura, essas organizações ganharam relevância como agentes de transformação social, evidenciando a pressão exercida pelos movimentos sociais sobre o regime autoritário.

Por outro lado, o aprofundamento da acumulação de capital, especialmente no setor I, responsável pela produção de bens de capital, resultou na formação de uma burguesia que, pela primeira vez na história brasileira, internalizou de maneira efetiva a geração de progresso técnico. Essa internalização representou mudança estrutural na economia brasileira, alinhando parte da burguesia nacional às dinâmicas do desenvolvimento tecnológico e consolidando sua posição dentro do modelo econômico vigente (Oliveira, 2006, p. 270). Portanto, Oliveira (2006) destaca que esse período foi marcado por profundas mudanças políticas e sociais, impulsionadas tanto pela resistência das classes dominadas quanto pelos movimentos sociais emergentes. Essas forças obrigaram o Estado a responder com novas políticas públicas, de modo que foram fomentadas transformações significativas na estrutura econômica, refletindo um momento de reinvenção política e social no Brasil.

Oliveira (2006) examina a Nova República como um epílogo das dinâmicas sociais e políticas gestadas no Brasil no período iniciado pela ditadura militar de 1964. Embora concebida como ruptura democrática, a transição foi conduzida de forma controlada, refletindo o “modelo prussiano”, em que o poder foi “distribuído” entre o PMDB, herdeiro da oposição à ditadura, e o PFL, uma adaptação do partido

governista. Esse cenário foi fortemente influenciado pela emergência de duas invenções políticas centrais: o Partido dos Trabalhadores (PT), alicerçado no “sindicalismo autêntico” e na constituição da Central Única dos Trabalhadores (CUT), e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), que resgatou e radicalizou a luta pela reforma agrária, expandindo significativamente as demandas anteriormente articuladas pelas Ligas Camponesas na década de 1950 (Oliveira, 2006, p. 271).

O projeto político da Nova República buscava traduzir os novos interesses gerados pela intensa transformação produtiva e expansão capitalista do período. Nesse arranjo, o PFL representava os setores conservadores e a continuidade de estruturas tradicionais, enquanto o PMDB assumia posição de intermediário entre interesses nacionais e populares, sem se consolidar como partido propriamente burguês. O PT, por sua vez, emergia como força política renovadora, enraizada nas demandas das classes trabalhadoras urbanas e rurais. O surgimento do PSDB em 1988, como representante das novas classes médias, completou o espectro político em consonância com as transformações da estrutura social.

Desse modo, embora a Nova República tenha sido caracterizada por aparente transparência política, na qual as relações entre classes, interesses e representação pareciam claras, essa clareza mostrou-se ilusória. As forças sociais organizadas – sindicatos, movimentos de trabalhadores rurais e novas demandas por direitos sociais – rapidamente ultrapassaram os limites da política institucional. Em paralelo, a financeirização global do capital restringiu as possibilidades de ação estatal e popular, marcando a transição para uma nova intransparência. Nesse cenário, a centralidade do trabalho e dos novos sujeitos políticos, fundamentais no período de 1964 a 1990, cedeu lugar à fragmentação das possibilidades de ação comunicativa e transformação política.

Oliveira (2006) aponta que a Nova República, longe de representar ruptura autônoma, foi resultado de processos sociais, políticos e econômicos gestados ao longo da ditadura. Esses processos moldaram o campo de forças e os sujeitos sociais, cujas demandas excederam os limites da política institucionalizada. Entretanto, as restrições impostas pela financeirização global do capital e pelas novas configurações do poder limitaram o potencial transformador dessas invenções políticas, revelando as contradições centrais do período.

Para o autor, o Governo Sarney, a gestão da política econômica tentou rearmar o desenvolvimentismo, evidente no projeto do Fundo Nacional de Desenvolvimento,

que apresentava para sua “viabilização financeira o tripé empresas estatais-privadas nacionais-multinacionais, tentando recolocar o centro de gravidade nos dois primeiros termos da equação, o qual foi soterrado pela crise da dívida externa” (Oliveira, 2006, p. 273). Por outro lado, as bases fordistas da chamada “nova transparência” sugeriam a reconstrução do pacto social, incorporando agora o sindicalismo representado pela CUT. Esse cenário refletiu-se na eleição de 1989, na qual Lula obteve metade dos votos. Já Collor simbolizava um nível extremo de indefinição política: seu discurso messiânico expunha dificuldade de estabelecer conexão coerente entre classes, interesses e representação, “em termos weberianos, o reencantamento do mundo, ou a radicalização do fetiche, nos termos de Marx” (Oliveira, 2006, p. 273).

Uma densa opacidade, uma neblina, um nevoeiro. Mesmo as câmaras setoriais, das quais particularmente a do Setor Automotivo, que reergueu a produção das montadoras e de autopeças do fundo do poço, ainda se estruturavam sob o signo da sociabilidade fordista e da política como representação de interesses. Seu fugaz êxito (...) foi simplesmente aplastado pelo novo trator da era da globalização, nas mãos de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda em 1994 e, a partir de 1995 até 2002, na presidência da República. (Oliveira, 2006, p. 273).

A financeirização do capital, segundo Oliveira (2006), deve ser considerada a forma específica da mundialização do capital por abrir as comportas dos sistemas monetários e financeiros de cada capitalismo nacional. Além de reforçar que o termo globalização é equivocado para esse processo, o autor relata que as dívidas externas que foram contraídas no período de “grande liquidez”, 1970, se configuram como as “primeiras formas da mundialização” para a periferia do sistema (incluindo o Brasil e a América Latina), ao lado da forte presença dos empreendimentos multinacionais (Oliveira, 2006, p. 273).

A dívida externa extroverte o processo. A acumulação de capital, nas economias líderes do desenvolvimento capitalista, havia gestado um progresso técnico que elevou a produtividade do trabalho a níveis tão elevados que, de fato, parecia que o consumo de trabalho vivo de uma parte ponderável da força de trabalho começava a ser irrelevante: uma massa marginal, não-funcional para a acumulação de capital (...) A combinação de trabalho barato com a financeirização do capital gerou o fenômeno formidável da sobredeterminação do capital financeiro em relação ao capital produtivo. Talvez sem paralelo com qualquer outra época do sistema, embora algumas vozes insistam em dizer que a performance do capital financeiro apenas repete as extravagâncias da

belle époque. Movimentos em tempo real do capital fictício, transitando entre bolsas e mercados financeiros com a rapidez da luz (Oliveira, 2006, p. 274).

Esse processo é central para compreender as políticas de emprego no Brasil, em um contexto de “desregulamentação do mercado, abertura indiscriminada às importações, perda do controle cambial, financeirização total da dívida interna e da dívida externa” (Oliveira, 2006, p. 274), que buscou, na década de 1990, construir um discurso liberal da iniciativa dos indivíduos, tentando instaurar uma nova sociabilidade cuja matriz central estava pautada na desregulamentação e no desmanche.

De acordo com Oliveira (2007), esse foi o momento “longamente esperado da hegemonia burguesa no Brasil”, marcado por uma sociabilidade ferozmente individualista, fruto da profunda desigualdade de disputa de oportunidades, em que se celebrava “a vitória da burguesia e do capitalismo”.

O período de Fernando Henrique Cardoso aprofundou, num grau insuspeitado, o desmanche iniciado. Privatização total das empresas estatais (restaram apenas a Petrobrás, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal e os bancos, o BNDES e os regionais de fomento), deslocando o campo de forças no interior da própria burguesia, desmontando o tripé empresas estatais-privadas nacionais-multinacionais que deslizou para a predominância da última nos principais eixos da acumulação de capital, extrovertendo o centro de decisões e tornando irrelevante um conjunto de associações públicas construídas em torno das empresas estatais, como sindicato de petroleiros e associação de engenheiros da Petrobrás, por exemplo. A relação Estado-burguesias se altera radicalmente, tornando o Estado uma espécie de refém do novo poder econômico centrado nas multinacionais produtivas e financeiras. Reforma da carreira dos funcionários públicos, pesado ajuste nos salários, uma, às vezes sutil e muitas vezes declarada, modificação no estatuto do trabalho, buscando desregulamentá-lo e deixando ao mercado a resolução dos litígios e contratos, emoldurado num discurso que se apropriava – usurpando-os – de antigos temas das reformas, anulando o dissenso, privatizando a fala e destruindo a política. O período de FHC completou o desmanche conforme sua promessa de superar a Era Vargas (Oliveira, 2007, p. 31).

Para o estudioso, esse período foi avassalador: um quinto ou um quarto do PIB brasileiro “mudou de mãos” nos anos de FHC, frente às privatizações e fusões. A dívida interna pública cresceu dez vezes entre 1994 e 2002, o que correspondia a boa parte do PIB, “indicando que a produção que se expressa no PIB requer outra metade

de riqueza social virtual para sua sustentação, que somente se materializa via coerção do Estado” (Oliveira, 2006, p. 279).

Dívidas do Estado, teoricamente, querem dizer que a produção de valor não pode ser sancionada pelo valor, isto é, o consumo e o investimento não podem se realizar e a dívida pública é uma forma de adiantamento do valor que não se realiza. Mas uma dívida externa pesada, como no caso brasileiro e da periferia latino-americana em sua maior parte, significa dizer que a sustentação de uma realização do valor interno requer o capital externo global e esta é a nova forma do capitalismo financeirizado. (...) O paradoxo, ou mais fortemente, a contradição, é que o pífio crescimento do PIB não se sustenta sem o adiantamento virtual do lucro que as dívidas representam. E esse adiantamento virtual é sempre maior que o lucro que se realizará, como o provam as taxas de crescimento no Brasil fernandista-lulista. Essa é a nova natureza do capitalismo global financeirizado na periferia (Oliveira, 2006, p. 279-280).

O contexto de aumento do desemprego e do trabalho “sem-formas” (Oliveira, 2006, p. 280) alarga o cinturão da pobreza devido ao aumento da produtividade do trabalho, combinado com a privatização e a desnacionalização. O estudioso reforça que esse mecanismo do trabalho abstrato molecular-digital extrai valor operando sobre formas desorganizadas do trabalho. Nesse sentido, a desigualdade na distribuição da renda piora em virtude da falta de acesso aos mecanismos distributivos aos trabalhadores inseridos em “formas desorganizadas” de trabalho; além disso, esses dispositivos no capitalismo estão ligados apenas ao trabalho sob contrato formal.

No Brasil, o fenômeno é escondido pelo fato do aumento do desemprego; mas, se calcula a produtividade do trabalho levando em conta apenas a fração do trabalho sob contrato formal, ressalta de imediato o salto de produtividade obtido. A contradição reside em que é esse salto na produtividade que alimenta o trabalho informal, sobre o qual não se pode estimar a produtividade, justamente porque lhe falta a relação com o capital. Trata-se de um novo processo no capitalismo mundial, cujas expressões são ainda mais fortes na periferia. Nunca tratou o fenômeno como confirmatório da tese da massa marginal, quando o que está em curso é justamente o contrário (Oliveira, 2006, p. 281).

Coutinho (1998) relata que a estratégia neoliberal do Governo FHC, além de ter buscado flexibilizar as ações para o campo do trabalho, consistiu, por um lado, em reiterar a ação econômica estatal voltada para a defesa dos interesses da acumulação

capitalista privada (sobretudo multinacional), e, por outro, em tentar remover (sempre em função dos interesses dessa acumulação) significativos direitos sociais, garantidos sobretudo – para além dos marcos do Estado varguista – pelas lutas populares cristalizadas na Constituição de 1988 (Coutinho, 1998, p. 30).

É assim que, enquanto a implementação de políticas sociais não tem passado (nas palavras de um ex-ministro) de ‘masturbação sociológica’, a atuação das agências econômicas estatais vem reiterando uma das práticas mais perversas do ‘Estado varguista’: a socialização dos prejuízos e a privatização dos fundos públicos. (Basta lembrar a atuação do PROER na defesa dos bancos privados ou a decisão governamental de pôr os recursos do BNDES à disposição das multinacionais para facilitar as privatizações.) No que se refere às propaladas reformas administrativa e previdenciária, ao invés de propor mecanismos que assegurem o controle democrático dos aparelhos de Estado e a extensão de direitos sociais, o governo tem se limitado a impor ou a sugerir medidas (como o fim da estabilidade dos funcionários públicos e a precarização do mercado de trabalho do setor privado) que, além de reforçar e ampliar o déficit de cidadania, favorecem claramente os interesses dos investidores nacionais e, sobretudo, estrangeiros. E, quanto à reforma do sistema tributário, nada foi feito que pelo menos atenuasse o caráter fortemente regressivo da arrecadação de impostos em nosso País (Coutinho, 1998, p. 32).

O estudioso afirma que o sentido da reforma proposta pela gestão FHC não apontou para a transformação do Estado em um “espaço público democraticamente controlado”, ou “na instância decisiva da universalização dos direitos de cidadania”, mas na submissão deste à lógica do mercado. Para Coutinho (1998), o Brasil sob a gestão de FHC continuou manifestando sua perversa face “lampedusiana”, em que “tudo aparentemente se transformou para que tudo pudesse permanecer essencialmente igual”.

Para Oliveira (2006) o processo neoliberal da economia brasileira significou extraordinária alteração na dominação burguesa no Brasil, já que

em primeiro lugar, a financeirização da economia pré-determina a acumulação possível e o lugar do Estado na economia. Em segundo lugar, as intensas privatizações retiraram do Estado a capacidade de fazer política de produção. Torna-se patético que economistas acreditem que a moeda nacional, o real, estabilizado, seja capaz de produzir e conduzir política econômica. As relações entre as classes mudaram substancialmente com as privatizações e com a financeirização. Por último, e não menos importante, o Partido dos Trabalhadores, criado no período de invenções, com larga base entre os trabalhadores industriais e de serviços, e sobretudo nas estatais,

viu-se erodido pelo próprio processo de privatizações e desregulamentações, com a forte perda de empregos formais, a intensa informalização do trabalho, a desqualificação semântica dos privilégios dos servidores públicos e o enorme desemprego. A financeirização de par com a privatização das estatais deu lugar a uma nova classe criada para gerir os fundos de pensão que são – pasme-se! – de propriedade dos trabalhadores. Esse movimento transportou-se para o partido que se profissionalizou e foi integrado ao corrupto e ineficaz sistema partidário brasileiro. Assim, a vitória do capitalismo mundializado é quase total. Não é uma coisa menor que a alternativa política tenha sido digerida pelo sistema. O PT no governo federal não faz a menor diferença. A política como recurso de método das classes dominadas foi inteiramente depredada pela presença do PT no governo federal. Não se inventa do nada uma nova forma da política (Oliveira, 2006, p. 287).

Oliveria (2011) afirma que o Brasil, nos “anos Lula”, continuou sua rota na direção do “capitalismo total”, batendo recordes de desigualdade moderna. O estudioso reforça que, desde o Bolsa Família ao “Brasil sem Miséria”, a política social sob Lula da Silva sofreu franca regressão, “decaindo do patamar de política pública para o da caridade estatal” (Oliveira, 2011, s/p). O autor reforça que os governos PT transformaram “a miséria em ativo financeiro”, exemplificando que, em oito anos, na gestão Lula, com o Bolsa Família:

O governo liderado pelo PT destinou ao ano cerca de 14 bilhões de reais para os pobres, e mais de 200 bilhões de reais para os detentores de títulos da dívida pública interna (...). O Brasil continuará em sua rota na direção do capitalismo total, *sans ambages*, sem vergonha diríamos melhor, já a sexta economia capitalista do mundo, caminhando para superar várias potências europeias, ante as quais antigamente nos curvávamos. Ingressamos, finalmente, no clube dos ricos. Não sem paradoxos muito fortes, como acontece frequentemente: Carlos Slim, do México, quase sempre está à cabeça dos mais ricos, e o Brasil já tem dois ou três capitalistas nesse time. *Par contre*, como dizem os franceses, continuamos a bater recordes de desigualdade moderna, e não à antiga, que, como é de bom-tom, atribuíamos às nossas heranças históricas (Oliveira, 2011, s/p).

Por fim, caminhando para a análise do contexto do capitalismo contemporâneo, explicitamos a importante compreensão de Santos (2012b) sobre o processo de formação social brasileiro, que demarcou particularidades para questão social no Brasil configurando perversa associação da superexploração da forma de trabalho e da passivização das lutas sociais, que historicamente foram mantidas sob o controle do Estado e das classes dominantes (Santos, 2012b, p. 437). A autora reforça também que a flexibilização das relações de trabalho, que já era um princípio estruturante no

Brasil, apresenta graves consequências sociais, tendo em vista nosso processo de força social. Somando-se à vasta dimensão quantitativa de trabalhadores assalariados sujeitos a ela e à iminência do desemprego dela resultante, o contexto expansionista do capitalismo dos monopólios passou a incluir grupos sociais que, no “padrão de desenvolvimento anterior, ficavam ‘a salvo’ dessas contingências” (Santos, 2012, p. 192).

O processo de constituição e desenvolvimento do capitalismo brasileiro tem uma trajetória marcada pela sua inserção periférica nas engrenagens do capitalismo mundial, especialmente após a vigência do imperialismo. Assim é que algumas características de nossa formação social, como a ausência de reformas capitalistas clássicas, acabam por ser um “elo” entre os interesses das classes dominantes locais e dos grandes monopólios. Do ponto de vista em questão aqui, claro está, por exemplo, que muitas das vantagens monopolistas extraídas do padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro têm sido possibilitadas pelo **baixo custo da força de trabalho** – que chega a ser seis a sete vezes inferior ao dos países desenvolvidos (...). **A elevada disponibilidade de mão-de-obra**, resultante da manutenção de estruturas fundiárias concentradas, somada ao **perfil da legislação sobre o trabalho** no Brasil, cujos parâmetros de proteção social foram instituídos de modo seletivo, fizeram da informalidade e do desemprego realidade que se reproduzem de longa data no país (Santos, 2012, p. 194-195, grifos nossos).

Em síntese, devemos reforçar que a análise das transformações do capitalismo apresentadas neste capítulo evidencia um movimento histórico de aprofundamento das funções do Estado na sustentação da acumulação e no controle das expressões da questão social. Mandel (1982), Netto (2011) e Behring (2015) demonstram que, no capitalismo tardio, o Estado se refuncionaliza para garantir condições gerais de produção, socializar perdas e privatizar ganhos, canalizando o fundo público para os interesses do capital monopolista e atuando como regulador das tensões sociais. Marini (2000) acrescenta que, nas economias dependentes, a superexploração da força de trabalho constitui elemento estruturante da acumulação, articulando-se à transferência de valor para os países centrais. Oliveira (2013) reforça que, no Brasil, a inserção subordinada ao capitalismo global implica destruição sistemática de direitos trabalhistas e avanço da precarização como estratégias permanentes de competitividade. Coutinho (2006), por sua vez, alerta para o caráter político dessa dinâmica traduzido na democracia de baixa intensidade, capaz de compatibilizar desigualdades estruturais com a manutenção da ordem burguesa.

Em conjunto, essas interpretações revelam que, no capitalismo atual, a gestão do trabalho e das políticas sociais – inclusive as de emprego – está subordinada à lógica de maximização dos lucros e manutenção da ordem do capital. Tal compreensão é fundamental para avançar, no próximo capítulo, na análise do capitalismo contemporâneo e da superpopulação relativa no Brasil, em que as particularidades da inserção dependente do país no sistema mundial amplificam as formas de precarização, superexploração, desemprego estrutural e subordinação das políticas públicas às exigências da acumulação.

2 CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E SUPERPOPULAÇÃO RELATIVA NO BRASIL

“Nesse cenário, o capitalismo reduz a força humana de trabalho ao mínimo possível, extraindo a pele, o corpo e a alma desta classe trabalhadora. (...) Inventou-se uma denominação para esses trabalhadores e trabalhadoras, empregando sem dizer que eles são empregados, assalariando sem dizer que elas são assalariadas, proletarizando ao limite sem dizer que são proletários, para poder burlar a legislação protetora do trabalho onde é possível fazer isso” (Ricardo Antunes, 2025).

Neste segundo capítulo, pretendemos analisar a dinâmica do capitalismo contemporâneo e da superpopulação relativa no Brasil, considerando as dinâmicas de desigualdade no país e ressaltando o papel do Estado e das políticas de emprego no contexto do capitalismo dependente. Essa discussão foi estruturada em três eixos principais: 2.1 A dinâmica da desigualdade e da superpopulação relativa brasileira contemporânea: as contrarreformas do Estado como expressão da ampliação da dependência e da desigualdade; 2.2 O Estado brasileiro e as políticas de emprego; e 2.3 O processo de acumulação do capitalismo dependente brasileiro e breve análise do papel da política de emprego dos governos PT Lula/Dilma (2003 a agosto de 2016).

No item 2.1 – A dinâmica da desigualdade e da superpopulação relativa brasileira contemporânea: as contrarreformas do Estado como expressão da ampliação da dependência e da desigualdade –, são examinados os “ajustes” do Estado brasileiro, por meio de contrarreformas neoliberais, que contribuíram para a ampliação da superpopulação relativa – conceito marxista que se refere ao excedente de força de trabalho gerado pelas dinâmicas de acumulação do capital. A análise enfatiza a forma como a financeirização e a reestruturação produtiva aprofundaram a dependência econômica do Brasil e agravaram as desigualdades estruturais. Serão discutidos os impactos das reformas trabalhistas e previdenciárias, além da fragilização das políticas sociais.

No item 2.2 – O Estado Brasileiro e as Políticas de Emprego –, analisamos o papel do Estado na regulação do mercado de trabalho e na formulação de políticas de emprego, considerando suas diferentes abordagens: as políticas de emprego passivas e ativas no Brasil. Analisamos ainda as particularidades do mercado de trabalho brasileiro, caracterizando a população trabalhadora brasileira, com destaque

para a informalidade, o desemprego estrutural e as dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

No item 2.3 – O processo de acumulação do capitalismo dependente brasileiro: uma breve análise do papel da política de emprego nos governos PT (Lula/Dilma - 2003 a agosto de 2016) –, realizamos um estudo sobre as políticas de emprego adotadas durante os governos do PT (Lula e Dilma), avaliando seus impactos sobre a configuração do mercado de trabalho. Nessa análise destacamos avanços obtidos no período, como valorização do salário-mínimo e ampliação do emprego formal, mas também as contradições e limitações desse modelo dentro do capitalismo dependente. A crise política e econômica que levou ao *impeachment* de Dilma Rousseff também foi abordada como fator de inflexão nas políticas de emprego.

Ressaltamos que este capítulo buscou evidenciar como, no contexto do capitalismo contemporâneo, a ampliação da superpopulação relativa no Brasil está diretamente ligada às políticas do Estado e à forma como o país se insere na economia dependente. As políticas de emprego, apesar de alguns avanços em momentos específicos, não foram capazes de alterar significativamente a dependência estrutural e a precarização do trabalho.

2.1 A DINÂMICA DA DESIGUALDADE E DA SUPERPOPULAÇÃO RELATIVA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: AS CONTRARREFORMAS DO ESTADO COMO EXPRESSÃO DA AMPLIAÇÃO DA DEPENDÊNCIA E DA DESIGUALDADE

Conforme trabalhamos no capítulo anterior, para analisar a dinâmica dependente do capitalismo contemporâneo no Brasil, observamos os entornos da superpopulação relativa de trabalhadores e como o Estado, através das políticas de emprego, buscou atuar nesta conjuntura. Oliveira (2013, p.93) reforça que as contradições econômicas e sociais expressas no Brasil residem em suas determinações mais evidentes da “combinação do estatuto rebaixado da força de trabalho com dependência externa”, em que a informalidade e a precarização se apresentam desde os anos de 1950.

Para o autor, acumulação capitalista dependente determina uma estrutura de maior exploração da força de trabalho e de informalidade, que perpassam o processo de industrialização e financeirização econômica em nosso país. O estudioso traz algumas importantes reflexões:

Neste ponto, uma reflexão deve ser feita sobre o papel do capital estrangeiro no Brasil e sobre as relações entre um capitalismo que se desenvolve aqui com o capitalismo internacional. Não há dúvida que a expansão do capitalismo no Brasil é impensável autonomamente, isto é, não haveria capitalismo aqui se não existisse um sistema capitalista mundial. Não há dúvida, também, que em muitas etapas, principalmente na sua fase agrário-exportadora, que é a mais longa de nossa história econômica, a expansão capitalista no Brasil foi um produto da expansão do capitalismo em escala internacional, sendo o crescimento da economia brasileira mero reflexo desta. Mas o enfoque que se privilegia aqui é o de que, nas transformações que ocorrem desde os anos 1930, a expansão capitalista no Brasil foi muito mais o resultado concreto do tipo e do estilo da luta de classes interna que um mero reflexo das condições imperantes no capitalismo mundial. Em outras palavras, com a crise dos anos 1930, o vácuo produzido tanto poderia ser preenchido com estagnação - como ocorreu em muitos países da América Latina e de outros continentes de capitalismo periférico - como com crescimento; este, que se deu no Brasil, pôde se concretizar porque do ponto de vista das relações fundamentais entre os atores básicos do processo existiam condições estruturais, intrínsecas, que poderiam alimentar tanto a acumulação como a formação do mercado interno. É claro que estavam à disposição no mercado mundial as técnicas e os bens de capital necessários para que se desse, internamente, o salto em direção à industrialização. Mas o que se quer frisar é que os atores atuaram deliberadamente em busca de ampliação e consolidação de estruturas de dominação capazes de propiciar crescimento. É impossível trabalhar com uma variante de "Deus é brasileiro", "Mão da Providência" de corte smithiano, mediante a qual se reconheceria que o processo de crescimento capitalista no Brasil é o resultado inintencional de ações desconexas, uma racionalidade ex post do irracional. Um pouco de história econômica ajudará a reconhecer que a estrutura central, a espinha dorsal dos atos de política econômica que levaram à industrialização, foi pensada para ter como resultado exatamente a industrialização que se logrou; pouco importa, para tanto, reconhecer que o Plano de Metas do Governo Kubitschek estava muito longe de qualquer tipo de planejamento acabado: o importante é reconhecer que os meios e os fins objetivados não apenas eram coerentes entre si, como foram logrados. Prioridade para as indústrias automobilísticas, de construção naval, para a siderurgia, a reforma da legislação tarifária, a concessão de câmbio de custo para importações de equipamentos, não podem ser entendidas como acaso, nem como medidas tópicas para equilibrar o balanço de pagamentos, que tiveram por resultado a aceleração da industrialização. Ao contrário, elas foram concebidas exatamente para isso. (Oliveira, 2013, p.74-75)

Filgueiras (2018), ao debater acerca do padrão de reprodução dependente do capitalismo, reforça aos conceitos marinienses da teoria marxista da dependência, e afirma que “a subordinação do ciclo do capital dos países dependentes ao ciclo do capital dos países imperialistas se expressa em todas as fases do processo de

reprodução do capital” (Filgueiras, 2018, p. 522)⁹⁷. Nesse sentido, em países de capitalismo dependente o capital estrangeiro e o Estado são decisivos no processo de reprodução do capital, participando direta ou indiretamente de todas as fases do processo de acumulação, e influenciando decisivamente a forma de articulação com o imperialismo e a trajetória da economia. Conforme o autor destaca, Osorio (2012) destaca que é o processo de substituição de sucessivos padrões de reprodução do capital, somados por processos de revoluções tecnológicas, que resultam em significativas mudanças nas condições materiais de reprodução do capital nesses países⁹⁸.

De acordo com Osorio (2012), desde meados da década de 1980 até a atual conjuntura, os países da América Latina apresentam um “Padrão Exportador de Especialização Produtiva”⁹⁹, que faz parte do movimento geral do sistema capitalista mundial, redefiniu a divisão internacional, o lugar e o sentido dos países dependentes neste ciclo. Este novo padrão, apesar de apresentar diferenças “nacionais”, demonstra importantes traços: 1) regresso a produções seletivas (bens secundários e/ou primários); 2) realocação de segmentos produtivos; 3) novas organizações da produção/Toyotismo; 4) **flexibilidade laboral e precariedade**; 5) economias voltadas para a exportação; 6) drásticas reduções e segmentação do mercado interno; 7) fortes polarizações sociais; 8) **aumento da exploração e da superexploração**; e 9) níveis elevados de pobreza e indigência (Osorio, 2012, p. 32).

Nesse sentido, Filgueira (2018) caracteriza o “caso brasileiro”, a partir de 1990, por um Padrão Liberal Periférico (PLP) de reprodução de capital, que mantém a mesma forma de dependência, consubstanciada em um mesmo Padrão de Desenvolvimento Capitalista (PDC)

⁹⁷ O autor relata que os “os vínculos de dependência se fazem presentes no financiamento e no investimento, nas importações de máquinas e equipamentos, na superexploração do trabalho, no uso da tecnologia importada e no pagamento de royalties e patentes, no tipo de mercadoria produzida e exportada, na remessa de juros e lucros etc. Em resumo: dependência tecnológica, comercial e financeira. Portanto, todo o ciclo de reprodução do capital, nos países dependentes, está subsumido à reprodução do capital imperialista – elemento externo, mas que se internaliza ao participar do ciclo da economia dependente – configurando-se numa forma de reprodução “partida”, na qual o consumo dos trabalhadores, na economia dependente, não se constitui em componente fundamental de realização das mercadorias” (Filgueiras, 2018, p. 523)

⁹⁸ Conforme Osorio (2012) são “as mudanças nos setores ou ramos que serão eixos da acumulação, **na organização do trabalho**, nas condições técnicas, nas mercadorias produzidas, nos mercados para os quais será dirigida a produção, nos agentes que farão os investimentos, no tipo de associação com o capital estrangeiro, enfim, no conjunto ou em alguns dos principais estágios que marcam o rumo do ciclo do capital” (OSORIO, 2012, p. 70, grifos nossos).

⁹⁹ Osorio (2012) afirma que na história da América Latina, existiram dois outros padrões de reprodução do capital: “o Padrão Agromineiro Exportador” que prevaleceu até a segunda década do século XX, e o “Padrão Industrial”, que foi desenhado a partir da segunda metade dos anos 1930 até meados dos anos 1970.

No plano mundial, o casamento político-prático entre o neoliberalismo e o capital financeiro (uma espécie de afinidade eletiva), possibilitado pela crise do capitalismo e do Estado de Bem-Estar nos anos 1970, deu origem a um programa político-econômico que pode ser resumido pelas seguintes características: privatizações, desregulação e liberalização. No entanto, esse programa e suas políticas concretas foram postos em prática de acordo com as especificidades das distintas formações econômico-sociais – singularizadas, sobretudo, pela sua condição de centro ou periferia, mas não apenas, pois tanto o centro quanto a periferia também não são homogêneos. Portanto, existe mais de um PDC associado ao neoliberalismo. O PLP é a forma concreta específica assumida pela mundialização do capital e o neoliberalismo no Brasil a partir dos anos 1990, configurado a partir de rupturas fundamentais com relação à estrutura econômico-social anterior, própria do Padrão de Substituição de Importações vigente até então no país, e como resultado das disputas entre distintas frações de classes de sua burguesia, e entre estas e as classes trabalhadoras. No seu início, com o Governo Collor, cristalizou-se o que já era uma realidade no plano mundial, qual seja: uma nova hegemonia, desta feita comandada pelo capital financeiro, que subordinou a lógica produtiva a sua própria lógica volátil e de curto prazo. Na sequência, esse padrão se aprofundou durante os Governos de FHC e se legitimou. Momentaneamente, durante os Governos Lula e Dilma. Isso significa dizer que, do ponto de vista do PLP, o caráter dos governos Collor, FHC e Temer, de um lado, e dos Governos Lula e Dilma de outro, se assemelham – seja promovendo-o ativamente (comportamento dos primeiros), seja aceitando-o como irreversível, o limite do possível, e a ele se adaptando (no caso dos segundos). Contudo, quando se consideram os distintos RPM por eles adotados, esses governos se diferenciam na condução e administração, em cada conjuntura, desse padrão de desenvolvimento (Filgueiras, 2018, p.527-528).

Para o autor, ao longo dos anos, este padrão de reprodução do capital no Brasil foi sendo agravado, pois o Padrão Liberal Periférico agravou algumas das características mais marcantes da formação econômico-social brasileira: “a dependência externa tecnológica e financeira” (em que observamos grande transferência de renda para o exterior); “a inserção passiva e subalterna na divisão internacional do trabalho”; “a enorme concentração de renda e desigualdade social”; “o rebaixamento permanente do estatuto do trabalhador”; e a “apropriação do público (e do Estado) pelo privado (grande capital)” (Filgueiras, 2018, p. 531). O estudioso reforça que a trajetória deste Padrão Liberal Periférico no Brasil, foi responsável por forjar um “consenso básico entre as distintas frações do capital”, apesar de suas posições distintas no processo de acumulação capitalista:

1) a abertura comercial e financeira da economia, com a sua consequente internacionalização, é condição obrigatória de inserção do país na nova ordem dominada pelo capital financeiro; 2) a dominância desse capital e o processo de financeirização da economia não podem ser questionados; a adaptação à nova ordem

capitalista é o único caminho possível; 3) a continuação do processo de privatização – com a consequente redução do Estado no âmbito produtivo – deve continuar, tanto por meio dos novos investimentos na área de infraestrutura do país, quanto da venda das empresas públicas ainda existentes; 4) **a desregulamentação do mercado de trabalho deve ser aprofundada, na linha da “prevalência do negociado sobre o legislado”**; 5) as reformas neoliberais, e a redução de direitos sociais, são pré-condições para a redução do “custo Brasil” e o desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Desse modo, não há qualquer possibilidade de construção política de um projeto nacional de caráter capitalista vir a ser concebido e dirigido por qualquer fração da burguesia brasileira, em virtude de sua absoluta incapacidade de expressar e incorporar, econômica e politicamente, interesses diferenciados do conjunto da sociedade brasileira e conviver com uma melhor distribuição de renda: **a superexploração do trabalho está entranhada em seu ethos de classe e na subjetividade de seus integrantes** (Filgueiras, 2018, p.532-533, grifos nossos).

Sotelo (2023) relata que foi a partir da crise de meados da década de 1960 e durante as décadas de 1970 e 1980, que aumentaram as condições estruturais de dependência, “subdesenvolvimento” e atraso, e são aprofundas, as condições de pobreza, desemprego e desigualdade para a grande maioria da população que estão sob os efeitos da política de “um Estado capitalista dependente interventor”. O autor corrobora com as teses nucleares criadas por Marini (1992, p. 89) que relatavam que “quanto mais cresce a economia dependente, mais ela aguça as diferenças específicas que a separam do capitalismo existente nos países avançados”. Neste sentido, o autor observa que quanto mais desenvolvimento capitalista se alcança, maior dependência é observada nos países periféricos (Sotelo, 2023, p.28).

Nesse influxo, Sotelo (2023) assevera que, no marco internacional, o capitalismo dependente mergulhou numa profunda crise, que o subordinou ainda mais aos poderes econômico-políticos transnacionais e hegemônicos dos Estados imperialistas e das suas poderosas empresas multinacionais.

Em duas décadas, antes da entrada no século XXI, a dependência tornou-se multidimensional no quadro da nova divisão internacional do trabalho que floresceu junto ao neoliberalismo e à globalização. Essa é a marca distintiva da nova etapa, que podemos chamar de “neodependência”, no quadro de um capitalismo global em crise e decadência. (Sotelo, 2023, p.30)

Para o teórico, a superexploração do trabalho tornou-se um fator fundamental para enfrentar o acirramento da competição capitalista em escala mundial, e assim, buscar “neutralizar” as dificuldades que o capital enfrenta na produção de valor e mais-

valia. Nesse sentido, destaca algumas consequências que advêm deste processo, e chama atenção dos críticos da teoria marxista da dependência:

A nova divisão do trabalho, na era neoliberal, opera fundamentalmente na própria força de trabalho e, em menor medida, entre “centros” e “periferias”, como acontecia no passado, quando havia intensas transferências de indústrias e tecnologias (obsoleto) dos países desenvolvidos para a América Latina, após a Segunda Guerra Mundial. A estrutura salarial mundial mantém sua hierarquia: alta, nos países imperialistas, e baixa nos países dependentes e subdesenvolvidos, mas agora, com as novas tecnologias, o capital exige mão de obra qualificada, mais disciplinada e com melhores níveis de capacitação e qualificação, o que provoca a conversão massiva de trabalhadores formais em países como os Estados Unidos em mão de obra qualificada, enquanto os trabalhadores de países dependentes se veem cada vez mais pressionados e obrigados a elevar seus níveis de formação e qualificação. **b)** A outra consequência da globalização e do neoliberalismo é que esses criaram as bases para a extensão da superexploração – e não apenas da precarização (...) – aos países avançados através de várias formas, como salários baixos, o part time, contratos de zero horas, benefícios reduzidos, desemprego e subemprego. Isso foi possível por causa da nova divisão do trabalho, que, além de gerar, nos países dependentes, economias produtivamente desintegradas que garantem o abastecimento sistemático de matérias-primas e alimentos aos países avançados, estabeleceu a competição internacional entre os grandes capitais para obter lucros extraordinários com a “exploração redobrada do trabalhador” (...). Esse ponto tem sido objeto de controvérsia, pois alguns acreditam que isso não é possível, já que a categoria superexploração é exclusiva dos países dependentes e que, invocando-a para os avançados, anula-se a dependência tanto no plano da teoria como da realidade ócio-laboral e técnico-produtiva, ignorando a dialética “imperialismo-dependência”. Outros ainda afirmam que essa extensão ocorre, mas apenas em tempos de crise, como um fenômeno conjuntural, para depois desaparecer quando o “crescimento” for restabelecido. Claro, aqui seria necessário discutir, primeiro, o que se entende por crise e, posteriormente, qual é a sua duração atual, especialmente no longo prazo, pelo menos em relação à que se estende desde a crise estrutural e financeira de 2008-2009, que acentuou a queda das taxas médias de lucro e de crescimento da economia capitalista mundial, agora exacerbada pela pandemia do coronavírus que assola a humanidade. Por último, nossa posição é que a superexploração da força de trabalho, como um regime de expropriação de uma parte do valor social da força de trabalho e do seu fundo de consumo – e não simplesmente como “violação da lei do valor”, que é, antes, sua consequência – opera nos países capitalistas avançados sob a hegemonia econômica e política da mais-valia relativa por meio da gestão do Estado e do capital, a qual se obtém mediante o desenvolvimento científico-tecnológico quando incide na redução do valor social da força de trabalho, junto com outros mecanismos, como a intensificação e/ou prolongamento da jornada de trabalho (Sotelo, 2023, p.33-34)

Devemos destacar que Luce (2013) relata acerca das novas formas de superexploração da classe trabalhadora no Brasil, analisando os anos Lula e Dilma¹⁰⁰, desmistificando a existência de uma “nova classe média”.

A superexploração pode ocorrer seja em atividades como a dos cortadores manuais de cana, como na indústria automobilística, não sendo sinônimo da persistência de formas antediluvianas do capital. A superexploração pode ocorrer inclusive no caso de trabalhadores que recebam remuneração acima do salário-mínimo necessário, mediante a prolongação da jornada e da intensidade além do limite normal. A superexploração também pode ter lugar entre trabalhadores que cumprem jornadas de meio turno, como no telemarketing. O exame das relações de produção no Brasil na última década revela que o fato mais determinante é a persistência de longas jornadas e o seu incremento em alguns setores, assim como o incremento dos níveis de intensidade do trabalho, ao mesmo tempo em que os níveis salariais praticados continuam em dissonância oficial de que se estaria fazendo a "maior distribuição de renda da história do país". Na contramão da ideologia dominante e do discurso acadêmico hegemônico, esperamos ter contribuído para demonstrar que, longe de visão mistificadora e idílica da ascensão de uma nova classe média, as determinações renovadas de superexploração da classe trabalhadora. (Luce, 2013, p.189)

Conforme relatamos no item anterior, Santos (2012) destaca a questão do desemprego (assim como o pauperismo) enquanto uma das refrações centrais da questão social no Brasil, enfatizando-a sob dois eixos: as particularidades do capitalismo na formação social brasileira e a análise da dinâmica histórica do mercado de trabalho no país (levando em consideração seu correspondente padrão de regulação e proteção social) (SANTOS, 2012, p.19)¹⁰¹. Para a autora é refletida a “flexibilidade estrutural do mercado de trabalho¹⁰² e a precariedade na estrutura de ocupações como particularidades do desemprego, portanto, da ‘questão social’, no caso brasileiro” (idem), consubstanciado por um mercado de trabalho com alta rotatividade. A estudiosa compreende que na atualidade se manifesta uma extensão

¹⁰⁰ Para Mota (2010) “a era Lula é palco da conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista. Note-se que na primeira etapa de seu mandato foram realizadas as contrarreformas da previdência e da educação, concomitante ao aumento das taxas de juros; enquanto no mesmo período era expandida a assistência social, o crédito ao consumidor, os empréstimos populares e os aumentos do salário-mínimo (MOTA, 2010, p. 21).

¹⁰¹ Para os estudos preliminares deste capítulo, utilizaremos o livro de Santos (2012) e Filgueiras (2018) como referência, pois avaliamos que é essencial a análise que a autora desenvolve, no entanto, utilizaremos ainda uma bibliografia mais substantiva para o debate.

¹⁰² A “flexibilidade estrutural do mercado de trabalho” refere-se às alterações na organização e no processo de trabalho, que visam tornar as relações laborais (especialmente no âmbito dos direitos trabalhistas já conquistados) mais “flexíveis”, adaptando-se às novas demandas do capital e a tecnologias. Isso pode incluir a terceirização, contratos temporários, trabalho parcial, e outras formas de organização que se distanciam dos contratos de trabalho tradicionais.

e aprofundamento da flexibilização do estrutural do mercado de trabalho, estendidas além da flexibilidade quantitativa dos empregos (SANTOS, 2012, p.22).

a análise genérica da crise capitalista atual não pode ser efetuada sem contextualizar que a flexibilidade/desregulamentação significam, no panorama brasileiro, algo inteiramente diverso do que significam no contexto de países capitalistas desenvolvidos. No nosso caso se implementam de modo muito mais grave e encontram menos resistência aos retrocessos civilizatórios implicados na ausência de proteção ao trabalho. Há certa “naturalização” de relações de trabalho precárias e, há algumas gerações, a referência de um emprego com proteção social já não existe para várias famílias de trabalhadores brasileiros. (Santos, 2012b, p.438)

Santos (2012) chama atenção para as características diferentes entre o desemprego nos anos de 1980, 1990 e 2000. Nos anos 80, um dos principais determinantes dos altos índices de desemprego é a chamada “crise do desenvolvimentismo”, ou melhor, crise do padrão de desenvolvimento assumido até a “industrialização pesada”, caracterizado pelo tripé “setor produtivo estatal / capital nacional/capital internacional”. Nesta época o desemprego correspondia às oscilações da atividade produtiva nos momentos de crise, decaindo significativamente as oportunidades ocupacionais no setor produtivo que não consegue mais absorver satisfatoriamente o aumento da população ativa. A década de 1980 é marcada também pela “restauração da democracia”, “o protagonismo do movimento sindical” e “o restabelecimento das negociações coletivas” (inclusive de reajuste salarial junto ao Estado) (Santos, 2012, p.23).

Já nos anos de 1990, o desemprego é gestado pela “adoção das políticas de ajuste neoliberais”, passando a se tornar de longa duração, apresentando ainda uma tendência à dissociação entre a recuperação da economia brasileira (e seus índices de produção) e o emprego regular. Neste sentido, buscando justificar políticas mais agressivamente desregulamentadoras de emprego e renda, foi “propagada a ideologia de que a economia brasileira era fechada, e precisaria ser aberta” (santos, 2012, p.204). Neste período o sindicalismo brasileiro apesar de adquirir fortalecimento político, sua luta é pulverizada e descentralizada devido aos ajustes neoliberais, que acabaram por reduzir a capacidade de “pressão e barganha” (idem).

Filgueiras e Gonçalves (2007) afirmam que o governo Lula manteve a política econômica do segundo governo Cardoso – metas de inflação, ajuste fiscal permanente e câmbio flutuante.

A crítica da política social do governo Lula destaca sua estreita relação e compatibilidade com a política econômica praticada. A política social é a contraface do ajuste fiscal, isto é, dos elevados superávits primários definidos desde o segundo governo Cardoso e que o governo Lula manteve, estabelecendo metas ainda mais elevadas. Na realidade, o conteúdo da política social do governo Lula, no essencial, é o mesmo da política social do governo anterior, apesar dos discursos em contrário, que tentam diferenciá-la – apresentando-a como uma política (supostamente) articulada a medidas de natureza estrutural de combate à pobreza. A política social do governo Lula, tal como a sua política econômica, é também de natureza liberal, coerente com o modelo econômico vigente. Serve como poderoso instrumento de manipulação política de uma parcela significativa da sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que permite um discurso “politicamente correto”. O principal eixo da atual política social é o Bolsa Família, programa que resulta em uma política assistencialista, com grande potencial clientelista. **Essa política social combina perfeitamente a flexibilização e precarização do trabalho com programas focalizados e flexíveis de combate à pobreza.** Ambos regidos pela mesma lógica: o curto prazo, o imediatismo inconsequente, intervenções pontuais e precárias, que, para não se contrapor à “ordem econômica neoliberal”, subordinam-se ao reino da conveniência, sem mudar e sem intervir nas causas estruturais dos problemas da sociedade brasileira. (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 27, grifos nossos)

Para os autores, o conjunto de reformas, iniciadas ainda no governo Collor e aprofundadas no primeiro governo Cardoso, conformou um novo modelo econômico, a partir de profundas transformações em pelo menos cinco dimensões interrelacionadas

(i) As relações capital-trabalho sofreram uma inflexão radical que, ao mudar a correlação de forças a favor do primeiro, implicou a desestruturação do mercado de trabalho e o processo generalizado de precarização do trabalho. A face mais visível dessa transformação é o crescimento do desemprego aberto, de caráter estrutural, o aumento da informalidade e o enfraquecimento dos sindicatos. (ii) A relação entre as distintas frações do capital foi reconfigurada, com o capital industrial stricto sensu perdendo a hegemonia política e a liderança do processo de desenvolvimento e da dinâmica macroeconômica. Em seu lugar assumiu o capital financeiro – nacional e internacional – e uma fração do capital industrial que se financeirizou organicamente. (iii) A inserção internacional, feita de forma passiva, a partir da abertura comercial e financeira da economia e tendo por objetivo imediato o combate à inflação, agravou a vulnerabilidade externa do país, tornando a sua dinâmica macroeconômica mais dependente dos ciclos do comércio internacional e dos movimentos de curto prazo do capital financeiro. (iv) A estrutura e o funcionamento do Estado se redefiniram, por meio da privatização de suas empresas e de várias reformas de caráter liberal, como a da Previdência Social. Além disso, em virtude da lógica macroeconômica intrínseca ao Plano Real, o Estado foi fragilizado financeiramente, com a diminuição do seu poder de fazer política econômica soberana e a redução da sua capacidade de investimento. (v) O sistema financeiro passou por um processo de concentração

enorme e acentuou a sua natureza parasitária, operando, essencialmente, no financiamento da dívida pública. O crédito de longo prazo ao setor produtivo continuou sendo feito pelo próprio setor e por instituições financeiras estatais como BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Além disso, o montante total de crédito concedido por este sistema ainda representava, ao final de 2006, apenas 34,3% do PIB (Bacen, Indicadores Econômicos Consolidados), em que pese ter crescido durante o governo Lula, principalmente com o crédito consignado em folha de pagamento, concedido às pessoas físicas. (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p.97)

De acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007), o resultado mais geral dessas mudanças, ou melhor, contrarreformas, foi o de atualizar e radicalizar a dependência tecnológica e financeira do Brasil, agravando a vulnerabilidade externa da economia brasileira e a fragilidade financeira do Estado. Para os estudiosos, as evidências indicavam que era a própria da natureza do modelo liberal periférico que reiterava essa vulnerabilidade e fragilidade “como condição de reprodução do capital financeiro e, portanto, de sua própria reprodução” (FILGUEIRAS; 2007, p. 98). Nesse sentido, a dinâmica macroeconômica do modelo se configurava como “intrinsecamente instável”, mesmo quando havia “superávits comerciais no balanço de pagamentos” (idem).

No governo Lula, que marca os anos 2000, Santos (2012) realiza alguns importantes apontamentos quanto às tendências ao enfrentamento do desemprego como expressão da “questão social”, observando que prevalece o foco crescente de “equalização entre desemprego, exclusão e pobreza” (p. 24), operada por políticas sociais de viés cada vez mais focalizado e assistencial¹⁰³, “em detrimento de medidas no campo de emprego” (idem), e ainda a centralidade que as políticas assistenciais assumiram nos dois mandatos do governo Lula (Santos, 2012, p. 236).

Longe de negar a conexão evidente entre desemprego e pobreza como expressões da “questão social” trata-se de chamar atenção para uma certa “assistencialização” da mesma (“questão social”), na medida em que fica reduzida a “exclusão”, conceito que “tudo abarca e nada explica”, dando suporte à dissociação entre política econômica e política social, porquanto escamoteia as evidentes conexões entre desemprego e política econômica. (Santos, 2012, p. 24)

De acordo com Druck e Filgueiras (2007)

Os dados sobre o mercado de trabalho no Brasil sob o governo Lula, embora tenham melhorado um pouco conjunturalmente, confirmam a

¹⁰³ Santos (2012) pontua acerca de um aspecto importante a se considerar, que é sobre o acesso e a gestão desses recursos, exemplifica a Política de Assistência Social, em que predomina um viés “seletista”, indo na contramão da universalidade, o que estimula a “atomização dos sujeitos” reforçando “a percepção do direito como benefício”, campo fértil para o uso clientelista dos recursos assistenciais (SANTOS, 2012, p.242).

continuidade de uma crise estrutural de emprego com a manutenção de altas taxas de desemprego (...). No âmbito político, a flexibilização do trabalho e a natureza flexível da política social focalizada revelam-se como estratégias eficientes para o enfraquecimento das lutas e organização dos trabalhadores, já que os divide entre privilegiados, pobres e muito pobres. Do ponto de vista social, os efeitos do programa Bolsa Família sobre a diminuição da pobreza e das desigualdades, conforme se viu, não é suficientemente esclarecido, pois acoberta o fato de que essa diminuição das desigualdades se deu em função de uma redistribuição da pobreza entre os próprios trabalhadores e não em função de uma efetiva distribuição de renda. (Druck; Filgueiras, 2007, p. 32-33)

Filgueiras e Gonçalves (2007) relatam que a “política social focalizada de combate à pobreza” nasce e se articula intimamente com as “reformas liberais”, e tem por função compensar (de forma parcial e muito limitada), os estragos socioeconômicos promovidos pelo modelo liberal periférico e suas políticas econômicas – baixo crescimento, pobreza, elevadas taxas de desemprego, baixos rendimentos, enfim, um processo generalizado de precarização do trabalho.

Trata-se de uma política social apoiada num conceito de pobreza restrito, que reduz o número real de pobres, suas necessidades e o montante de recursos públicos a serem gastos. Ela procura se adequar ao permanente ajuste fiscal a que se submetem os países periféricos, por exigência do FMI e do capital financeiro (os “mercados”), para garantir o pagamento das dívidas públicas. Essa política social é a contraface dos superávits fiscais primários. A política focalizada é de natureza mercantil. Concebe a redução da pobreza como um “bom negócio” e transforma o cidadão portador de direitos e deveres sociais em um consumidor tutelado, por meio da transferência direta de renda. A escolha dos participantes desses programas subordina-se a critérios “técnicos” definidos ad hoc, a depender do governo de plantão e do tamanho do ajuste fiscal, numa operação ideológica de despolitização do conflito distributivo. Formula-se uma política social que, por sua origem e natureza, nega os direitos e as políticas sociais universais. Ela se baseia em um discurso que ataca diretamente a seguridade e a assistência social públicas – aposentadorias, pensões, seguro-desemprego etc. –, bem como a universidade pública e as políticas de subsídios ao consumo de bens básicos, como no caso da energia elétrica. (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 155)

Os autores reforçam que a “política focalizada” tende a dividir os trabalhadores em categorias: “miseráveis, mais pobres, pobres, não pobres e privilegiados”, em que esses últimos são identificados como “os que têm acesso à seguridade social incompleta e limitada, própria dos países da periferia do capitalismo, em particular da América Latina” (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 156). Deste modo, essas políticas limitam o conflito distributivo à base da pirâmide social, e são compatíveis com o

empobrecimento e a redução das chamadas “classes médias”, assim como com “o processo de polarização das desigualdades na distribuição de renda”, efeitos da vigência do modelo liberal periférico. Nesse sentido, esta configuração da política social

desloca a disputa entre capital e trabalho, própria das sociedades capitalistas, para o âmbito interno da classe trabalhadora, transformando-a num conflito distributivo que opõe os seus vários estratos: assalariados com rendimentos mais elevados versus assalariados com rendimentos mais reduzidos, trabalhadores qualificados versus não-qualificados, trabalhadores formais versus informais, participantes versus não participantes da seguridade social, trabalhadores do setor público versus do setor privado etc. São clivagens, reais ou imaginárias, explicitadas ou criadas pelo capital, que fragmentam a classe trabalhadora e estimulam a disputa entre os seus diversos segmentos. (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p.156)

Filgueiras e Gonçalves (2007) relatam ainda que as contrarreformas que moldaram o modelo liberal periférico implicaram em densas transformações nas dimensões (interrelacionadas) da estrutura econômico-social do Brasil. Para os autores, essas transformações impactaram decisivamente a forma de compreender e tratar politicamente a questão social nos seguintes aspectos fundamentais, entre outros:

1. A mudança na correlação de forças nas relações capital/trabalho, a favor do primeiro, passou a colocar em questão todos os direitos sociais e trabalhistas conquistados pela classe trabalhadora desde a década de 1930 – em particular pelo ataque sistemático à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e à Constituição de 1988.
2. A reconfiguração da relação entre as distintas frações do capital, que transferiu para o capital financeiro a liderança do processo de desenvolvimento e da dinâmica macroeconômica, implicou um processo acelerado de concentração do sistema financeiro, cuja natureza parasitária, associada ao financiamento da dívida pública, se acentuou. Essa nova hegemonia, ao determinar a natureza da política macroeconômica – em especial, a vigência de taxas de juros elevadas e a obtenção de elevados superávits fiscais primários – e pressionar o orçamento público, provoca questionamentos sobre a legitimidade dos gastos sociais, em especial aqueles vinculados à seguridade social.
3. A redefinição da estrutura e do funcionamento do Estado, decorrente do processo de privatização e implementação de reformas liberais, junto com a lógica macroeconômica do Plano Real, levou ao aprofundamento de sua fragilização financeira. O crescimento vertiginoso da dívida pública implicou a perda da capacidade de investimento e restringiu decisivamente as possibilidades de uma efetiva difusão das políticas sociais universais.
4. **O crescimento do desemprego estrutural e o aumento da precarização do trabalho afetaram negativamente a capacidade de financiamento das políticas sociais, restringindo o montante arrecadado pela Previdência Social**

para o pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios. (Filgueiras, Gonçalves, 2007, p. 158, grifos nossos)

Os autores reforçam que há uma combinação perfeita da flexibilização e da precarização do trabalho com políticas focalizadas e flexíveis de combate à pobreza, pois essas são regidas

pela mesma lógica de curto prazo, do imediatismo inconsequente, de intervenções pontuais e precárias, que, para não se contrapor à “ordem econômica neoliberal” e às determinações do Banco Mundial, subordinam-se ao reino da volatilidade, sem intervir nas causas estruturais dos problemas da sociedade brasileira. No âmbito das pesquisas da economia e da sociologia do trabalho, a imensa maioria dos resultados têm demonstrado que a flexibilização, em suas diferentes dimensões (desregulamentação, mudanças na legislação trabalhista, diferentes formas de contrato, subcontratação e terceirização, jornadas móveis de trabalho, salários flexíveis, multifuncionalidade ou polivalência, formas de gestão e organização inspiradas no toyotismo), invariavelmente implica desemprego e precarização do trabalho. (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 171)

Com o intuito de analisar as políticas de emprego dos governos PT (2003-2018) é importante apontar detalhadamente os determinantes do desemprego das décadas de 1980 e 1990, que os antecede.

De acordo com Santos (2012) havia uma relação forte entre a crise do desenvolvimento e os altos índices de desemprego dos anos de 1980. Este padrão desenvolvimentista foi sustentado pelo tripé “setor produtivo estatal, capital nacional e capital internacional”, que eram responsáveis por dinamizar o setor de bens de produção e bens de consumo duráveis, que em dado momento passaram a ser reformulados.

O Estado assumiu o desempenho de investidor direto no setor de bens de produção e no provimento da estrutura necessária à instalação dos empreendimentos, entre outras funções que mantiveram atrativas as condições de investimento internacional; o capital internacional, por sua vez, aproveitou as vantagens oferecidas num contexto de expansão das taxas de lucratividade e ampliou consideravelmente o Investimento Externo Direto (IED), ou seja, investimento em capital produtivo no setor de bens de consumo duráveis; por fim, o capital nacional não somente se associava aos IEDs como também se dedicou ao setor de bens de consumo não duráveis, cujo aquecimento acompanhou os demais setores de produção industrial. A crise capitalista atual e o refluxo dos IED's - pilares de sustentação fundamentais do arranjo já citado - ganham no Brasil, a expressão de “**crise do padrão desenvolvimentista**”, em face a reformulação observada no desempenho dos papéis dos três agentes envolvidos em sua materialização. (Santos, 2012, p. 205)

A autora reforça que o capital nacional tem sua rentabilidade afetada pela dependência de importação de inovações tecnológicas altamente monopolizadas, com baixa competitividade no mercado mundial (que apenas chegam no Brasil após sua substituição nos países centrais), e pelo refluxo de investimentos internacionais. Assim como a associação do capital internacional foi responsável pela elevação dos índices e alteração das estruturas de empregos (na segunda fase da “industrialização pesada”), a “crise do desenvolvimentismo”, ou seja, o esgotamento desse padrão de desenvolvimento afeta o mercado de trabalho, acentuando a instabilidade dos empregos (flexibilidade e informalidade), reduzindo os postos industriais¹⁰⁴ e apresentando-se como uma tendência permanente a partir de então, resultantes da reestruturação produtiva mundializada.

Santos (2012) relata que este processo na verdade se refere a uma “reestruturação dos vínculos” e não uma “reestruturação tecnológica”, uma vez que diversos postos de trabalho, devido ao desemprego massivo, atravessaram o processo de desinformalização, tornando-se precários, terceirizados ou temporários.

O desemprego, já nesse contexto, aparecia como um componente estrutural do regime de trabalho no Brasil ao qual estavam expostos, permanentemente, amplos contingentes populacionais, embora numericamente longe das proporções atuais. Isso para não falar da informalidade, que caracteriza também a precariedade da estrutura de ocupações, esta sim sempre a significativa do ponto de vista quantitativo, da cidadania regulada como resposta histórica à “questão social” no Brasil. (Santos, 2012, p. 233)

Neste sentido a precariedade e baixa remuneração das ocupações do setor terciário impossibilitam os parâmetros mínimos de acesso às políticas de emprego, como foi o caso da política de reajuste de acordo com faixas salariais da época (que apresentava como parâmetro o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC), pauta de mobilização sindical neste período. A autora afirma que durante a década de 1980, a “flexibilização/precarização”¹⁰⁵, as variações nos níveis de emprego e o

¹⁰⁴ Santos (2012) afirma que apesar das taxas de emprego terem crescido em relação a década de 1970, eram encontradas taxas relativamente baixas, devido a ampliação de absorção do setor terciário (do âmbito público) e o desaceleramento do ritmo da população ativa (SANTOS, 2012, p.208)

¹⁰⁵ Santos (2012) compreende o processo de flexibilização/precarização enquanto um fenômeno associado ao estágio da acumulação flexível do capital, e relata que esse processo está presente no Brasil ao longo da formação de seu mercado de trabalho, desde o fim da escravidão, intensificando-se com a regulação trabalhista estabelecida por Vargas a partir dos anos 1930 e, especialmente, durante a ditadura militar. A autora designa como “flexibilidade/precariedade do trabalho” a “inexpressividade e, em vários casos, ausência de regulação do trabalho; alta rotatividade nos postos de trabalho; subemprego; informalidade, etc.” (SANTOS, 2012, p. 434-435). SANTOS, J. S. **Particularidades da “questão social” no Brasil:** mediações para seu debate na “era” Lula da Silva. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 111, p. 430-449, jul./set. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/jfqY4MqJPmNRqRRyFtTbZTJ/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 01/05/2024

aumento da informalidade, foram creditados às bruscas oscilações na produção, resultantes da crise do padrão de desenvolvimento anterior (Santos, 2012, p. 207).

a flexibilidade já estava presente no regime de trabalho constituído pelo “fordismo à brasileira”, e, portanto, também era observável nos empregos do setor produtivo. Por isso, o que me parece ocorrer nos anos de 1980 é o aprofundamento e extensão dessa característica, potencializados pela diminuição do emprego industrial e aumento das ocupações no setor terciário. Ademais, é preciso sublinhar que tal tendência não pode ser creditada, nesse momento, às seletivas reestruturações do parque industrial brasileiro nos termos da acumulação flexível (...). Elas decorrem da pura e simples extinção de postos de trabalho, utilizada como mecanismo de diminuição dos custos do fator trabalho diante da crise (Santos, 2012, p. 208).

Santos (2012) reforça ainda que a crise desse padrão de desenvolvimento, é responsável por diminuir progressivamente as bases sindicais, já que a informalidade e os vínculos precários e informais reforçaram a dessindicalização. No entanto, as mobilizações sindicais foram importantes para “reduzir o aprofundamento do padrão de exploração da força de trabalho no Brasil”, buscando restaurar as perdas salariais durante a “política de arrocho salarial” dos anos anteriores, bem como a constituição do “novo sindicalismo” para a restauração da democracia e a luta pela consolidação dos direitos sociais (Santos, 2012, p. 211).

A autora sinaliza que “à medida que aumenta o grau de precarização e flexibilidade do trabalho, sua exploração também se intensifica proporcionalmente” (Santos, 2012b, p. 441), pois os processos de terceirização desempenham um papel funcional na redução dos custos do trabalho, e estes têm sido cada vez mais recorrentes em diversos setores da economia dependente. Neste processo, a incorporação do trabalho informal na dinâmica produtiva tem crescido, indicando novos arranjos entre “as já preexistentes formas de superexploração do trabalho no país” (idem). Assim, entre os inúmeros modos de inserção do trabalho informal na economia “formal”, observa-se o estímulo ao “empreendedorismo” entre segmentos pauperizados, com a promoção do discurso do “trabalho por conta própria” e de formas de desassalariamento que mascaram situações de subemprego (Santos, 2012b, p. 442).

Apesar de nos últimos anos da década de 1980 o desemprego não alcançar patamares tão elevados quanto em seu início, observa-se a “tendência ao aprofundamento e extensão da flexibilidade estrutural do regime de trabalho” brasileiro, compreendida como sua significativa adoção em “relação a outros aspectos

de exploração do trabalho, além da flexibilidade quantitativa expressa na rotatividade da mão de obra” (Santos, 2012, p. 212).

Nos anos de 1990 a estudiosa afirma que estas manifestações da flexibilidade são diversificadas e aprofundadas, observando-se novos elementos à crise da economia brasileira, essencialmente no âmbito da ação estatal, através das políticas de ajuste neoliberal, que focaram a estabilização através da busca pelo combate da inflação, com uma política monetária restrita e a abertura comercial, responsável por “desregulamentar ou as barreiras de proteção comercial aos produtores internos”.

evidencia-se no Brasil, uma importante mudança nos rumos da política econômica que, acentuando as particularidades historicamente constitutivas do capitalismo em nossa formação social, vai intensificar os traços heteronômicos do capital nacional e de sua valorização, ancorada ao capital externo. (Santos, 2012, p. 213)

As nuances desta política neoliberal foram aperfeiçoadas pelo governo FHC, e no governo Lula recebeu o “status de grande consenso supra-ideológico”, configurando-se como “determinante central para o agravamento do desemprego no Brasil contemporâneo” (Santos, 2012, p. 214). A caçada pela “redução do déficit público”, frente aos processos de privatizações, ampliou significativamente os índices de desemprego, pela falta de contratações e redução de postos de trabalho públicos. Nesta conjuntura amplia-se a tendência ao “desassalariamento” devido à tendência crescente da diminuição dos empregos formais, o aumento das formas precárias de inserção no mercado de trabalho (Santos, 2012, p. 217) e de subutilização da capacidade de trabalho¹⁰⁶. Deste modo, corroboramos com a autora a sinalizar que os anos de 1990 são marcados pelo crescimento geral do desemprego devido às políticas de ajuste, sem excluir, no entanto, os breves períodos de melhorias parciais nos indicadores da economia nacional, uma vez que “o crescimento do PIB não trouxe consigo os empregos formais eliminados durante as fases de seu decréscimo” (Santos, 2012, p. 222).

Neste período o processo de contrarreforma do Estado apresenta um grande déficit na absorção da força de trabalho, apesar do “perfil da nossa reestruturação produtiva não é predominantemente baseado na introdução de tecnologias

¹⁰⁶ Destacamos também a problemática do desemprego rural, que fortalece a migração campo-cidade, apesar dos programas ineficientes implementados como: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera), o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger-Rural).

poupadoras de mão de obra e sim na diminuição dos custos com o trabalho” (Santos, 2012, p. 223).

a extinção dos empregos formais tem se feito substituir por subcontratações, que não necessariamente extinguem as ocupações (como seria o caso de uma reestruturação de cunho tecnológico). Se as ocupações (ou funções) não são extintas, a necessidade de força de trabalho para assumi-las também não o é, o que significa que esse desemprego não representa uma diminuição do capital variável diante do capital constante. Representa sim a tendência a reduzir o estoque de empregados estáveis, otimizando seu uso pelas empresas, acompanhada da terceirização e outras formas de contratação indireta da mão de obra (...). Esse quadro acaba por provocar uma tendência ao aumento da procura por trabalho também entre as pessoas que estão ocupadas. (...) e aumento do “desemprego por desalento”, definido pelo abandono das tentativas de entrar no mercado de trabalho em face da dificuldade de encontrar emprego. (Santos, 2012, p. 224)

Destacamos um aspecto central para as análises das políticas de emprego dos governos PT (2003-2018), “a crescente equalização entre pobreza e desemprego”, apontadas por Santos (2012) (ou ainda a “assistencialização da Seguridade Social)

Na condição de fenômeno “novo” — expressão da tendência que se apresenta conjunturalmente no interior do subemprego como componente estrutural do mercado de trabalho no Brasil — a visível deterioração da renda extraída do subemprego me parece estar na raiz da crescente equalização entre pobreza e desemprego que se encontra no epicentro das políticas sociais atualmente formuladas pelo Governo federal. estas pretendem cobrir, com medidas assistenciais, as lacunas das políticas de emprego. (Santos, 2012, p. 218-219)

A análise dos anos de 1990 são cruciais para compreender este cenário inicial da gestão do PT, em que o sindicalismo, diferente da década anterior, está ainda mais fragilizado tanto pela desindexação salarial e pela manutenção do baixo nível de emprego, quanto pela política de ajustes, que fez reduzir o potencial de negociação e de greves (Santos, 2012).

As políticas de ajuste, preocupadas com a estabilidade da economia, partem do suposto de que os aumentos salariais são necessariamente inflacionários porque seriam necessariamente repassados aos preços. O que não se diz é que o reajuste dos preços representa, na verdade, o reajuste das margens de lucro e, ao que tudo indica, tais margens é que não podem jamais ficar em desvantagem em relação aos salários. Ou seja, abre-se mão de estabelecer mecanismos de regulação dos preços, como se isso não fosse possível, mas, na verdade, o que não é possível, nessa lógica, é a diminuição dos lucros em favor dos salários. (...) Nota-se, desse modo, que, ao contrário da década de 1980, quando o sindicalismo brasileiro adquiriu condições políticas de instituir, mesmo que somente nas categorias mais bem organizadas, negociações coletivas em que a pauta tinha como eixo central as demandas salariais, a partir dos anos 1990, com as medidas de ajuste

neoliberais, reduzem-se a capacidade de pressão e barganha dos sindicatos e as próprias negociações. (Santos, 2012, p. 226)

Neste sentido, Santos (2012) afirma que uma das particularidades centrais do desemprego enquanto expressão central da “questão social” no Brasil é a “flexibilidade estrutural e a precariedade das ocupações como características históricas do regime de trabalho no Brasil” (Santos, 2012, p. 232), que encontraram no seio neoliberal uma “flexibilidade perversa”, fundamentado na precarização do emprego e do salário, conexo a um processo de “flexibilidade estrutural”.

se a flexibilidade é, de fato, característica do atual modo de acumulação, no caso brasileiro, ela deve ser considerada como uma extensão e aprofundamento da flexibilidade quantitativa já existente no país desde os marcos da “industrialização pesada”, e, portanto, ainda “por dentro” do modo de acumulação fordista. (Santos, 2012, p. 233)

A flexibilidade e a precariedade das condições de trabalho no Brasil são unanimemente apontadas por diversos autores como fatores agravantes ao desemprego, e devem ser situados como “refinamentos de uma resposta às lutas de classes” em dissonância aos padrões capitalistas ditos então “modernos”, já que se caracteriza pelo atraso (já que no contexto fordista a estabilidade é marcante) (Santos, 2012). Deste modo, compreender que as políticas de emprego como respostas à Questão social na contemporaneidade (a partir da teoria do valor-trabalho), deve levar em consideração a complexidade da produção e reprodução social no capitalismo, que responde as dimensões da superexploração, da expropriação e do estranhamento como movimentos estruturantes da sociedade mercadorizada, que toma o trabalho contraditoriamente como mediação social.

No quadro a crise estrutural do capital, partir dos anos 1970, um novo ciclo na formação social capitalista é instaurado, o que acirra as contradições sociais, em especial no campo do trabalho humano, em que a busca burguesa por expansão dos lucros e de recomposição do valor acarreta maciçamente no desemprego estrutural e de longa permanência e na precarização e flexibilização do trabalho, agravados pela condição periférica de dependência dos países latino-americanos como o Brasil.

Assim, desafios são postos à resistência sociopolítica, a produção de conhecimento e a defesa da elaboração de políticas sociais coesas e qualificadas. Neste contexto, o Estado ultraneoliberal, a partir de uma reconfiguração regressiva do trabalho, revela um novo cenário das diversas manifestações que se expressa e responde às refrações da Questão Social. Neste estudo, a proposta é possibilitar uma

reflexão de como se constituíram as políticas de emprego brasileiras durante os anos de 2003-2018, em que se propunha um projeto democrático e popular neste país dependente.

É inegável a centralidade das políticas assistenciais nos dois mandatos do governo Lula, no entanto, estas não substituem as políticas de emprego ou de seguridade social, em que seus benefícios deveriam ser pensados de modo amplo (Santos, 2012). Outro ponto importante se refere ao fato da qualificação ser apontada como “principal mecanismo para o enfrentamento ao desemprego”, seguindo os preceitos do Plano Nacional de Qualificação (Planfor / PNQ) do governo FHC, que segundo alguns autores configurava um quadro de “políticas de emprego restritas” de caráter compensatório e focalizado, não incidindo sobre a possibilidade de criar empregos, desvinculando-se de um projeto de desenvolvimento nacional econômico, abarcando apenas alguns segmentos sociais.

tem se intensificado a propagação de avaliações que reputam ao Governo Lula “os louros” da aparente “superação precoce” da mais recente crise financeira, iniciada em 2008. Os traços gerais dessa política tiveram sua continuidade garantida com a eleição de Dilma Rousseff. De acordo com essas análises, o crescimento econômico registrado a partir de 2004 não chegou a ser abalado pela referida crise graças à sagacidade da equipe econômica governamental com medidas de redução de impostos para estimular o consumo. As chamadas “desonerações” em setores estratégicos teriam, por meio do reforço ao consumo, impactado os níveis de desemprego que apresentam decréscimo desde 2007, tendo sido registrado, em novembro de 2011, segundo o IBGE índice de 5,2% nas principais regiões metropolitanas do país. (Santos, 2012, p. 237)

Deste modo, apesar de diversos autores remeteram a um quadro positivo na economia, críticos da política de empregos afirmavam que as medidas partiam da economia e da expansão de programas de transferência de renda (sem desconsiderar a importância destes), em que a maior taxa de desemprego permanecia entre os trabalhadores com menor rendimento, conforme relata Santos (2012), ao tratar dos dados da pesquisa do IPEA de 2011.

Fica evidente a manutenção, portanto, do padrão de extremas desigualdades sociais reforçado pela política econômica que acaba por ter efeitos bastante diversificados nos diferentes extratos de classe social. Se, por um lado, estabiliza ou mesmo diminui os processos de pauperização relativa, acentua os de pauperização absoluta, mantendo a alta rotatividade das ocupações para os segmentos de menor renda. (Santos, 2012, p. 239-240)

A autora chama atenção para os reais motivos do desemprego e do processo de pauperização brasileiro (desde os anos de 1990): “opções de política macroeconômica no campo da estabilização e da abertura” e a “manutenção da estrutura fundiária altamente concentrada” (Santos, 2012 p. 240), o que acaba por reiterar a subordinação dos planos de governo no Brasil às políticas ortodoxas que são recomendadas pelos organismos internacionais, e “saída” da crise pelo consumo, na geração de empregos predominantemente no setor de serviços, o “que mesmo com o aumento dos níveis de formalização, não superam a alta rotatividade e precariedade característica dessas ocupações” (idem).

Assim, a estudiosa afirma que o desemprego brasileiro apenas será realmente impactado “mediante reformas estruturais clássicas como a fundiária e a tributária, somadas a taxas de crescimento econômico que superem a soma da elevação da produtividade do trabalho com o crescimento da população economicamente ativa” (idem), salientando que deva haver uma participação dos salários no somatório da riqueza socialmente produzida, para que ocorra a redistribuição da renda e a redução da pobreza e das desigualdades, para que altere os índices de pauperização absoluta e relativa da classe trabalhadora, para além apenas dos programas de transferência de renda (reconhecendo, no entanto, sua validade e importância) que oferecem “portas de entrada” à seguridade social, mas que não apresentam com clareza “portas de saída” (Santos, 2012, p. 243).

Este é o cerne da crítica da autora a inexistência de políticas de emprego efetivas que integrem a seguridade social brasileira, que corrobora com as análises de Behring (2008, p. 165) sobre a política de assistência social, ao afirmar que “tendo na renda, relacionada ao território e não no trabalho, o corte da análise situacional, a proteção social acaba sendo formulada distante das demais políticas de seguridade social, em especial, da previdência social” (Behring, 2008, p. 165 apud Santos, 2012, p. 242).

Deste modo, os indicadores de renda não implicam em uma transformação na condição de trabalho destas pessoas, em que deve ser alterada a “relação entre salários e lucros”, em que deve ser regulado o crescimento dos lucros em relação ao dos salários, para assim limitar a inflação e buscar redistribuir a renda.

diante de quadro de desemprego massivo, percebo como sintomático a ênfase governamental nas políticas de assistência social e a correspondente fragilidade de medidas que possam ser caracterizadas como políticas de emprego. É visível, nesse campo da formulação das

políticas sociais, a equalização entre desemprego e “exclusão”, como um passo para a equalização à pobreza, recomendando-se, assim, políticas assistenciais como mecanismos de distribuição de renda. (Santos, 2012, p .243)

A análise desenvolvida ao longo deste item evidencia que a dinâmica contemporânea da desigualdade e da superpopulação relativa no Brasil está profundamente vinculada à forma dependente de inserção do país no capitalismo mundial e à trajetória das contrarreformas do Estado desde os anos 1990. O Padrão Liberal Periférico consolidou-se como eixo estruturante dessa dependência, reforçando a financeirização, a subordinação tecnológica, a concentração de renda e a superexploração da força de trabalho como elementos permanentes da acumulação. A precarização estrutural do mercado de trabalho – marcada por desemprego de longa duração, rotatividade elevada, informalidade e terceirização – expressa não apenas os efeitos conjunturais de crises, mas uma característica orgânica do capitalismo dependente brasileiro.

Nesse contexto, as políticas sociais e de emprego, cada vez mais focalizadas e de caráter compensatório, operam como instrumentos de regulação da “questão social” e de contenção das demandas trabalhistas, ao invés de promover a universalização de direitos. A equalização entre desemprego, pobreza e exclusão, como destaca Santos, reforça uma “assistencialização” da política social que não altera as causas estruturais da desigualdade, mas acomoda seus efeitos mais agudos. Assim, compreender essa base histórica e estrutural é fundamental para analisar, no próximo item, o Estado brasileiro e as políticas de emprego, investigando como, no interior do capitalismo dependente, tais políticas se moldam às exigências do capital, reproduzindo e, muitas vezes, aprofundando as condições que deveriam enfrentar.

2.2 O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS DE EMPREGO

Flexibilização

*Flexibilizam a produção
Também a reprodução
Relações de trabalho ou de amor
não fogem dessa operação*

*Trabalho precarizado
Amores meio precários
O ritmo é intensivo
E se repete o itinerário*

Contratos temporários

*De emprego, rolo, namoro ou casamento
Não há carreira, não há planos
Logo estarás ao relento*

*Muitas funções terceirizadas
E @s terceir@s sempre valem pouco
Mas aliviam uma angústia
Pra que não fiquemos louc@s*

*Nesse amor toyotista
É equipe contra equipe
E você ganhará o prêmio
Na medida em que participe.*

*Somos associados? Colaboradores?
Funcionários!? Vestimos a camisa!
(De força?) Da empresa, da relação
Que oculta nossas feridas sob a brisa.*

*E se nos rebelamos? É greve!
E lutamos contra a dor
Fazendo parar o capital
E esse amor que não tem amor.*

*E lá na nova sociedade
Trabalharemos pela vida
E amaremos plenamente
Com todas as mãos estendidas.*

(Davi Perez, 2011) ¹⁰⁷

No capitalismo *sui generis* do Brasil, podem ser verificadas diversas particularidades na evolução da dinâmica da dependência, com algumas variações de intervenções do Estado ao longo de seu desenvolvimento histórico. Nesse sentido, é importante destacar que a formação social brasileira deve ser analisada desde o processo de industrialização, da economia política da Era Vargas, passando pelo período da ditadura militar, da redemocratização política até a emergência e consolidação do neoliberalismo.

O Estado brasileiro também apresenta singularidades que, apesar de não consistir no foco deste estudo, merecem destaque e atenção. De acordo com Mazzeo (2015), o Brasil, como país colonizado, manifesta condições diferenciadas de desenvolvimento, configurando-se, em sua própria origem histórica, como uma sociedade que nasce subordinada, econômica e ideologicamente, “aos centros do capitalismo mundial”. Desde sua formação, para o autor, o país trouxe em seu âmago aspectos que comporão sua superestrutura:

¹⁰⁷ Poesia apresentada na Cartilha da Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social (ENESSO), “Enesso em Versos” (caderno de poesias), p.9, 1ª ed, 2011. Disponível em: <https://enessooficial.files.wordpress.com/2011/06/enesso-em-versos.pdf>

De um lado, elementos ideológicos comuns às formações sociais que vivenciam situações tardias de desenvolvimento capitalista (em que se insere Portugal); de outro, aspectos específicos inerentes à situação de particularidade escravista e fundiária (Mazzeo, 2015, p.83).

Para Osorio (2014), além das fissuras próprias de um Estado de classes, o Estado no capitalismo dependente é demarcado por, pelo menos, dois processos definidoras de suas particularidades e redefinidoras das fissuras próprias do Estado capitalista.

O primeiro processo se refere à condição dependente das formações sociais em que se constituiu. **O segundo** se refere ao significado da particular modalidade de exploração no capitalismo dependente – a superexploração –, que determina as relações entre classes, frações e setores. **O Estado no capitalismo dependente implica uma condensação das relações de poder e dominação**, bem como da construção de uma comunidade num espaço específico do sistema mundial capitalista. Ele é caracterizado pelas relações restritas de soberania frente a formações econômico-sociais e regiões que apresentam exercícios mais plenos em termos de soberania – na medida em que são Estados desenvolvidos, centrais e imperialistas. Este exercício desigual da soberania no interior do sistema mundial capitalista é uma característica estrutural, processo que se acentua ou se atenua em diferentes períodos históricos, mas que provoca no Estado do capitalismo dependente relações de subsoberania. Entre outras coisas, a dimensão subsoberana do Estado do capitalismo dependente implica a subordinação/associação do capital e das classes dominantes locais frente ao capital e às classes soberanas do mundo desenvolvido e imperialista, situação que não deve ser interpretada como um obstáculo, mas, ao contrário, como uma condição de vida das classes dominantes locais, o que não exclui possíveis conflitos. Este duplo processo provoca o enfraquecimento ou a ausência nas classes dominantes do capitalismo dependente – pelo menos em seus setores mais poderosos – de projetos autônomos de desenvolvimento e de projetos nacionais. Seus projetos operam em condições de subordinação e associação aos capitais desenvolvidos e imperialistas que predominam em diversos momentos históricos. Esta situação está baseada no fato de que, no capitalismo dependente, todo projeto político soberano deve necessariamente assumir: conotações anti-imperialistas e, ao mesmo tempo, anticapitalista e popular (Osorio, 2014, p. 206-207, grifos nossos).

Oliveira (2013) oferece ricas análises do desenvolvimento da economia brasileira, partindo do pressuposto de que o processo de exploração foi um dos principais determinantes para a constituição do mercado de trabalho e das relações de classe no País. Souza (1980), ao analisar o funcionamento do mercado de trabalho latino-americano (especialmente atividades urbanas), aponta peculiaridades sobre empregabilidade nos países subdesenvolvidos, remetendo, naquela época, a

questões particulares do Brasil, que abarcam compreensões além dos aspectos tradicionais da economia. Inicialmente, o economista expõe concepções gerais sobre a estruturação do mercado de trabalho brasileiro, dos salários da população e, principalmente, das ocupações urbanas, do setor informal, ou melhor, do “emprego em formas não tipicamente capitalistas de organização” (Souza, 1980, p.1). Desse modo, busca esclarecer conexões entre “razoável contingente de mão-de-obra excedente em nossas economias, o emprego e a taxa de salários no núcleo verdadeiramente capitalista delas” (Souza, 1980, p. 03).

O economista aponta ainda a inserção do trabalho informal na estrutura produtiva do capital, vinculando sua existência a um nível de pobreza existente (“baixa renda”), tratando das particularidades da América Latina e de como as políticas de emprego buscavam responder às demandas de elevação dos níveis de produtividade. O autor indica erro analítico na associação das políticas de emprego ao setor informal no intuito de qualificar a situação ocupacional e erradicar a pobreza. É retratada ainda pelo economista a relação entre a determinação das taxas de salários na economia com a existência da mão-de-obra excedente tanto pela “pressão por rebaixamento dos salários via competição entre trabalhadores” quanto pela redução no “valor da força de trabalho”.

Buscando tratar da superpopulação relativa, do excedente de “mão-de-obra” e do “trabalho não-qualificado” ou informal, Souza (1980) buscou traçar características do desenvolvimento do capitalismo brasileiro na economia mundial, apontando, inicialmente, alguns problemas teóricos na determinação da taxa de salários. Primeiramente, a ideia clássica da existência de dois limites abstratos de variação da taxa dos salários trabalhada no pensamento marxista: inferior (equivalente ao valor da força de trabalho, meios necessários à subsistência física do trabalhador e sua família) e superior (compatível com a taxa de acumulação capitalista). Outro aspecto é que a distribuição dos produtos do trabalho social determina tanto o nível de riqueza social quanto o de miserabilidade, pois a existência de desigualdades sociais é inferida pela apropriação desses produtos por um grupo social determinado, o que incide diretamente nas condições de (re)produção dos excluídos desse processo. Neste sentido, os baixos salários manifestam apropriação desigual dos meios de produção.

Marx (1999) destaca que há “elevação orgânica do capital” a partir da crescente introdução de inovações técnicas na produção, as quais balizam e desvinculam o

ritmo de crescimento da demanda por força de trabalho, criando um exército industrial de reserva permanente. Assim, a demanda por trabalho não pressiona o aumento dos salários a um nível superior ao que seria compatível com a manutenção da taxa de acumulação. O autor não nega a possibilidade de ritmo de crescimento positivo dos salários (devido ao potencial de negociação entre trabalhadores e capitalistas), desde que não interfira no processo de acumulação, como descreve Marx no capítulo XXIII de **O Capital** – Livro I (1999) e em **Salário, Preço e Lucro** (1996)¹⁰⁸.

De acordo com Osorio (2014), determinações do Estado dependente são consequências do fato de a reprodução capitalista no capitalismo dependente estar baseada fundamentalmente na superexploração da força de trabalho nessas formações sociais e regiões.

A superexploração gera processos produtivos que tendencialmente ignoram as necessidades da maioria da população trabalhadora, direcionando a produção para mercados estrangeiros e/ou para estreitas camadas sociais que conformam os reduzidos – embora poderosos – mercados internos, gerados em meio à aguda concentração da riqueza. Tais processos ganham formas variadas de acordo com os padrões de reprodução do capital imperantes nos diferentes períodos históricos. A **limitada expansão da estrutura produtiva no capitalismo dependente** reduz a massa de trabalhadores empregados, propiciando, em contraste, a tendência ao **aumento da população trabalhadora subempregada ou desempregada**, processos esses que alentam, por sua vez, o aumento da intensidade do trabalho e das jornadas de trabalho dos trabalhadores ativos. Se o capitalismo é um sistema com dimensões

¹⁰⁸ A obra **Salário, Preço e Lucro**, de Karl Marx, foi originalmente apresentada como discurso em 1865, no Conselho Geral da Associação Internacional dos Trabalhadores, visando responder aos argumentos de Weston, para quem aumentos salariais seriam ineficazes, pois levariam automaticamente ao aumento dos preços, anulando seus efeitos. O autor refuta essa tese, oferecendo uma análise crítica sobre a formação do salário, do valor e da mais-valia no modo de produção capitalista. Para Marx, foi necessário distinguir o valor de uso do valor de troca, ressaltando que a venda da força de trabalho é fundamental para o capitalismo, e que seu valor é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para sua reprodução. Desse modo, o salário, portanto, representa o preço da força de trabalho, e não o valor integral produzido pelo trabalhador, já que o capitalista compra essa força por um valor inferior ao que ela efetivamente cria no processo produtivo, apropriando-se nesse processo da mais-valia. Assim, contrariando Weston, Marx argumenta que aumentos salariais não causam, por si, elevações automáticas nos preços das mercadorias, pois o valor destas é dado pela quantidade de trabalho socialmente necessário à sua produção, e não pelos salários pagos. Assim, a luta por melhores salários é legítima e necessária, ainda que limitada pelas próprias condições estruturais do sistema capitalista. Marx assinala que, embora a luta econômica dos trabalhadores (por salários e melhores condições) seja essencial, ela não é suficiente para eliminar a exploração (possível apenas por meio de transformações políticas e sociais mais amplas, que superem a própria lógica do capital). Desse modo, em analogia, reforçarmos que, isoladamente, políticas de emprego mais amplas e qualificadas não permitem a alteração do quadro estrutural e precário das condições de trabalho e de superexploração a que os trabalhadores estão submetidos, mas a qualificação dessas ações pode permitir acesso a serviços e/ou benefícios.

civilizatórias, **são as dimensões da barbárie**, porém, que tendem a prevalecer no capitalismo dependente. Sociedades atravessadas por esses processos geram **altos níveis de conflito social**, alguns latentes e muitos outros manifestos. **A reprodução do capital sustentada na superexploração gera agudas fraturas sociais: ilhas de riqueza no meio de um mar de pobreza**, trabalhadores esgotados prematuramente, miséria e desemprego (Osorio, 2014, p. 208-209, grifos nossos).

Souza (1980) indica que algumas questões referentes à natureza dos conceitos de superpopulação relativa e de exército industrial de reserva, nas economias atrasadas (no sentido de estas se transformarem e assimilarem todo desenvolvimento técnico anterior, impossibilitando a incorporação de toda a disponibilidade de população), ativa às formas de organização capitalistas. Uma das análises centrais do autor refere-se à determinação dos índices salariais em economias de capitalismo maduro, em que defende a pouca relação com o nível de renda médio nas atividades mercantis simples. Desse modo, o autor busca desmistificar interpretações que atribuem a existência de um “setor informal” com baixíssimos níveis de renda e negam o potencial de uma “política de salários como instrumento redistribuidor de renda” (Souza, 1980, p. 55).

Embora reconheçamos a existência de significativas diferenças no funcionamento do mercado de trabalho em economias de desenvolvimento industrial tardio, apontamos que há de se analisarem implicações desse rebaixamento a partir das raízes escravocratas brasileiras, bem como da inserção em massa da força de trabalho feminina no mercado de trabalho mundial, atualizando essas análises com expressões mais recentes das intervenções do Estado no desenvolvimento econômico. Ao compreender a inserção das mulheres no mercado de trabalho mundial, é possível notar as implicações desse fator nos níveis salariais.

É curioso voltar nossos estudos à história brasileira, tendo em vista a realidade contraditória que nos ronda. Após o *impeachment* da ex-presidenta Dilma, Michel Temer aprovou medidas que afetaram drasticamente as políticas públicas. Uma de suas principais medidas foi a aprovação da Emenda Constitucional 95 (EC 95), também conhecida como Teto de Gastos, em 2016, com a finalidade restringir um teto máximo para os gastos públicos, sistematizando seu congelamento por vinte anos, conforme ilustra a referida proposta em seu artigo 101 “Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros” (Brasil, 2016).

Seguindo o mesmo padrão, nesse texto¹⁰⁹ foi prevista uma alteração do reajuste do salário-mínimo, que deveria ocorrer somente por meio da reposição da taxa de inflação do ano anterior e não pela fórmula antiga, que somava a inflação ao percentual de crescimento do PIB – atingindo diretamente a renda da maior parte da população¹¹⁰. Desse modo, até o ano de 2019, essa correção do salário-mínimo era realizada pelo Poder Executivo a partir da fórmula baseada no PIB – que reflete a soma da produção do país – de dois anos anteriores; e na inflação relativa ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) – cujo objetivo é a correção do poder de compra dos salários –, que são calculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹¹¹. A partir de 2020, esse cálculo foi alterado, e o INPC foi tomado

¹⁰⁹ A EC 95 foi aprovada em momento de deterioração fiscal e recessão econômica no Brasil, com o suposto objetivo de reduzir o tamanho do Estado e equilibrar as contas públicas. Setores favoráveis à emenda argumentaram que o teto de gastos seria necessário para garantir a sustentabilidade fiscal e evitar o endividamento excessivo do país. No entanto, a medida apontou comprometimento do desenvolvimento social e da capacidade do Estado de atender às necessidades da população. No texto da EC, é previsto que, se o limite do teto for ultrapassado, devem ser acionados alguns gatilhos de contenção de despesas, maiores do que a Lei de Responsabilidade Fiscal (como impedimento ao reajuste do salário-mínimo acima da inflação, congelamento de salários dos servidores públicos, veto à realização de concursos públicos e criação de novos cargos, entre outros aumentos de gastos classificados como “obrigatórios”). A proposta original do texto afirmava que o Presidente da República poderia encaminhar ao Congresso um Orçamento acima do teto, e então seriam ativados os gatilhos. Porém, o Congresso realizou diversas alterações que poderiam obrigar o Executivo a enviar projeto de lei orçamentária anual (PLOA) para que o teto não fosse extrapolado.

¹¹⁰ A retirada da vinculação do salário-mínimo ao PIB ocorreu em 2019, quando o governo de Jair Bolsonaro extinguiu a Lei 13.152/2015, que havia estabelecido a regra de reajuste anual com base na inflação e no crescimento do PIB. A nova fórmula, que vigorou de 2012 a 2019, foi substituída por uma política de reajuste apenas pela inflação.

¹¹¹ De acordo com o IBGE o PIB é “a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. Todos os países calculam o seu PIB nas suas respectivas moedas. O PIB mede apenas os bens e serviços finais para evitar a dupla contagem. Os bens e serviços finais que compõem o PIB são medidos no preço em que chegam ao consumidor. Dessa forma, levam em consideração também os impostos sobre os produtos comercializados. O PIB não é o total da riqueza existente em um país. Esse é um equívoco muito comum, pois dá a sensação de que o PIB seria um estoque de valor que existe na economia, como uma espécie de tesouro nacional. Na realidade, o PIB é um indicador de fluxo de novos bens e serviços finais produzidos durante um período. Se um país não produzir nada em um ano, o seu PIB será nulo. Para o cálculo do PIB, são utilizados diversos dados: Balanço de Pagamentos (Banco Central), Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica - DIPJ (Secretaria da Receita Federal), Índice de Preços ao Produtor Amplo - IPA (FGV), Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA (IBGE), Produção Agrícola Municipal - PAM - (IBGE)

Pesquisa Anual de Comércio - PAC (IBGE), Pesquisa Anual de Serviços - PAS (IBGE), Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF (IBGE), Pesquisa Industrial Anual - Empresa - PIA-Empresa (IBGE), Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física - PIM-PF (IBGE), Pesquisa Mensal de Comércio - PMC (IBGE) e Pesquisa Mensal de Serviços - PMS (IBGE)”. Já o INPC “tem por objetivo a correção do poder de compra dos salários, através da mensuração das variações de preços da cesta de consumo da população assalariada com mais baixo rendimento. Esta faixa de renda foi criada com o objetivo de garantir uma cobertura populacional de 50% das famílias cuja pessoa de referência é assalariada e pertencente às áreas urbanas de cobertura do Sistema Nacional de Índices de Preços (SNIPC) ao Consumidor. Esse índice de preços tem como unidade de coleta estabelecimentos comerciais e de

trabalhadores) não reflete a realidade da capacidade dos salários-mínimos recebidos pelos trabalhadores de uma economia dependente, além de serem superexplorados, ou vivenciarem situação de trabalho análogas à escravidão¹¹³, e outras situações de precarização. A maior parte dos direitos constitucionais referidos na normativa federal são desrespeitados pelos empregadores, já que a execução dos direitos trabalhistas não é devidamente fiscalizada, transformando os direitos e órgãos públicos do trabalho como produtos decorativos e reforçando a necessidade de políticas de emprego e renda efetivas. A Tabela 1 demonstra valores, variação e percentual do aumento dos salários. Cabe destacar que muitos trabalhadores com contratos avulsos ou eventuais não chegam a receber o valor integral do salário-mínimo.

excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa; XXIX - ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho; XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência; XXXII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos; XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso. Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VII, VIII, X, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXVI, XXX, XXXI e XXXIII e, atendidas as condições estabelecidas em lei e observada a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes da relação de trabalho e suas peculiaridades, os previstos nos incisos I, II, III, IX, XII, XXV e XXVIII, bem como a sua integração à previdência social” (Brasil, 1988, grifos nosso).

¹¹³ De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), no relatório intitulado “*Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*”, publicado em 2022, 50 milhões de pessoas viviam em situação de escravidão moderna em 2021, dentre essas pessoas, 28 milhões realizavam trabalhos forçados e 22 milhões estavam presas em casamentos forçados. Realizando uma comparação com a última contagem do ano de 2016, é possível afirmar que o número de pessoas em situação análoga à escravidão aumentou cerca de 9,3 milhões, e que mais da metade de todo o trabalho forçado registrado ocorreu em países com renda média alta ou alta, afetando trabalhadores migrantes três vezes mais. Observou-se ainda que cerca de uma em cada oito pessoas que realizavam trabalhos forçados em 2021 era criança (o que representa o total de 3,3 milhões), sendo mais da metade dessas vítimas de exploração sexual comercial. Destacamos que no relatório a situação de “escravidão moderna” é identificada através de dois componentes principais: o trabalho forçado e casamento forçado, uma vez que se referem a situações de exploração, sob ameaças, violência, coação, engano ou abuso de poder. Destacamos ainda que o termo “Trabalho forçado” foi definido na “Convenção sobre o Trabalho Forçado da OIT”, em 1930 (nº 29), e refere-se a “todo trabalho ou serviço que é exigido de qualquer pessoa sob a ameaça de qualquer penalidade e para o qual essa pessoa não se voluntaria”. Disponível em:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---

[ipecc/documents/publication/wcms_854733.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---/documents/publication/wcms_854733.pdf). Acesso em: 20/05/2024

Tabela 1 - Salários-mínimos no Brasil (2022-2000).

Ano	Vigência	Valor	Ato Legal	Percentual de aumento
2022	01/01/2022	R\$ 1.212,00	MP 1091/2021	10,18%
2021	01/01/2021	R\$ 1.100,00	Lei 14.158/2021	5,26%
2020	01/02/2020	R\$ 1.045,00	Lei 14.013/2020	0,58%
2020	01/01/2020	R\$ 1.039,00	MP 916/2019	4,11%
2019	01/01/2019	R\$ 998,00	Decreto 9.661/2019	4,61%
2018	01/01/2018	R\$ 954,00	Decreto 9.255/2017	1,81%
2017	01/01/2017	R\$ 937,00	Decreto 8.948/2016	6,48%
2016	01/01/2016	R\$ 880,00	Decreto 8.618/2015	11,68%
2015	01/01/2015	R\$ 788,00	Decreto 8.381/2014	8,84%
2014	01/01/2014	R\$ 724,00	Decreto 8.166/2013	6,78%
2013	01/01/2013	R\$ 678,00	Decreto 7.872/2012	9,00%
2012	01/01/2012	R\$ 622,00	Decreto 7.655/2011	14,13%
2011	01/03/2011	R\$ 545,00	Lei 12.382/2011	0,93%
2011	01/01/2011	R\$ 540,00	MP 516/2010	5,88%
2010	01/01/2010	R\$ 510,00	Lei 12.255/2010	9,68%
2009	01/02/2009	R\$ 465,00	Lei 11.944/2009	12,05%
2008	01/03/2008	R\$ 415,00	Lei 11.709/2008	9,21%
2007	01/04/2007	R\$ 380,00	Lei 11.498/2007	8,57%
2006	01/04/2006	R\$ 350,00	Lei 11.321/2006	16,67%
2005	01/05/2005	R\$ 300,00	Lei 11.164/2005	15,38%
2004	01/05/2004	R\$ 260,00	Lei 10.888/2004	8,33%
2003	01/04/2003	R\$ 240,00	Lei 10.699/2003	20,00%
2002	01/04/2002	R\$ 200,00	Lei 10.525/2002	11,11%
2001	01/04/2001	R\$ 180,00	MP 2.194-6/2001	19,21%
2000	03/04/2000	R\$ 151,00	Lei 9.971/2000	11,03%

Fonte: Formulação própria.

Outro importante dado refere-se à valorização desse salário, conforme expresso na nota do IPEA (2025).

Quadro 1 - Evolução do salário-mínimo nominal e ganhos reais – Brasil (2010-2023).

Ano	Valor do SM nominal (R\$)	Reajuste anual do SM (%)	Inflação anual ¹ (%)	Ganho real (%)	Ganho real acumulado (%)
2010	510	9,7	3,5	6,0	6,0
2011	545	6,9	6,5	0,4	6,4
2012	622	14,1	6,1	7,6	14,0
2013	678	9,0	6,2	2,6	16,6
2014	724	6,8	5,6	1,2	17,8
2015	788	8,8	6,2	2,5	20,2
2016	880	11,7	11,3	0,4	20,6
2017	937	6,5	6,6	-0,1	20,5
2018	954	1,8	2,1	-0,3	20,3
2019	998	4,6	3,4	1,1	21,4
2020	1.045	4,7	4,5	0,2	21,6
2021	1.100	5,3	5,5	-0,2	21,4
2022	1.212	10,2	10,2	0,0	21,5
2023	1.320	8,9	3,7	5,2	26,7

Fonte: SILVA, 2025, p. 15.

Pochmann (1995), ao comparar as políticas de trabalho e de garantia de renda no Brasil, na Itália, França e Inglaterra, afirmou que, em nosso país, essas políticas foram utilizadas como instrumentos efetivos de acumulação e controle inflacionário. Já nos países europeus, elas potencializaram um padrão de consumo mais homogêneo. O autor revela que, a partir de 1964 (ano marcado pela ditadura militar), houve abandono da concepção inicial de implementação do salário-mínimo como “um salário de suficiência”, comprometido com as necessidades biológicas do trabalhador, transformando-se em uma espécie de “universalização excludente dos frutos da industrialização”.

Desse modo, o autor reafirma as indicações apresentadas por Souza (1980), salientando que a política de salário-mínimo empregada acabou por romper com seus objetivos primários (de suprir as necessidades básicas), sendo levado à contramão da possibilidade de enfrentamento da pobreza nacional. O estudioso aponta ainda importantes considerações sobre a concepção de “nova classe média” apresentada por Neri (2008), centrada no componente de renda. Pochmann (2012) questiona a emergência dessa “nova classe média” e afirma que, apesar de avanços socioeconômicos, a desigualdade social persiste de modo resistente, destacando a estrutura das classes sociais. Para o autor, a realidade mostra um cenário alienante que encobre o debate da natureza e da dinâmica das transformações econômicas e sociais de cunho neoliberais (Pochmann, 2012, p. 08), favorecendo a precarização das relações de trabalho.

Nesse cenário, a partir dos anos 2000, de exponencial desemprego, superexploração e pauperização – refrações contemporâneas crescentes da questão social no Brasil –, verifica-se um quadro de flexibilização das relações trabalhistas, desregulamentação e informalização do trabalho, com espraiamento da desigualdade social e desconstrução da seguridade social brasileira.

Na atual conjuntura econômica da sociedade, o capitalismo contemporâneo, além de provocar acirramento da questão social, apresenta também à realidade brasileira um processo de desconstrução da Seguridade Social, em que o Estado, por meio de privatização de seus aparelhos públicos, redução de gastos sociais e

mercadorização dos direitos sociais, aprofunda a desigualdade social¹¹⁴. Desse modo, embora essas transformações determinadas pela necessidade do grande capital caiam no papel do Estado nas políticas sociais para além de expressões coercivas, o âmago do presente estudo é o desemprego e as políticas de trabalho.

Entendemos que essas transformações brasileiras e dos governos latino-americanos são consequências de um processo mais amplo de ajuste contábil/fiscal, oriundo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Em novembro de 2017, o Banco Mundial produziu um estudo sobre a economia brasileira intitulado “Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”. Seu objetivo foi realizar a revisão das despesas públicas brasileiras, desde os anos 2000, buscando planejar e prever os gastos públicos para os próximos anos: “estimular que os debates considerem não apenas a alocação dos recursos públicos, mas também as premissas que devem nortear os gastos de forma a promover eficácia nos serviços prestados e igualdade social (Banco Mundial, 2017, p. 1). Em termos gerais, o documento aponta que gastos públicos são indevidos, exorbitantes e ineficientes, indicando que é necessário ampliar a redução de gastos sociais, os maiores responsáveis pelo “déficit público brasileiro”. São sugeridos “cortes funcionais” nas políticas de saúde, educação e previdência social, caracterizados como fomento às medidas de ajuste fiscal.

O relatório trata especificamente dos “Programas de Apoio ao Mercado do Trabalho e Assistência Social: Integrar para Melhorar”, salientando níveis de gastos

¹¹⁴ No caminho inverso ao da universalização, a seguridade social vem sofrendo consequências das contrarreformas impostas por esse modelo de Estado Neoliberal. Observam-se três tendências atuais das políticas sociais do tripé da seguridade social brasileira: terceirização da assistência social, privatização da saúde e contrarreforma da previdência social. Na política de assistência social, observa-se redução da ação estatal interligada ao incentivo e à expansão da participação das Organizações da Sociedade Civil (OSC's) na provisão dos programas, projetos e atividades assistenciais, principalmente em âmbito municipal, por meio da aprovação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Essa legislação incrementa a terceirização da Política de Assistência Social com parcerias instrumentalizadas entre os órgãos da administração pública por meio de licitações de fomento e de colaboração, e acordos de cooperação, extinguindo os formatos de convênios. Na previdência social, a partir de sucessivas contrarreformas, os benefícios sociais têm sido cada vez mais escassos e restritos, tanto em termos de valores quanto em número, a partir da redução dos valores dos benefícios e do indeferimento de diversos requerimentos. Há ainda forte incentivo à adesão de fundos privados de previdência, constituindo-se em passos decisivos para privatização do sistema previdenciário. No âmbito da saúde pública, observa-se a mercantilização do Sistema Único de Saúde (SUS), a partir de um modelo de ajuste que visa deteriorar ao máximo a qualidade dos serviços. Nesse sentido, verifica-se o ingresso do capital privado no setor, em que consta como exemplo a implantação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), que se caracteriza como uma das maiores empresas de saúde do país (empresa estatal de direito privado).

com o que se propõe no próprio título e do qual destacamos a sugestão de “economia e eficiência a partir de uma abordagem sistêmica integrada”. Propondo indicadores de eficiência e incidência de programas de apoio ao mercado do trabalho e assistência social, o documento elabora a seguinte recomendação geral para alcançar melhores resultados: “reformular e integrar todos os programas de proteção social (programas de apoio ao mercado do trabalho e assistência social, bem como as aposentadorias sociais) em um único sistema coerente” (Banco Mundial, 2017, p. 106).

Destacamos o fato condenável de associar programas de apoio ao mercado de trabalho e à integração das políticas de assistência social uma vez que essa estratégia demonstra o empobrecimento dos trabalhadores, dando suporte à superexploração da força de trabalho. Destacamos também o julgamento moral a que a população pauperizada está sujeita frente a essa associação, uma vez que os benefícios devidos por direito passam a ser temporários e subordinados à inserção no mercado de trabalho: “A multiplicidade e incoerência dos instrumentos geram riscos de gastos excessivos e podem reduzir os incentivos para que as famílias mais pobres busquem seu próprio sustento no mercado de trabalho” (Banco Mundial, 2017, p. 87).

Destacamos a citação de Santos (2012), que relata sobre a necessidade de compreender a especificidade de cada política social:

o desemprego surge como categoria reflexiva articulado à necessidade de pensar mecanismos para seu enfrentamento que fossem diferentes dos mecanismos utilizados no trato de outras expressões da ‘questão social’ como a pobreza, a mendicância etc. Hoje, diante da crise capitalista e do neoliberalismo como modo de regulação a ela compatível, essa diferença parece estar se ‘apagando’. Não obstante suas conexões já sinalizadas, desemprego e pobreza são expressões diferenciadas da ‘questão social’. Assim sendo, **políticas de assistência não podem substituir políticas de emprego ou mesmo de seguridade social**, assim como não podem ter qualquer impacto significativo descoladas das causalidades macroeconômicas que reproduzem os elevados patamares de concentração de renda no Brasil (Santos, 2012, p. 235, grifos nossos).

Ressaltamos criticamente outros argumentos que direcionam corte de gastos públicos com a proteção social:

1) aos **‘Níveis de gastos com programas de apoio ao mercado do trabalho e assistência social’**: - ‘O Brasil possui muitos programas de emprego e assistência social, mas sua coordenação é insuficiente, o que gera duplicidade e despesas regressivas’; - ‘Os gastos

orçamentários com programas para o mercado de trabalho representam 1,2% do PIB, mas chegam a 2,9% do PIB se considerarmos os programas extraorçamentários'; - 'A despesa (orçamentária) com programas para o mercado de trabalho é dominada pelo Seguro-Desemprego'; - 'Os gastos com programas para o mercado de trabalho são desequilibrados em favor de programas passivos (de apoio à renda), eles não são bem elaborados para incentivar o emprego formal e estável'. 2) à **'Eficiência e incidência dos programas para o mercado do trabalho e assistência social'**: - 'A multiplicidade e incoerência dos programas levam a inconsistências, duplicidade e gastos excessivos (De um ponto de vista 'sistêmico', vários problemas são aparentes: (i) A coexistência de múltiplos regimes de 'aposentadoria social' leva a sobreposições funcionais consideráveis. (ii) Também falta coordenação entre os programas de ajuda financeira: o Bolsa Família, o Salário-Família e o Abono Salarial. (iii) Também há uma incoerência e, conseqüentemente, uma sobreposição entre os programas de apoio ao mercado do trabalho e as funções de ajuda financeira aos desempregados); - 'Há um amplo consenso de que os atuais programas para o mercado de trabalho introduzem incentivos perversos que resultam em baixa produtividade. (Os programas de subsídios salariais (Abono Salarial e Salário-Família) apresentam uma sobreposição quase total de beneficiários, que se encontram, em sua maioria, nos domicílios mais ricos, o que indica um escopo para economias fiscais); - 'Os incentivos perversos para a frequente busca de demissões são intensificados pelas regras do FGTS e sua coordenação precária com o Seguro-Desemprego'. 3) às **'Melhorias na concepção dos programas de apoio ao mercado do trabalho e assistência social'**: a) 'Opções para consolidação da assistência social: Bolsa Família, Salário-Família, BPC e aposentadorias rurais': - 'Outra medida de curto prazo compatível com o objetivo de reforma mais ampla poderia incluir a transformação do Salário-Família em um benefício condicionado à renda em nível de domicílio a fim de incentivar os beneficiários do Bolsa Família a migrarem para empregos formais (O custo do BPC triplicará até 2035, mas reformas nos níveis de benefícios e na cobertura poderiam reduzir os custos)'; b) 'Opções para melhorar o apoio aos desempregados: FGTS e Seguro-Desemprego': - 'Seria possível introduzir mudanças nos parâmetros do FGTS e do Seguro-Desemprego para reduzir os incentivos perversos e melhorar sua eficácia'; - 'O Seguro-Desemprego poderia sustentar o FGTS e oferecer mais apoio aos que ganham menos'; - 'A coordenação entre o FGTS e o Seguro-Desemprego ofereceria às famílias um conjunto de ferramentas mais resilientes para administrar uma série de riscos ao emprego'; - 'Os benefícios de incentivo e eficiência esperados do sequenciamento do FGTS e do Seguro-Desemprego precisam ser ampliados por meio de reformas administrativas'; c) 'Opções para reformular os suplementos salariais: Salário-Família e Abono Salarial': - 'Economias fiscais, maior equidade e incentivos mais robustos para a formalização do trabalho podem ser atingidos por meio da consolidação do Salário-Família e do Abono Salarial em um único suplemento salarial progressivo'; - 'Primeiramente, as exigências de elegibilidade desse novo suplemento de renda consolidado poderiam ser revistas para melhorar o foco do benefício nos trabalhadores mais pobres'; - 'Em segundo lugar, o suplemento salarial deveria recompensar as pessoas empregadas

formalmente'; - 'Por fim, a taxa de retirada do suplemento poderia ser mais gradual, de forma a evitar 'armadilhas' de incentivo a baixos salários'; - 'A reforma dos suplementos salariais ajudaria a liberar fundos para financiar os serviços públicos de apoio ao emprego, que carecem de recursos'; - 'Como alternativa, o Abono Salarial poderia ser reformado para incentivar as empresas a contratarem indivíduos em seu primeiro emprego, ou trabalhadores que encontram dificuldades para serem contratados'; d) 'Simulações das reformas do FGTS, Seguro-Desemprego, Salário-Família e Abono Salarial': - 'As simulações das propostas de reformas demonstram impactos positivos para o mercado de trabalho e os resultados fiscais'; - 'A reforma do FGTS e do Seguro-Desemprego poderia reduzir substancialmente o número de beneficiários e os benefícios oferecidos pelos programas, com economias fiscais de aproximadamente 0,6% do PIB'; - 'O alinhamento do Salário-Família ao Bolsa Família em termos de generosidade poderia mitigar o impacto da remoção do Abono Salarial, conforme proposto acima'; - 'A conversão do Abono Salarial em um subsídio salarial poderia ter um impacto positivo, embora pequeno, no desemprego'; - 'Juntas, essas reformas estimulariam uma pequena queda na duração média das ondas de desemprego e uma redução no desemprego de longo prazo. (A reforma dos programas de apoio ao mercado do trabalho reduziria o desemprego, melhoraria a produtividade e geraria uma economia fiscal significativa)'; 4) aos **'Programas para o mercado do trabalho e assistência social - economia e eficiência a partir de uma abordagem sistêmica integrada'**: - 'A recomendação geral é reformular e integrar todos os programas de proteção social (programas de apoio ao mercado do trabalho e assistência social, bem como as aposentadorias sociais) em um único sistema coerente. (a) Assistência social consolidada; (b) Subsídios salariais dirigidos; (c) Ajuda financeira integrada para os desempregados (Banco Mundial, 2017, p. 87, grifos nossos).

No último ponto, o estudo recomenda a reformulação de todos os programas sociais nas três partes complementares (destacadas no último parágrafo da citação), o que poderia gerar uma economia de até 1,3% do PIB ao longo da próxima década. Realçamos a ausência do debate sobre a construção de uma política salarial que contribua para a desigualdade social. Cabe destacar que, ao longo dessa análise do Banco Mundial, é disseminado o pensamento de que há grave déficit nos recursos da Previdência Social brasileira. Alvim (2018), entretanto, ressalta que, na contramão do falso discurso de crise e déficit "incluindo a Previdência dos trabalhadores do Estado e da iniciativa privada, custeada por uma diversidade de fontes", omite-se que é, "ano a ano, superavitária" (p. 276).

Outros modos de manipular recursos públicos têm impactado significativamente as políticas sociais. Entre esses modos podemos citar a transformação das contribuições do PIS/COFINS em imposto, em 2016, modificando

a natureza desses tributos, que passaram a alterar sua vinculação à Seguridade Social. Além da existência de orçamentos e gastos financeiros públicos sigilosos.

É destacado também, no estudo do Banco Mundial, o papel de ação complementar à Previdência executado pela Política de Assistência Social, uma vez que assegura a transferência de renda a idosos, pessoas com deficiência e bem-estar de populações mais vulneráveis, sem reduzir sua atuação na concessão de benefícios. É notável a busca por reduzir o investimento do Estado nas políticas sociais, representando corte e não ajuste, cuja principal finalidade é favorecer o mercado financeiro. Nessa análise, não há resposta coesa sobre a delimitação do público-alvo das referidas políticas.

Há de se destacar que analisar criticamente o desemprego e as políticas de emprego em contexto de tardo-capitalismo requer esforço e clareza sobre os limites do capital. É essencial realçar o formato contemporâneo que a lei geral da acumulação capitalista adquire, uma vez que ela é perpassada por complexa totalidade de mediações em que se realiza. Apesar do caráter universal e generalizado de determinações econômicas, nesse processo de análise, devem-se considerar as objetivações de particularidades culturais e políticas impostas pela efetivação da lei geral da acumulação capitalista.

Desse modo, a análise das políticas de emprego frente à crítica marxiana deve compreender investigação sobre particularidades histórico-culturais e nacionais das formações sociais, específicas à sua realidade, além do modo como essa categoria vem sendo discutida por diversas referências teóricas.

2.2.1 Políticas de emprego passivas e ativas no Brasil: entre conceitos e avaliações

Para iniciar esta análise, é necessário destacar que políticas de emprego devem ser compreendidas como ações de gestão da superpopulação relativa. Além disso, que o Estado atua para empregabilidade dessa massa de trabalhadores, em especial da camada flutuante dessa composição. Devemos, porém, destacar a fluidez de sua execução na gestão pública, pois suas ações perpassam pelas políticas econômicas, além das de assistência e de educação.

Partindo dos pressupostos e categorias marxianas elucidados e trabalhados no primeiro capítulo desta tese, compreendemos que as políticas de emprego na

atualidade desempenham ação restrita e direcionada para empregabilidade dos trabalhadores (formais e informais). Já as políticas de assistência social, conforme prevê a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), além de atuarem com o processo de transferência de renda, buscam combater a fome e promover a proteção social, sendo direcionadas a públicos específicos (infância e adolescência, pessoas com deficiência e idosos) de pobreza e vulnerabilidade social¹¹⁵.

Destacamos que, conforme Boschetti (2018), no cenário de crise do capital, marcado pela desestruturação do trabalho e pela fragilização dos direitos, observa-se o enfraquecimento da clássica distinção entre assistência social destinada aos pobres considerados incapazes de exercer atividades produtivas e políticas de trabalho voltadas a indivíduos aptos ao labor. Nesse contexto, as transformações do Estado social revelam movimento de fusão entre assistência e trabalho, uma vez que os benefícios assistenciais passam a operar como mecanismos de reprodução da superpopulação relativa. Entretanto, essa associação não se dá sem contradições, pois a assistência dirigida a trabalhadores em condições de inserção laboral é atravessada por critérios e exigências que reafirmam permanentemente a centralidade e a obrigatoriedade do trabalho.

A inevitável evidência de impossibilidade de estabelecimento de pleno emprego no capitalismo coloca a assistência social como âncora na extremidade da fronteira entre trabalho e não trabalho e se associa à tendência geral das políticas sociais de “ativar” os trabalhadores (e às vezes mesmo as pessoas com certas incapacidades/deficiências) a perseguir o caminho da busca de um trabalho cujo horizonte parece cada vez mais inacessível. As chamadas políticas de ativação para o trabalho, ou políticas de ativação da proteção social, expressam e concretizam essa contemporânea relação de atração e rejeição entre trabalho e assistência social (Boschetti, 2018, p. 166-167).

¹¹⁵ Para Boschetti (2018), “o investimento em programas assistenciais pífios, focalizados e recheados de condicionalidades, aliado à manutenção do desemprego estrutural e ao não investimento em políticas universais é uma estratégia útil ao capitalismo para regular o mercado a baixo custo em contexto de crise estrutural. A tendência de ampliação da assistência social imperante tanto nos países do capitalismo central europeu como no capitalismo periférico da América Latina e Caribe se insere na determinação capitalista de garantir a reprodução da superpopulação relativa em todas as suas formas, como uma condição da acumulação. Nesse sentido, as transformações contemporâneas do Estado social, em suas diferentes formas e matizes nacionais, desmistificam a crença da social-democracia na possibilidade histórica de assegurar proteção universalizada pelo trabalho na sociabilidade capitalista. A expansão da assistência social, sobretudo os programas de renda condicionada ou mínimos sociais, conforme terminologia institucional, que abrangem trabalhadores em condições de trabalhar, parece romper a velha dicotomia entre capazes e incapazes ao trabalho e **superar a paradoxal dialética de atração e rejeição entre trabalho e assistência social** (...). Trata-se, contudo, de um fenômeno aparente que esconde importantes contradições que reeditam a tensão entre trabalho e assistência e reforçam a primazia do trabalho a qualquer custo” (Boschetti, 2018, p. 165, destaque nosso).

Sitcovsky (2013), ao analisar a “reconciliação mistificada” entre assistência social e trabalho, relata o impacto do Bolsa Família e das ações de “políticas de ativação”. Segundo o autor, a assistência social, portanto, existe historicamente “na razão contrária ao trabalho” – ela, ao menos, durante longo período, foi a relação predominante.

Isso não elide a constatação de que ambos formam uma unidade de contrários. Numa perspectiva de totalidade, assistência social e trabalho são mediações do movimento de reprodução social determinadas pelas necessidades do capital. As formas de organização social do trabalho, historicamente, determinaram a arquitetura das políticas sociais. Isso significa dizer que o desenvolvimento histórico do trabalho exerce influência direta na definição do tipo, do conteúdo, dos objetivos e do alcance das políticas sociais. Portanto, as políticas sociais podem sofrer inflexões de acordo com o estágio de desenvolvimento da sociedade capitalista, pois a história do capitalismo é atravessada por formas diferenciadas de subsunção do trabalho ao capital. Neste sentido, na impossibilidade de garantir direito ao trabalho – quer pelas condições que assume o trabalho no capitalismo, quer pelo nível de desemprego estrutural e de precarização do trabalho no qual nos encontramos, ou, ainda, pela orientação da política econômica posta em prática no país – o Estado amplia seu campo de atuação na medida em que também assume os aptos ao trabalho. Ou seja, em tempos de crise, ‘os pobres’ sobre os quais incide a assistência social são: os miseráveis, desempregados, desqualificados para o trabalho, os trabalhadores precários, além dos tradicionalmente considerados inaptos para as tarefas laborais (Sitcovsky, 2013, p. 227-228).

De acordo com Marx (2006, p. 751), conforme já destacamos, “a superpopulação relativa está sempre presente nos movimentos da oferta e da procura de trabalho”, mantendo os propósitos de exploração e domínio do capital. O autor destaca que essa superpopulação relativa de trabalhadores apresenta-se sob variadas nuances, e “todo trabalhador faz parte dela, durante o tempo em que está desempregado ou parcialmente empregado (Marx, 2006, p. 752). Assim como três formas são variadas (flutuante, estagnada e latente), as intervenções do Estado às suas particularidades também são diversas, razão pela qual apontamos as políticas de emprego como uma dessas respostas¹¹⁶.

¹¹⁶ Destacamos a contemporaneidade da categoria “superpopulação relativa”, no entanto indicamos a necessidade de atualizar esse debate, tendo em vista o avanço da acumulação capitalista e a importância de elucidar as particularidades e singularidades do desenvolvimento histórico da economia

Conforme expresso no primeiro capítulo, a superpopulação relativa é um conceito marxista que se refere à “população sobrando” da acumulação de capital, frente à necessidade de implementar novas técnicas de produção e à centralização do capital. É essa parte da força de trabalho que se torna supérflua, que é alvo das políticas sociais de emprego e de transferência de renda. A existência dessa superpopulação relativa é um dos fundamentos que explica o desemprego como fenômeno estrutural do capitalismo.

Para Mészáros (2009), a produção capitalista, na busca pela expansão de lucros, repele grandes massas humanas dos diversos campos de atividade laboral, mas essa massa não deve ser “considerada supérflua”, pois assegura a continuidade da reprodução ampliada e da autovalorização do valor. O autor afirma que, no contexto de “crise estrutural”, as ações estatais apresentam-se cada vez mais restritas e inviáveis, visto que o desemprego cresce cronicamente em todos os campos de atividade no mundo, até mesmo quando “disfarçado como práticas trabalhistas flexíveis”, com a precarização das condições e relações de trabalho, ocorrendo “transformação do tradicional exército de reserva do trabalho numa explosiva força de trabalho supérflua – ainda assim e ao mesmo tempo mais necessária do que nunca para possibilitar a reprodução ampliada do capital” (p. 334). Desse modo, variadas serão as respostas para o “desemprego crônico”, resultante das contradições

dos diversos países e da composição e entornos da classe trabalhadora. Outros importantes conceitos devem ser debatidos, como “exército industrial de reserva” (categoria marxiana substituída por alguns autores por “exército mundial de reserva” – Chesnais, 2016) e “massa marginal” (conceito apresentado por José Nun, que inaugurou um olhar específico sobre a superpopulação relativa e a pobreza na América Latina – NUN, 1969). Antunes (2014) relata sobre a existência de uma “nova morfologia do trabalho no Brasil”, que traz traços diferentes – “a classe-que-vive-do-trabalho”, compreendendo o operariado industrial, rural, os assalariados de serviços, os novos contingentes de homens e mulheres terceirizados, subcontratados, temporários, os quais se ampliam. Desse modo, verificamos que o próprio conceito marxiano de “camada flutuante” da superpopulação relativa tende ser alterada, já que as condições de trabalho “precárias e degradantes” passam a ser regra na América Latina, e não exceção. Antunes (2014, p. 50) relata que há um sentido ampliado para a classe trabalhadora, que incorpora tanto os/as trabalhadores/as produtivos/as quanto o “amplo conjunto de assalariados improdutos, que não geram diretamente mais-valia, mas que são imprescindíveis nesse processo de trabalho capitalista e que vivenciam, tanto objetiva quanto subjetivamente, situações que têm clara similitude com aquelas experimentadas pelos trabalhadores produtivos” (Antunes, 2014, p. 50). Assim, frente às profundas transformações ocorridas no mundo produtivo do capitalismo contemporâneo, o conceito ampliado de classe trabalhadora engloba os trabalhadores manuais diretos e “a totalidade dos trabalhadores e trabalhadoras, cada vez mais integrados pelas cadeias produtivas globais, que vendem sua força de trabalho como mercadoria em troca de salário e são pagos por capital-dinheiro, independentemente de a atividade que realizam ser predominantemente material ou imaterial” (Antunes, 2014, p. 51).

estruturais imanentes à dinâmica sociometabólica de busca pela acumulação capitalista, que levam à extração combinada da mais-valia absoluta e relativa.

O processo de reestruturação produtiva, resposta à crise estrutural do capital nos anos de 1970, foi responsável por criar formas de gerar lucro para o capital, intensificando o processo de exploração do trabalhador e alargando a superpopulação relativa de trabalhadores. O processo econômico de mundialização financeira também foi responsável por reorganizar e ampliar essa massa de trabalhadores desempregados. De acordo com Oliveira (2010),

a superpopulação relativa não é uma categoria monolítica, estável, onde se incluem determinados segmentos de trabalhadores e excluem-se outros. Sua inserção ou exclusão do mercado de trabalho depende dos momentos de crise e/ ou de expansão do processo de industrialização, da pressão dos trabalhadores organizados ou, ainda, das políticas governamentais adotadas pelos governos dos diferentes países (Oliveira, 2010, p. 279).

A configuração da superpopulação relativa de trabalhadores e as respostas a essa parcela de trabalhadores também são mediadas pelo próprio movimento histórico-social do Estado, essencialmente em economias dependentes. Para Maranhão (2004), o rebaixamento da condição de vida do trabalhador e a flexibilização do trabalho e das legislações trabalhistas são estratégias que dialogam com o agravamento do pauperismo e do desemprego, trazendo contradições ainda mais devastadoras para a condição de vida e trabalho da classe trabalhadora (Maranhão, 2004, p. 76).

Mota (2013), ao abordar as particularidades do desenvolvimento capitalista nos países latino-americanos, reforça a superexploração do trabalho como fundamento do capitalismo dependente e relata que a mediação da reforma do Estado é materializada na supressão de direitos sociais. Essa supressão é expressa na desregulação do trabalho e da proteção social pelos processos de “privatização e mercantilização dos serviços sociais públicos” e na “formação de cultura e subjetividade políticas derivadas e reiterativas desses processos”, instaurados sob pilares como “o empreendedorismo, a empregabilidade e a fratura dos ideários dos trabalhadores”. A autora reforça que

os mecanismos utilizados no processo de enfrentamento da crise capitalista têm incidência direta sobre o mundo do trabalho e dos trabalhadores, mediada pela intervenção do Estado, cujas dimensões objetivas e subjetivas determinam modos de ser e viver de homens e

mulheres nessa quadra histórica. Dentre as diversas dimensões implicadas neste movimento, destaco a precarização do trabalho, problematizando-a e conceituando-a como expressão da superexploração dos trabalhadores (Mota, 2013, p. 80).

Reforçando que a superexploração é uma categoria explicativa do trabalho precário, a estudiosa destaca que os traços gerais do movimento de centralização/concentração do capital e descentralização da produção são expressos no desemprego, no trabalho precário e desprotegido, na extensividade e intensividade das jornadas de trabalho, na criação de empregos temporários etc. A supressão de direitos e garantias sociais do trabalho, na América Latina, resultam das reformas operadas nas políticas sociais em prol da privatização e da mercantilização de bens e serviços sociais públicos, cujo acesso se daria pelo mercado e à mercê de contrapartidas financeiras (Mota, 2013, p. 81).

Penso que na atual fase de subsunção formal e real do trabalho ao capital, a potenciação da exploração do trabalho, através da sua precarização, pode ser compreendida como um processo de desvalorização da força de trabalho, que se faz mediante: - a violação do valor do trabalho socialmente necessário, através da redução dos salários/remuneração do trabalhador, restringindo sua reprodução e a de sua família aos mínimos de sobrevivência, portanto, abaixo dos 'padrões normais' socialmente vigentes em cada sociedade (materiais, culturais e morais); - a redução da qualidade e do tempo real de vida do trabalhador pelo desgaste psicofísico do trabalho; - o sitiamento de qualquer projeto de vida do trabalhador e sua família (ético-político, pessoal, social), empobrecendo suas objetivações e ideários, dada a centralidade da luta pela sobrevivência, a insegurança, as incertezas e os riscos do trabalho; - a fratura da organização e da solidariedade coletivas das classes trabalhadoras, determinada pelo esgarçamento da vivência coletiva do trabalho, pela concorrência entre os trabalhadores etc. (Mota, 2013 p. 83).

Assim, na atual dinâmica capitalista, atendo-se à violação do valor (equivalente) do trabalho necessário, a autora problematiza a usurpação do fundo de consumo do trabalhador (expressão do processo de superexploração do trabalho) como mediação da ação do Estado pela

subtração de direitos e da mercantilização do acesso aos bens, serviços e benefícios públicos (políticas sociais) que são (foram?) pressupostos da reprodução do trabalhador desde a emergência do capitalismo monopolista" (...). Seguindo essa argumentação, as expropriações de direitos, paralelamente à oferta de serviços mercantis antes acessados como políticas públicas, poderiam ser

consideradas mecanismos de superexploração do trabalho, porquanto uma parcela do salário/remuneração do trabalhador destina-se à compra de bens e serviços – como saúde, educação, creches, lazer, cultura etc. (Mota, 2013, p. 83)¹¹⁷.

Mota (2013) exemplifica sua análise teórica:

No Nordeste do Brasil, em Pernambuco, numa área onde predomina a indústria de confecções, especificamente a do vestuário, podemos observar, com clareza, a realização desta superexploração. Embora empregada e com renda do trabalho, a população vive em condições de pobreza, em decorrência das baixas remunerações e da inexistência de infraestrutura e serviços sociais públicos. Isso a obriga a adquiri-los no mercado, subtraindo do seu salário os recursos destinados a atender a suas necessidades básicas de subsistência. Para compensar, os trabalhadores na região têm jornadas de trabalho de 14 horas diárias, o seu trabalho é por peça e em domicílio. Não sendo beneficiários do sistema de previdência e não possuem serviço algum voltado para a sua saúde, a despeito das atividades insalubres e dos acidentes de trabalho e domésticos. Nesse sentido, as supressões do acesso a bens e serviços sociais – que desde o capitalismo monopolista requeriam o financiamento de fundos públicos como partícipes da reprodução do trabalhador – se convertem atualmente em negócios privados e lucrativos, adquiridos pelos trabalhadores e suas famílias mediante compra com parte dos seus miseráveis salários. O resultado é um crescente aumento da superexploração dos trabalhadores pela combinação da extensão e intensificação do trabalho, com remunerações muito aquém do socialmente aceito e historicamente conquistado como sendo o necessário aos modos de vida e sobrevivência dos trabalhadores. Assim, o trabalhador passa a ser o único responsável pela sua reprodução, sendo a sua superexploração mediada tanto pela compra dessas mercadorias, como pela desresponsabilização dos que contratam ou subcontratam sua força de trabalho, numa explícita organicidade entre capital privado e Estado. Isso remonta ao período do capitalismo concorrencial, mas vem sendo tratado como uma condição do trabalhador sem padrão, por conta própria, e como expressão de uma vocação empreendedora nata dos trabalhadores (Mota, 2013, p. 86).

Nesse sentido, concordamos com Mota (2013) ao compreender que a política de emprego na atualidade contribui para esse processo de expropriação, flexibilizando

¹¹⁷ A estudiosa remete sua análise aos argumentos de Francisco de Oliveira: “Nas últimas cinco décadas, acelerada e abrangentemente, o que se chama *Welfare State*, como consequência das políticas originalmente anticíclicas de teorização keynesiana, constituiu-se no padrão de financiamento público da economia capitalista. Este pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras, universais e pactuadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais” (Oliveira, 1998, p. 8).

direitos conquistados e precarizando condições de trabalho e de vida da classe trabalhadora. Desse modo, buscaremos comprovar a hipótese de que a política de emprego atua como esteio do capital, de modo que o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), é um dos principais recursos do Fundo Público usurpado pelo capital.

Ações de mercantilização de direitos antes acessados como políticas públicas, ao serem situadas como modalidades de “expropriações” devem ser consideradas como mecanismos de superexploração do trabalho. Isso porque “uma parcela do salário/remuneração do trabalhador” será destinada à compra de bens e serviços – como saúde, educação, creches, lazer, cultura etc. –, ou será destinada à constituição de fundos para suportar tais despesas no futuro, como seguros de saúde e os fundos de pensões para as aposentadorias (Mota, 2013). Devemos destacar também as jornadas extenuantes dos trabalhadores informais e autônomos.

Fontes (2018) discute a lógica do capitalismo em relação à “expropriação”, às demissões e à exploração da força de trabalho, relatando que o funcionamento do capital gera superpopulação relativa – o chamado exército industrial de reserva – tanto pela expropriação dos meios de subsistência, quanto pelo recorrente desemprego. Essa massa de trabalhadores excedentes cumpre duplo papel: pressiona para a redução de salários dos empregados e serve como reserva para períodos de expansão capitalista (Fontes, 2018).

Para a autora, de forma estrutural, a dinâmica das expropriações e das demissões revela não apenas a permanente subordinação do trabalhador, mas também a intensificação da acumulação e da concentração de capital. As “expropriações” convertem atividades e meios de vida em capital, enquanto as demissões ajustam o contingente de trabalhadores, ampliando a escala da exploração. A estudiosa reforça que esses processos são interligados, configurando uma lógica em que crises e inovações tecnológicas tornam-se mecanismos permanentes de reestruturação. Assim, a contínua introdução de tecnologias e novas formas organizacionais tende a ampliar a precariedade, aumentar o desemprego e fortalecer o domínio do capital, reafirmando a centralidade da extração de mais-valor e a subordinação das classes trabalhadoras.

Ao desemprego recorrentemente recriado se acrescentam permanentemente novos expropriados da terra ou de outras atividades

através das quais asseguravam sua subsistência. Estamos destacando que as recorrentes demissões não devem ser igualadas – *a priori* – com novas expropriações, mas com um ato corriqueiro e tragicômico monótono do funcionamento regular de expansão da acumulação de capitais. Ambas lançam massas de trabalhadores no mercado, e o que as diferencia (ao menos até os dias atuais) é que as demissões não necessariamente envolvem a transformação direta de meios de existência em capital. Em contrapartida, sucessivas e intensas expropriações alienam meios de vida, apropriados pelo capital e transformados em formas de sujeição dos seres sociais (...). Expropriações e demissões são movimentos complementares, coligados um ao outro, o primeiro assegurando a possibilidade da existência do segundo e levando a ele. Não são idênticos, e é preciso destacar pontos de união fundamentais entre eles: a) ambos são a expressão dos desdobramentos concretos do capitalismo como processo histórico, e de sua expansão contraditória e avassaladora. Nos dois casos, envolvem enorme violência, lutas, enfrentamentos e permanentes tensões. Além disso, são agudizados ou até mesmo mudam de configuração segundo as escalas – de acumulação, históricas e geográficas – de reprodução ampliada do capital (com seu cortejo de centralização e concentração); b) ambos aumentam o número de trabalhadores disponíveis para o capital; c) ambos conservam, reproduzem e ampliam a expropriação fundante, originária; d) trabalhadores demitidos ou recém-expropriados (seja o povo do campo ou vítimas de expropriações secundárias) integram igualmente a superpopulação relativa; e) os dois movimentos expressam o aprofundamento da contradição axial da vida sob o capitalismo, a expansão da socialização da produção, através da intensificação da divisão social do trabalho, e a apropriação privada e concentrada de seus resultados. As formas e proporções da divisão social do trabalho e da apropriação modificam as condições das lutas sociais e suas possibilidades; f) ambos promovem uma furiosa intensificação da socialização dos processos de extração de valor, e reinstalam exatamente a fissura que expõe o nervo doloroso da contradição, a permanente recondução dos seres sociais à condição de supérfluos para o capital; g) ambos resultam de uma conjunção entre lutas de classes e concorrência intercapitalista. As expropriações ressobram trabalhadores, por exemplo, quando iniciativas de cooperação procuram driblar o capital, ou quando trabalhadores inventam meios parciais de assegurar suas existências apesar do predomínio do capital. As demissões são também formas brutais de resposta à concorrência intercapitalista e às lutas concretas de trabalhadores, pelo recurso às inovações tecnológicas ‘poupadoras de trabalho’ (Fontes, 2018, p. 27-28).

Para Teixeira e Neves (2018), as medidas de ativação para o trabalho (incorporadas nas políticas de trabalho e assistência social) no Brasil contribuem para a reprodução ampliada do capital em um cenário de crise, tendo em vista a tendência “em agudizar a exploração da força de trabalho”, desenvolvendo mecanismos que legitimam desigualdades sociais e desemprego.

No contexto mundial, o aumento da exploração do trabalho tem sido um dos fatores acionados para revigorar a decadência do capitalismo, ainda que em tempos do chamado desemprego estrutural. De modo geral, esta exploração da força de trabalho é acompanhada pelo rebaixamento salarial, retirada de direitos trabalhistas, intensificação do trabalho, focalização/privatização de políticas sociais, aumento da idade para aposentadoria, crescimento de impostos regressivos, ampliação de programas de transferência de renda, entre outros. Frações da classe trabalhadora que estão desempregadas e em trabalhos precários têm sido alvo de um conjunto de políticas chamadas de “ativação” para o mercado de trabalho, que operam, combinadas ou isoladamente, nos países centrais e dependentes. Trata-se de cursos de qualificação profissional, projetos de geração de emprego e de economia solidária, estímulos ao empreendedorismo e ao crédito, programas de transferência de renda, criação do primeiro emprego, estímulo à criação de emprego de jovens, subvenções a empresas (Teixeira; Neves, 2018, p. 134).

De acordo com as autoras, de modo geral, ações de ativação para o trabalho, em economias dependentes, contribuem para superexploração do trabalho, legitimação do trabalho precário e passivização de conflitos sociais¹¹⁸. Teixeira e Neves (2018) relatam que as atuais transformações no mundo do trabalho têm se expressado em diferentes tendências que revelam tanto os limites estruturais do capitalismo quanto as estratégias políticas e econômicas para manter a exploração da força de trabalho.

No Brasil, as autoras apontam a existência de cinco tendências: a primeira refere-se à criação de empregos formais com salários inferiores ao necessário para a reprodução da vida, os quais, ainda que possam contar com alguma complementação via benefícios sociais, mantêm os trabalhadores em situação de insuficiência de renda. A segunda tendência aponta para o estímulo ao trabalho por conta própria, seja em sua dimensão individual, como no caso do Microempreendedor Individual (MEI), seja em sua dimensão coletiva, por meio de Empreendimentos de Economia Solidária (EES). Já a terceira tendência volta-se para o fortalecimento da política de assistência social, entendida como possibilidade – e não obrigatoriedade – de acesso ao trabalho, deslocando para a esfera assistencial parte das funções de proteção social. A quarta

¹¹⁸ Já em países capitalistas centrais, “a ‘ativação para o trabalho’ consiste em diversas experiências nas quais o acesso aos benefícios sociais tem sido condicionado à obrigatoriedade de inserção em atividades de treinamento profissional e/ou de empregos precários com direitos reduzidos, expressando a transição do *welfare* para o *workfare*. Esse processo tem favorecido a ativação em postos de empregos precários em contexto de desemprego estrutural e se mostrado rentável ao capital e eficiente à exploração da força de trabalho” (Teixeira; Neves, 2018, p. 136).

materializa-se nas desonerações tributárias, apresentadas como medidas de incentivo à criação de empregos, sob a justificativa de reduzir o suposto “alto custo do trabalho” no Brasil. Por fim, a quinta tendência, de caráter mais estrutural, expressa-se na ofensiva político-econômica contra os direitos trabalhistas, aprofundando a flexibilização e a precarização e conduzindo a um estágio ainda mais extremo da exploração do trabalho. Tais medidas, todavia, têm contribuído para o desfinanciamento da Seguridade Social, enfraquecendo o sistema de proteção social como um todo.

Algumas das particularidades dessas medidas de “ativação” no Brasil consistem no estímulo a formas de exploração de trabalho não assalariada, por conta própria, e legitimação de históricas formas de ocupações precárias; na ampliação de formas de exploração da força de trabalho; no aumento da superpopulação relativa e necessidade de ministrá-la (combinação de atos de reprodução material, de cooptação e de violência). São estratégias que não “ativam” postos de emprego com proteção social, mas que reforçam as marcas da empregabilidade e do empreendedorismo no terreno do trabalho; acirram a competição entre trabalhadores/as e intensificam a exploração, especialmente com o crescimento da superpopulação relativa (pressionam a remuneração para patamar inferior, oferta de mão de obra excedente para consumo de acordo com as necessidades de valorização do capital); aumentam a pauperização; amortecem conflitos sociais. São apenas alguns dos elementos que contribuem para o processo ampliado de reprodução do capital. Essas características estão relacionadas à condição histórica de desemprego estrutural e precarização do trabalho no Brasil extremamente funcionais à dinâmica de acumulação nesta economia capitalista dependente, marcada pela extrema concentração social da riqueza; pela drenagem de grande parte do excedente econômico nacional para o exterior; pela persistência de formas pré-capitalistas de trabalho e de formas de superexploração da força de trabalho; pelo histórico descompromisso das classes dominantes brasileiras com um mínimo de legalidade democrática (Teixeira; Neves, 2018, p. 145).

Para o IPEA (2024), as políticas públicas de emprego têm os seguintes objetivos: promover proteção ao emprego; estimular o primeiro emprego; integrar e articular políticas públicas direcionadas aos trabalhadores rurais; promover e ampliar a formalização nas relações de trabalho. A entidade destaca que, desde 1971, diversas foram as iniciativas implementados, por meio de leis e decretos, que materializam essa política pública, em que destacamos: Programa do Seguro-Desemprego (1971), Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (2003), Programa de Proteção ao Emprego (2015), Programa Emergencial de

Suporte a Empregos e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (2020).

Essas políticas de emprego¹¹⁹ (compostas por programas, projeto e ações de gestão) podem ser caracterizadas da seguinte forma: ativas – buscam promover ações para ampliação da permanência do trabalhador no mercado de trabalho, diminuir o tempo de recolocação de desempregados, aumentar a empregabilidade, fomentando processos de geração de oportunidades de trabalho ou renda; passivas – voltadas à oferta de assistência ao trabalhador que perdeu o emprego ou está em situação de vulnerabilidade, como baixos salários e ausência de vínculo funcional.

Em 1995, Azeredo e Ramos realizaram um estudo para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que destacou experiências e desafios das políticas públicas de emprego naquele período, quando terceirização e desemprego já se faziam presentes como sérias refrações da questão social no Brasil. De acordo com os autores, o poder público exercia inúmeras formas de intervenção, afetando o nível de emprego e o mercado de trabalho; as intervenções iam desde a fixação do salário-mínimo, o contexto institucional que regula as relações capital-trabalho e os custos fiscais e parafiscais nos encargos trabalhistas, até a formação profissional, afetando variáveis que incidem sobre a oferta de oportunidades de trabalho (a curto e longo prazo), bem como o mercado de trabalho em si. Para os autores, as políticas de emprego são medidas de dois tipos específicos de instrumentos: as passivas e as ativas.

¹¹⁹ Apesar de compreendemos o desemprego como refração da questão social e de utilizarmos os aportes marxianos para compreender essa categoria, devemos destacar que existem várias teorias e formulações econômicas sobre o desemprego. De acordo com Zylberstajn e Balbinotto Neto (1999), responsáveis por sistematizar as teorias do desemprego, existem quatro tipos de desemprego, que remetem às origens de suas causas: o estrutural, o friccional, o sazonal e o de demanda. “O componente estrutural é a parcela da taxa de desemprego que não é revertida após um ciclo econômico. Ocorre, principalmente, quando não há um ‘matching’ entre as habilidades requeridas pelas firmas e as oferecidas pelos indivíduos, causando um desequilíbrio no mercado de trabalho, mesmo que os salários reais sejam flexíveis e os custos de ajustamento sejam nulos (...). O desemprego friccional ocorre devido ao fato de que tanto as firmas quanto os trabalhadores necessitam de algum tempo para realizar o ‘matching’ e obter informações relevantes para que seja firmado um contrato de trabalho. É um desemprego temporário, relacionado com as mudanças de emprego dos trabalhadores. Sua importância depende tanto da magnitude das mudanças de emprego como da duração média do desemprego. O desemprego sazonal ocorre devido às flutuações do nível de emprego que ocorrem no período de um ano e que são inerentes à atividade econômica. Por ser um desemprego com características bastante previsíveis e localizado, não constitui um problema significativo do ponto de vista econômico. O desemprego devido à insuficiência da demanda agregada se reflete no mercado de trabalho por uma redução no número de vagas e/ou por uma menor probabilidade de encontrar uma vaga, mesmo que haja indivíduos habilitados para ela” (Zylberstajn; Balbinotto Neto, 1999, p. 132).

As políticas passivas consideram o nível de emprego (ou desemprego) como dado, e o objetivo é assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o ‘excesso de oferta de trabalho’. Os instrumentos clássicos destas políticas são: seguro-desemprego e/ou indenização aos desligados, adiantamento da aposentadoria, expulsão de população, redução da jornada de trabalho etc. O instrumento mais importante nessas alternativas foi, historicamente, o seguro-desemprego. Em realidade, a denominação seguro-desemprego é um termo suscetível a críticas. Caracterizar um sistema de assistência ao desempregado como ‘seguro’ implica que: a) o financiamento (tanto do empregador como do empregado) seja sobre o salário; b) as condições de acesso têm como restrição um número mínimo de cotizações; c) o valor do benefício ao desempregado é determinado pelo salário sobre o qual foram feitas as cotizações e, em certos casos, pelo número de cotizações; e d) a duração do benefício é função da duração das cotizações. Na prática, essas condições dificilmente são preenchidas e os sistemas de ‘seguro-desemprego’ possuem, mundialmente, uma certa lógica de ‘assistência’ (existe uma contribuição financeira que provém de fundos públicos ou parafiscais, o mínimo a ser recebido não depende sempre do número de cotizações ou do salário sobre o qual incidia a contribuição etc.). Diferentes desse tipo de instrumento, **as políticas ativas** visam exercer um efeito positivo sobre a demanda de trabalho. Os instrumentos clássicos desse tipo de política são: a criação de empregos públicos, a formação e reciclagem profissional, a intermediação de mão-de-obra, a subvenção ao emprego e, em geral, as medidas que elevem a elasticidade emprego-produto. (A mais popular destas últimas medidas é o apoio às micro e pequena empresa) (Azeredo; Ramos, 1995, p. 94-95, grifos nossos).

Azeredo e Ramos (1995) relatam que falta de oportunidades de emprego e/ou de “emprego de boa qualidade”¹²⁰ estava associada à crescente “exclusão social e à elevação dos níveis de pobreza”, realidade que se manifestava tanto nas sociedades centrais quanto nas periféricas a partir da segunda metade dos anos 1970, tendo em vista que uma satisfatória oferta de empregos já não podia ser mais considerada um “subproduto natural ou automático do crescimento econômico”. Os estudiosos demonstram, com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e

¹²⁰ Conforme apresentado no início deste estudo, esse conceito aproxima-se do que hoje é compreendido como trabalho decente, seguindo os preceitos da OIT. Azeredo e Ramos (1995), definiam como “emprego de boa qualidade”, pautando-se em amplo consenso na literatura, os empregos cujas principais características “são uma produtividade elevada, um certo nível de qualificação do trabalhador, perspectivas de promoção, baixa taxa de rotatividade e cobertura social (dada pelo Estado ou pela própria firma). Contrariamente, os empregos precários são definidos a partir de uma taxa de rotatividade elevada, baixa produtividade e qualificação do trabalhador, poucas perspectivas de carreira, e nenhuma ou escassa cobertura social” (Azeredo; Ramos, 1995, p. 92).

Desempregados (CAGED)¹²¹, que, durante 1985/86, no Brasil, foram criados quase 1 milhão de empregos por ano; já em 1993/94, essa quantidade havia reduzido a uma média levemente superior a 200 mil, demonstrando os impactos sobre a demanda de trabalho formal e as novas formas de organização (terceirização). Isso levou à conclusão de que a “elasticidade emprego-produto” passava por drástica redução entre os dois períodos, reafirmando a importância de políticas públicas qualificadas para área.

Em 2023, os dados do CAGED registraram que o Brasil abriu 1,48 milhão de vagas formais em 2023, no entanto esse número é o segundo menor desde 2020, ano da pandemia de COVID-19, quando o saldo foi negativo em 191 mil postos de trabalho. Esse saldo de 2023 representa queda de 26,3% em relação ao registrado em 2022, quando o país abriu 2,013 milhões de vagas com carteira assinada. Destacamos que, no acumulado de 2023, esse saldo de 1.483.598 postos de trabalho, representa o resultado de 23.257.812 admissões e 21.774.214 de desligamentos, em que 255.383 (17,2%) podem ser caracterizados como “não típicos”, com predominância de trabalhadores com menos de 30 horas semanais e de caráter intermitente. O CAGED detalha que os cargos de 30 horas representam o total de 124.895 e de intermitentes 87.021. Com relação aos setores pesquisados pelo cadastro, o de “Serviços” liderou a geração de empregos, representando um saldo de 886.256 postos de trabalho, seguido pelo de “Comércio”, com um saldo de 276.528; “Construção civil” com 158.940; “Indústria” que gerou 127.145 postos e “Agropecuária” com 34.762. Os estados que obtiveram maior saldo de postos de trabalho foram respectivamente São Paulo (390.719), Rio de Janeiro (160.570) e Minas Gerais (140.836); já as unidades da federação que empregaram foram Acre (4.562), Roraima (4.966) e Amapá (5.701)¹²². Esses postos de geração de emprego contemplaram em maior parte homens (840.740) do que mulheres (cerca de 642.892).

¹²¹ De acordo com Ministério do Trabalho e Emprego, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) foi criado como registro permanente de admissões e dispensas de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). É utilizado pelo Programa de Seguro-Desemprego, para conferir dados referentes aos vínculos trabalhistas, além de outros programas sociais. Esse Cadastro serve ainda como base para elaboração de estudos, pesquisas, projetos e programas ligados ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que subsidia tomada de decisões para ações governamentais. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoes-2/caged-3/>. Acesso em: 20/07/2025.

¹²² Apesar de ilustrarmos os dados da realidade de 2023, os dados de 2016 a 2022, objeto de análise desta pesquisa, serão apresentados nos próximos itens.

Observamos que, apesar de a criação de empregos aumentar no decorrer de décadas, a desregulamentação e a precarização do trabalho elevou-se severamente, oferecendo muito pouco em termos de redução das desigualdades e oferta de postos de trabalho de qualidade. Conforme Azeredo e Ramos (1995),

Nos países anglo-saxões, a desregulamentação ocorrida nos anos 80 foi acompanhada de uma notável elevação da demanda de trabalho, mas também de uma dualização social e de um crescimento da pobreza que induziu questionamento sobre a qualidade dos postos de trabalho oferecidos. Esses resultados levaram a redesenhar toda a atuação pública em termos de emprego. A necessidade de uma política governamental que atue diretamente sobre o mercado de trabalho, visando maximizar a oferta de emprego, dada a restrição macroeconômica e o contexto institucional (salário-mínimo, relações capital-trabalho etc.), foi uma tendência em todo o mundo desenvolvido a partir da década passada, e nos países periféricos nos anos 90. Essa política estruturou-se no que se convencionou denominar de Sistema Público de Emprego, que associa assistência ao desempregado, intermediação, formação e reciclagem profissional. No Brasil, esse sistema, ainda que sem uma estratégia definida, começa a delinear-se a partir de 1990, tendo como eixo os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Esses primeiros passos, dada essa ausência de estratégia, foram pouco coordenados, e faltaram instituições públicas que garantissem sua implementação, além de, não poucas vezes, os recursos terem sido direcionados segundo a capacidade de pressão dos lobbies. Um fato curioso no Brasil é uma certa folga em termos de recursos financeiros, paralelamente à ausência de uma estratégia estruturante (Azeredo; Ramos, 1995, p. 93).

Segundo os autores, a partir dos anos de 1970, com a crise econômica, os governos de todos os países centrais passaram a utilizar largamente essas medidas (e outras, como subsídio ao emprego de jovens e desempregados de longa duração, flexibilização da legislação para possibilitar contratos de tempo parcial e temporários etc.) para buscar combater o crescente desemprego. Os sistemas públicos de emprego combinaram medidas de política tipicamente passivas (assistência financeira ao desempregado) com instrumentos ativos (formação e reciclagem profissional e intermediação). Azeredo e Ramos (1995) relatam que a crise do petróleo, de 1973, que era dita como passageira, passou a ser enfrentada “pelas então tradicionais ferramentas keynesianas”, apresentando tendência geral de “ampliar os benefícios do seguro-desemprego para proteger a crescente população desempregada”, no entanto a persistência do desemprego e a sua extensão “tornaram

extremamente frágil o equilíbrio financeiro dos sistemas de ajuda ao desempregado” (Azeredo; Ramos, 1995, p. 96).

Já durante os anos de 1980, outra causa estrutural somou-se a esse panorama: “a multiplicação de formas ‘atípicas’ de emprego (trabalho em tempo parcial, por tempo determinado e autônomo), reduzindo a cobertura dos sistemas de proteção social. Tendo como pano de fundo a crise financeira dos sistemas de seguridade e a “ofensiva política do liberalismo”, a proteção ao desempregado tanto em termos financeiros quanto de espaço no tempo começa a restringir-se, especialmente o seguro-desemprego. Desse modo, paralelamente à crescente perda dessa política passiva, começavam a ocupar um lugar central, na maioria dos países, duas políticas ativas: formação e reciclagem profissional e intermediação¹²³. Isso paralelamente à “revolução tecnológica” que estava em curso, exigindo trabalhadores mais qualificados e polivalentes. Diversas foram as críticas às políticas de emprego ainda nos anos de 1990, e vários desafios ainda estão presentes na atualidade:

Os SINEs representam um instrumento importante para a estruturação de um Sistema Público de Emprego. No entanto, esse processo de reestruturação em curso, com financiamento do FAT, é lento e necessariamente desigual, face às enormes disparidades regionais. Dada essa heterogeneidade que caracteriza o Brasil, esse sistema público deve ser descentralizado e o Poder Federal pode induzir, mas não impor, as mudanças necessárias. **Deve existir vontade política em nível estadual para a implementação de programas eficazes e eficientes de emprego, combinada com estruturas administrativas que permitam essa implementação.** Os recursos do FAT não devem ser vistos como uma possibilidade de atenuar as restrições fiscais no nível dos estados. Para minimizar essa possibilidade de considerar os recursos federais para programas de emprego como uma fonte de financiamento de outras atividades, alguns controles externos (ONGs, universidades, entidades da sociedade civil etc.) devem fiscalizar a eficácia e eficiência dos recursos alocados. Essa eficiência passa, também, por uma focalização dos programas, que devem ter como requisito um estudo de cada mercado de trabalho regional, a fim de identificar os grupos mais afetados pelo desemprego e as causas dessa vulnerabilidade. **A experiência internacional já demonstrou que programas massivos são ineficazes e ineficientes.** Por outra parte, a formação, a reciclagem e a intermediação não devem estar restritas aos trabalhadores desempregados que recebem seguro. A força de

¹²³ O processo de intermediação da mão-de-obra, conforme Azeredo e Ramos (1995), também é outro importante eixo das políticas ativas implementadas no âmbito dos sistemas públicos de emprego, devido à “difusão da informação disponível entre a oferta e a demanda de trabalho” e ao contato entre empregadores e potenciais empregados.

trabalho ocupada, tanto no segmento formal quanto no informal, também deve fazer parte do público-alvo das políticas de emprego. A aprovação da Lei no 8 900/94, que estabelece que uma das finalidades do seguro-desemprego é a qualificação do trabalhador (independentemente de sua condição de empregado ou desempregado, formal ou informal), é um passo nessa direção. O financiamento dos pequenos empreendimentos constitui hoje uma demanda quase que generalizada na sociedade. Viabilizar o acesso ao crédito para setores tradicionalmente marginalizados dos circuitos financeiros pode ser uma ferramenta útil na política de emprego. Porém, deve-se evitar a associação do micro e pequena firma a uma panaceia capaz de solucionar os problemas de emprego e redistribuir a renda. O financiamento à pequena firma deve ser complementado por uma política de formação de recursos humanos que permita a sua viabilização financeira e a sua integração ao setor moderno da economia. Nesse aspecto, deve existir uma política de cooperação entre os órgãos oficiais de crédito e o Sistema Público de Emprego para que o financiamento e a formação sejam partes integrantes de um mesmo programa. Aumentar a eficiência e a eficácia das políticas ativas passa, também, por um controle social das entidades financiadas com recursos parafiscais, como SENAI, SENAC, SENAR e SENAT. Estas devem, à semelhança do CODEFAT, ser gerenciadas por conselhos tripartites e incorporadas ao Sistema Público de Emprego. Por último, ainda que esteja à margem de uma política de emprego, o desempenho ao sistema educacional básico, cujas deficiências em termos de serviços e nível de evasão são notórias, determina a qualidade da mão-de-obra de um país (Azeredo; Ramos, 1995, p. 114-115, grifos nossos).

De acordo com Ramos (1997), em pesquisa ao IPEA, os dados e as experiências analisadas apontavam que as políticas de formação profissional e a elevação do nível educacional, que são as medidas mais populares contra o desemprego, não são eficazes sozinhas.

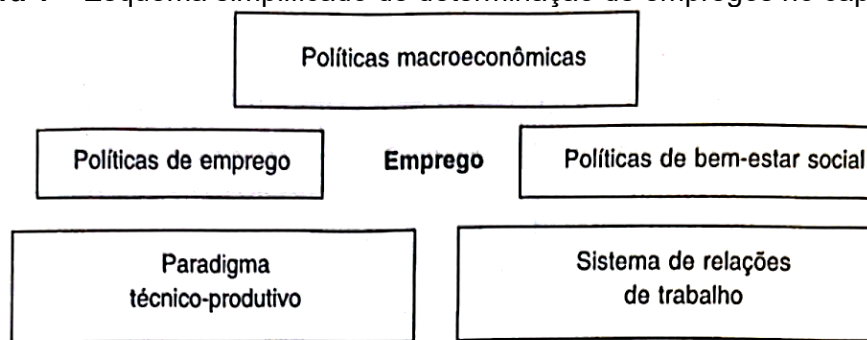
Para Pochmann (1999), diversas são as estratégias de sustentação do emprego no capitalismo contemporâneo; compondo essas ações são apresentadas as políticas de emprego e as de renda. O estudioso afirma que o emprego constitui “variável básica do funcionamento de uma economia capitalista”, que é sistematizada fundamentalmente por cinco elementos-chave que determinam a quantidade e a qualidade do emprego da força de trabalho no capitalismo contemporâneo.

Em primeiro lugar, assume grande relevância o papel das políticas macroeconômicas, como base da determinação do volume global da ocupação em cada nação, sendo o comportamento – maior ou menor da taxa de crescimento – da demanda agregada (investimento e consumo) revelador da situação geral do emprego da força de trabalho. A defesa do pleno emprego, a partir da utilização efetiva das forças produtivas capitalistas, seria o resultado histórico de um

compromisso político estabelecido pelos principais atores sociais, com capacidade de instrumentalizar as políticas macroeconômicas voltadas para a universalização do bem-estar social. O segundo elemento-chave na determinação da quantidade e qualidade do emprego em uma economia capitalista refere-se ao paradigma técnico-produtivo, que estabelece as condições operacionais de uso do trabalho e do capital (intensivo/extensivo) nas atividades mercantis. Quanto mais avançado o paradigma técnico-produtivo, maior tende a ser o uso intensivo do capital e mais produtivo o emprego da força de trabalho, com efeito multiplicador imediato para toda a economia, inclusive para as atividades não-mercantis. O terceiro elemento-chave na determinação do emprego na economia capitalista contemporânea encontra-se associado às políticas de bem-estar social. Uma vez constituídos os grandes fundos de financiamento público ou privado e organizados os institutos governamentais ou não-governamentais, que estabelecem o acesso às garantias mínimas de proteção social, as políticas de bem-estar passam a definir o grau possível de incorporação da classe trabalhadora aos frutos do desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, as políticas de bem-estar social podem se mostrar funcionais à sustentação do crescimento econômico, gerando novas formas de ocupação e de ganhos de renda nos segmentos não-mercantis da economia. O quarto elemento-chave na determinação do emprego refere-se ao sistema de relações de trabalho, que, ao impor os parâmetros regulatórios básicos do mercado de trabalho, contribui para o estabelecimento do maior ou menor grau de concorrência no interior da classe trabalhadora. Em cada país, o direito do trabalho define o marco geral de uso (jornada e condições de trabalho) e remuneração da mão-de-obra (rendimentos e custo total do trabalho) por meio das regras formais (países europeus) ou informais (países de língua inglesa). Quanto mais democrático e centralizado o padrão de contratação coletiva de trabalho e mais reguladas as formas de contratos irregulares, maiores as possibilidades de homogeneização do padrão de uso e remuneração da força de trabalho (custo da mão-de-obra e as relações de trabalho). Por fim, o quinto elemento-chave de determinação da quantidade e qualidade do uso da força de trabalho no capitalismo contemporâneo diz respeito às políticas de emprego. Seu papel pode ser o de orientar tanto a redução dos desajustes nas ocupações e rendimentos que ocorrem no plano nacional, regional e setorial quanto os problemas de qualificação profissional, do alocamento da força de trabalho, das condições e relações de trabalho, do tempo de trabalho, entre outros (Pochmann, 1999, p. 108-109).

Conforme a Figura 1, o autor sistematiza sua análise e destaca que a determinação da quantidade e da qualidade do emprego no capitalismo contemporâneo depende do grau de articulação entre diferentes elementos-chave.

Figura 1 – Esquema simplificado de determinação de empregos no capitalismo.



Fonte: Pochmann, 1999, p. 110.

Para Pochmann (1999), o emprego se configurava como uma variável dependente da reação da sociedade ante o fenômeno histórico da subutilização do trabalho

Se identificada a existência de um conjunto de ações coordenadas e articuladas pelas políticas macroeconômicas, pelo paradigma técnico-produtivo, pelas políticas de bem-estar social, pelo sistema de relações de trabalho e pelas políticas de emprego pode haver o uso pleno da força de trabalho (Pochmann, 1999, p. 110).

O autor analisa o processo histórico de desenvolvimento das políticas de emprego no mundo e relata que, no período pós-Segunda Guerra, as intervenções estatais no mercado de trabalho passaram a ter papel central nas economias desenvolvidas. As medidas de estímulo à demanda e de regulação da oferta de mão de obra mostraram-se eficazes, permitindo a manutenção de baixos índices de desemprego e evidenciando a influência direta do Estado na regulação das relações entre capital e trabalho (Pochmann, 1999, p. 111).

Quadro 2 - Características das políticas de emprego.

Políticas de emprego	Conteúdo
Ativas	Representam um conjunto de medidas direcionadas à elevação da quantidade de postos de trabalho, principalmente as medidas que atuam sobre os fatores determinantes da demanda da mão-de-obra, como a expansão das atividades econômicas que usam mais intensivamente o trabalho. Medidas: redução da carga fiscal, elevação do crédito, aumento do gasto público, direcionamento do orçamento público para maior ocupação, subvenção no custo do trabalho e da produção, ampliação de programas sociais, complementação de renda, melhor distribuição da renda, redução da jornada de trabalho, redistribuição da propriedade fundiária, abertura de cooperativas de trabalho, estímulo à exportação e contenção das importações, aumento do emprego público (gastos sociais), frentes de trabalho urbano e rural, pré-aposentadorias e ações para segmentos específicos do mercado de trabalho (deficientes, jovens, mulheres), entre outras.
Compensatórias	São as ações que objetivam impedir a redução do nível de emprego e favorecer o tratamento social dos que não possuem um emprego. Medidas: preparação da mão-de-obra para os requisitos profissionais, a intermediação da mão-de-obra, a garantia de renda básica de sobrevivência, a ampliação da idade mínima para o jovem ingressar no mercado de trabalho, a diminuição dos limites de aposentadoria, os adicionais para o ato de rompimento do contrato de trabalho, a restrição à mobilidade ocupacional regional, entre outras.

Fonte: Pochmann, 1999, p. 115.

Nesse contexto, as políticas ativas e compensatórias desempenharam função decisiva na definição dos padrões de uso e remuneração da força de trabalho, consolidando um arranjo no qual emprego e desemprego eram tratados de forma integrada. Enquanto os trabalhadores empregados dispunham de garantias que asseguravam condições adequadas de vida, aqueles em situação de desemprego contavam com políticas de proteção social que evitavam a queda abrupta do padrão de vida. Dessa forma, consolidou-se uma nova etapa das políticas de emprego caracterizada pela legitimidade econômica e pela política de serviços públicos voltados ao trabalho. Tais serviços constituíam-se como pilares das ações governamentais sobre oferta e demanda de mão de obra, ao mesmo tempo em que possibilitavam a estruturação de instituições públicas responsáveis por apoiar geração de postos de trabalho, proteger desempregados e atuar na intermediação e distribuição de benefícios, além da qualificação e do treinamento da força de trabalho.

Nos anos 1970, com a crise das economias avançadas e a adoção de políticas deflacionárias, o mercado de trabalho sofreu profundas mudanças. O pacto do pós-guerra, centrado no pleno emprego, entrou em declínio à medida que as políticas neoliberais e a

Terceira Revolução Industrial e Tecnológica ganharam força. Esse processo resultou em uma saída conservadora para a crise, que limitou o avanço social e tecnológico, ao mesmo tempo em que acentuou o enfraquecimento da classe trabalhadora.

Assim, para o autor, o mercado de trabalho deixou de ser analisado apenas de forma dicotômica entre emprego e desemprego, pois emergiram novas formas de ocupação que mascaravam a subutilização da força de trabalho. Essas modalidades, muitas vezes irregulares, escapavam das metodologias tradicionais de mensuração, dificultando a identificação precisa do desemprego real. Além disso, a incapacidade dos Estados em garantir programas universais de proteção social para toda a população desempregada contribuiu, a longo prazo, para a expansão das ocupações precárias (Pochmann, 1999, p. 114).

O estudioso compara políticas de emprego no Brasil e nos países de economias avançadas, em 1999, e relata que, no Brasil, as políticas de emprego, além de terem tido início limitado e restrito, muitas vezes foram implementadas sem considerar as especificidades nacionais, regionais, setoriais e locais. Apesar de maiores esforços observados ao longo da década de 1990, os resultados permaneceram insuficientes diante do desafio de alcançar o pleno emprego (Pochmann, 1999).

Quadro 3 - Estratégias de emprego em economias avançadas e no Brasil

Itens	Economias avançadas	Brasil
Padrão de desenvolvimento	Economias maduras, com medidas voltadas para a sustentação do crescimento econômico.	Economia em construção, com medidas voltadas para a sustentação do crescimento econômico.
Pesquisas e desenvolvimento tecnológico	Concentradas nas grandes empresas transnacionais, porém com gastos de recursos pelas empresas estatais e algumas empresas privadas nacionais e montagem de um núcleo de mão-de-obra qualificada.	Cada vez mais dependente e subordinado à tecnologia estrangeira (corporações transnacionais), com escassos gastos pelo poder público e empresas privadas nacionais e desmobilização do núcleo qualificada.
Políticas de bem-estar social	Estado de bem-estar social completo, com elevado grau de inclusão social.	Estado de bem-estar social incompleto, com elevado grau de exclusão social.
Sistema de relações de trabalho	Democrático, com organização por local de trabalho e sustentado pelo contrato coletivo do trabalho.	Autoritário, sem organização por local de trabalho e sustentado pelo contrato individual de trabalho.
Políticas de emprego	Mercado de trabalho homogêneo, altas taxa de assalariamento e pleno uso de variadas políticas de emprego.	Mercado de trabalho heterogêneo, média taxa de assalariamento e escasso uso de políticas de emprego.

Fonte: Pochmann, 1999, p. 118.

Destacamos que, ao realizar breve análise dos programas que compõem a perspectiva de “Qualificação Social e Profissional” financiados pelo FAT, disponíveis em normativas institucionais¹²⁴ é possível observar que, entre 2016 e 2022, as normativas de qualificação social e profissional no Brasil passaram por um processo de reestruturação. Esse processo revela tanto mudanças institucionais quanto ajustes no papel atribuído à política de qualificação no conjunto das ações de emprego e renda. No período imediatamente anterior a 2016, a política vinha sendo conduzida sob o formato do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), com diretrizes mais amplas e vinculação menos explícita a mecanismos de intermediação de mão de obra. A partir de 2016, em um contexto de ajuste fiscal, reformas trabalhistas e redefinição de prioridades na política pública, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e o Ministério do Trabalho e Emprego promoveram alterações normativas que culminaram, em 2017, na instituição do Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional, conhecido como Qualifica Brasil. Essa substituição foi formalizada pela Resolução CODEFAT nº 783/2017, que não apenas mudou a nomenclatura, mas incorporou um desenho mais centralizado na relação com o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e na execução articulada com o Programa do Seguro-Desemprego. Tal movimento indica tentativa de aproximar a qualificação profissional das políticas de intermediação e recolocação, enfatizando a formação inicial e continuada (FIC) como meio de reinserção rápida de trabalhadores, sobretudo desempregados, e beneficiários de políticas ativas de emprego.

O marco de 2017 também trouxe normatização mais detalhada para apresentação e execução dos projetos, definindo critérios rígidos de elegibilidade, parâmetros de carga horária, exigências de material didático, kits de apoio e indicadores mínimos de desempenho. Essas exigências visavam reforçar a *accountability* e o controle sobre a aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), mas também expressam adoção da lógica de resultados imediatos, coerente com o cenário de restrição orçamentária e de maior cobrança por eficiência administrativa. Ao longo dos anos seguintes, o Qualifica Brasil manteve-se como referência normativa, mas sofreu ajustes em resoluções posteriores, como a nº

¹²⁴ As resoluções acerca dos programas de Qualificação Social e Profissional financiados pelo FAT, estão sistematizadas no portal do Ministério do Trabalho e Emprego: <https://portalfat.mte.gov.br/resolucoes-2/resolucoes-por-assunto/qualificacao-social-e-profissional/>. Acesso em 20/07/2025

907/2021, que buscou alinhar o programa a novas demandas do mercado e a diretrizes mais integradas de política de trabalho. Essa resolução manteve a centralidade da qualificação como instrumento para o emprego, mas começou a inserir elementos de inclusão social, atenção a grupos vulneráveis e articulação com políticas de micro e pequenos negócios, sinalizando gradual deslocamento da abordagem estritamente ocupacional para uma visão mais ampla, ainda que não plenamente consolidada.

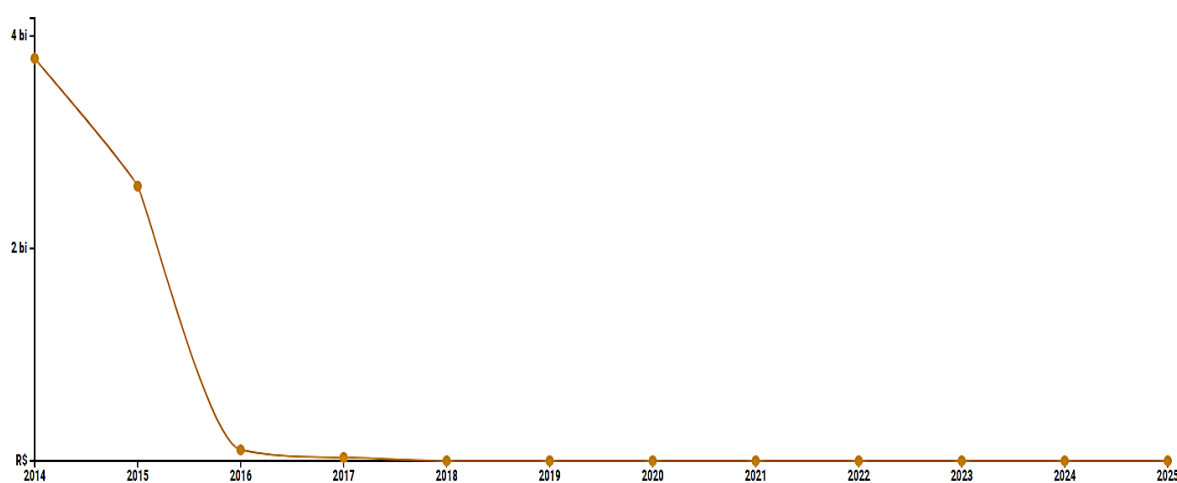
No contexto de 2021 e início de 2022, observa-se que o modelo herdado de 2017 já apresentava limites para responder a mudanças mais estruturais do mercado de trabalho, marcadas pela intensificação da informalidade, pelo avanço das plataformas digitais e pela desigualdade de acesso a tecnologias e formação. As atualizações normativas do período buscaram ampliar o escopo dos cursos e permitir maior diversidade de formatos, incluindo modalidades híbridas e a distância, bem como incentivar parceria com diferentes agentes, públicos e privados. Entretanto, até 2022, a base legal e conceitual ainda estava ancorada no Qualifica Brasil, com foco prioritário na empregabilidade imediata, não incorporando plenamente a dimensão de desenvolvimento social e territorial que viria a ser consolidada apenas na virada para o Programa Manuel Querino, em 2024. Assim, a análise do período de 2016 a 2022 evidencia uma trajetória de racionalização administrativa e focalização da política de qualificação, marcada por um início de inflexão rumo a agendas mais inclusivas, mas ainda fortemente condicionadas pelas orientações econômicas e fiscais do ciclo pós-2016, pelas exigências de eficiência e pela integração a instrumentos de política ativa de emprego voltados à recomposição rápida da força de trabalho.

No Brasil, um dos maiores programas de formação profissional foi o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)¹²⁵. Esse programa

¹²⁵ O PRONATEC foi criado em outubro de 2011 e instituído pela Lei nº 12.513/2011 pela Presidenta Dilma Rousseff, apresentando como objetivo principal expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) para a população brasileira beneficiária dos programas de transferência de renda. Entre os subprogramas, projetos e ações do Pronatec, destaca-se a Bolsa-Formação, por meio do qual eram oferecidos cursos presenciais para a qualificação profissional de jovens e trabalhadores em todo o país. Os cursos são executados e certificados pela Rede de Ofertantes, entre eles Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e Sistema, Serviços Nacionais de Aprendizagem – SENAI, SENAC, SENAR, SENAT, Instituições Privadas de Ensino Superior e de Educação Profissional Técnico de Nível Médio cadastrados no MEC. Os cursos de Educação Profissional Tecnológica – qualificação profissional e técnicos, são desenvolvidos em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino

apresenta como objetivo “expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de qualificação profissional e técnicos, ampliando as oportunidades educacionais e de inserção no mundo do trabalho para jovens e adultos”, direcionado para trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda. De acordo com o Ministério da Educação, em 2014 foram quase 4 bilhões de reais investidos em cursos de qualificação, e a partir de 2016, há significativo declínio nesses investimentos, a partir de diversas modificações implementadas pela MP nº 746/2016, quando o governo anunciou, em dezembro de 2016, a ampliação das vagas de cursos técnicos por meio do MedioTec¹²⁶.

Gráfico 2 - Evolução histórica de investimentos públicos no PRONATEC (2014-2025).

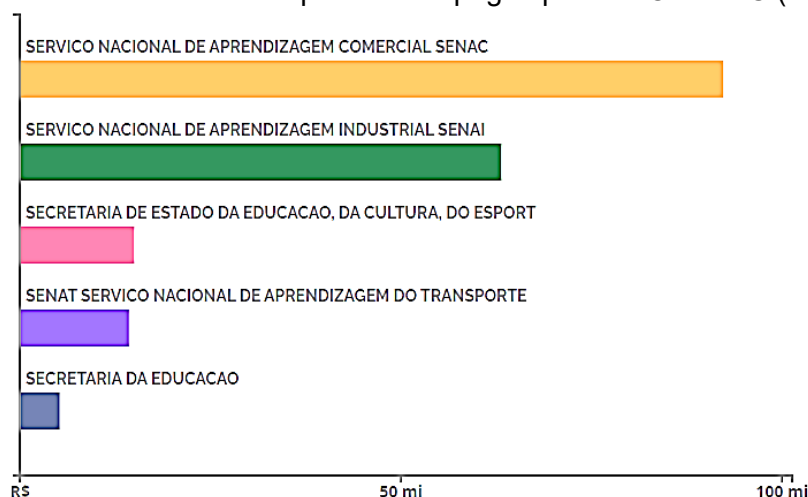


Fonte: MEC, 2025.

superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado dedicadas à educação profissional e tecnológica. Fonte: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pronatec>.

¹²⁶ De acordo com o Ministério da Educação o MedioTec oferece a estudantes do ensino médio público a possibilidade de realizar, simultaneamente, um curso técnico de nível médio. Com vagas gratuitas financiadas pela Setec/MEC por meio da Bolsa Formação, o programa busca preparar os alunos para o mundo do trabalho ao final do ensino médio. Ele é desenvolvido em parceria com a Rede Federal, com as redes estaduais e distrital de educação e com instituições privadas de ensino técnico. A definição das vagas considera o mapeamento das demandas do mercado de trabalho e as perspectivas de crescimento regional, garantindo maior alinhamento entre formação e necessidades profissionais. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/mediotec> Acesso em: 20/10/2025

Gráfico 3 - Maiores favorecidos por valores pagos pelo PRONATEC (2014-2025).



Fonte: MEC, 2025.

Quadro 4 - Quantitativo de matrículas do PRONATEC (2011-2016).

ANO	Acordo de gratuidade sistema S	Bolsa formação	Brasil profissionalizado	E-tec	Expansão da Rede Federal	TOTAL
2011	494.928	23.180	83.370	37.089	138.370	776.937
2012	620.960	677.830	90.634	73.425	146.351	1.609.200
2013	703.458	1.660.261	93.799	115.166	133.550	2.706.234
2014	775.548	1.921.115	94.690	66.150	131.381	2.988.884
2015	534.454	297.282	81.500	100.614	138.008	1.151.858
2016	123.419	2.183	42.518	9.058	92.772	269.950
TOTAL GERAL	3.252.767	4.581.851	486.511	401.502	780.432	9.503.06

Fonte: MEC, 2025.

Destacamos que a expansão e a interiorização da Educação Profissional e Tecnológica (EPT), com a declarada intenção de articular essas ações às políticas de geração de emprego, ampliar oportunidades para trabalhadores e elevar a qualidade do ensino médio, foram muito ambiciosas para a precária execução do programa. A impossibilidade de democratização de seu acesso e sua função educativa foram desmanteladas pela fundamentação política que permeou o PRONATEC, refletindo tensão estrutural entre as duas funções do Estado capitalista: acumulação e legitimação social (Silva; Moura, 2022).

Silva e Moura (2022) analisam a trajetória do Pronatec entre 2011 e 2017, revelando três momentos distintos: de 2011 a 2014, com massiva expansão de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), especialmente para trabalhadores, atuando, sobretudo, como instrumento de legitimação do Estado; no biênio 2015-2016, o

programa sofreu significativa redução de vagas, contexto que reflete instabilidades políticas e econômicas; assim, a partir de 2017, a ênfase migrou para cursos técnicos, alinhando-se à Reforma do Ensino Médio.

Os autores relatam que, do ponto de vista político, esse padrão de implementação evidencia perversa dualidade: por um lado, o Pronatec reforça a segregação histórica entre educação profissional instrumental para trabalhadores e educação propedêutica para elites; por outro, atenua tensões sociais ao oferecer formas de capacitação, ainda que limitadas em sua profundidade emancipatória. Nesse sentido, a implementação do Pronatec também revelou substituição de políticas anteriores mais integradas, como o Proeja e o ensino médio técnico integrado – iniciativas que atendiam demandas históricas da classe trabalhadora – por formatos fragmentados e de curto alcance. Assim, em uma análise crítica, o Pronatec surgiu como uma política com robusto alcance quantitativo, mas com significativas limitações qualitativas. Desse modo, se, de um lado, representou avanços simbólicos na democratização do acesso, de outro, seu desenho favoreceu mais a reprodução de estruturas educativas dualistas do que a transformação social e emancipatória. A lógica gerencial – priorizando popularidade e mitigação de tensões – acabou predominando sobre a perspectiva de formação humana integral e de longo prazo (Silva; Moura, 2022).

Devemos destacar que o período pós-reforma do ensino médio, instituída pela Lei Federal nº 13.415/2017 (uma das ações de Michel Temer) marca o ponto de inflexão na política educacional brasileira, cujos desdobramentos incidem diretamente sobre a configuração da educação profissional e tecnológica (EPT) e, por consequência, sobre as políticas de qualificação social e profissional. Observamos também que a referida normativa da “reforma do ensino médio” contribuiu para o declínio do PRONATEC.

Essa lei alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e estabeleceu mudança na estrutura do ensino médio: ampliou o tempo mínimo do estudante na escola de 800 horas para 1.000 horas anuais (até 2022; definiu “nova organização curricular”, estabelecendo a organização disposta na Base Nacional

Comum Curricular (BNCC); ofertou “itinerários formativos” que deveriam estar alinhados a “formação técnica e profissional”¹²⁷.

Esse processo seguiu determinações do Banco Mundial, o qual demandava por um “novo modelo de ensino médio”, pautado no “aprofundamento nas áreas do conhecimento, cursos de qualificação, estágio e ensino técnico profissional” (Brasil, 2013), com o intuito de atender prontamente às demandas do setor produtivo. De acordo com Silva e Moura (2022), o “novo ensino médio” buscou contribuir apenas para reprodução do sistema capitalista, cuja concepção de educação tinha por base “uma formação exclusivamente técnica, em detrimento de uma educação capaz de possibilitar formação ampla, por meio da integração entre educação, trabalho, ciência e tecnologia” (Silva; Moura, 2022, p.16).

Para Ramos (1997), as estratégias combinando políticas passivas e ativas focalizadas, setorial ou geograficamente, poderiam reduzir os “custos sociais”, mas juntamente com projetos de apoio aos pequenos empreendimentos não se constituindo como grandes “dinamizadores do emprego”. Segundo o estudioso, setorialmente, “os segmentos associados ao trinômio lazer-educação-saúde” pareciam ser os mais férteis em termos de geração de empregos (Ramos, 1997, p. 8).

Sabemos que, no Brasil, apesar de existir um Sistema Público de Emprego (tradicionalmente caracterizado por uma combinação de políticas passivas e ativas de emprego), este ainda não foi capaz de alterar significativamente as condições e a estrutura de “segmentação” do mercado de trabalho nacional, fortemente demarcado pelo trabalho informal e pela flexibilização dos direitos trabalhistas. Baseados em Cahuc e Zylberberg (2004), Machado e Netto (2011) sistematizam as políticas brasileira desse sistema com a seguinte titulação: “Políticas de mercado de trabalho”.

¹²⁷ Ampliação da carga horária mínima, adoção da organização curricular por itinerários formativos e possibilidade de oferta de parte significativa do currículo na modalidade a distância configuram mudanças estruturais que, embora apresentadas sob o discurso da flexibilização e da ampliação de escolhas para o estudante, foram alvos de críticas quanto ao potencial de aprofundar a segmentação educacional e reproduzir desigualdades históricas. Para a EPT, essa “contrarreforma” abriu espaço para a maior inserção de cursos técnicos e de formação inicial e continuada no âmbito do ensino médio, mas o faz num contexto de restrição orçamentária e de expansão de ofertas aligeiradas, frequentemente desvinculadas de uma formação integral e crítica. Nesse sentido, o período pós-2017 demanda atenta análise sobre a articulação entre formação geral e qualificação profissional, uma vez que a implementação dos itinerários tende a responder mais a demandas imediatas do mercado de trabalho do que a um projeto de educação comprometido com o desenvolvimento humano e social em sua plenitude (Silva; Moura, 2022).

Quadro 5 - Políticas ativas de mercado de trabalho.

1. Serviços Públicos de Emprego

- Intermediação de mão-de-obra;
- Assistência ao desempregado;
- Assessoria a empregadores;
- Banco de empregos;
- Estatísticas sobre mercado de trabalho.

2. Programas de capacitação/treinamento de trabalhadores

- Treinamento para pessoas desempregadas e trabalhadores com risco de perder emprego;
- Treinamento para pessoas empregadas.

3. Medidas de emprego e treinamento para jovens

- Aprendizado e treinamento;
- Ajuda para os desempregados e para os trabalhadores vulneráveis.

4. Emprego subsidiado

- Programas de criação direta de emprego no setor público (frentes de trabalho) ou terciário;
- Apoio ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas (oferta de crédito e assistência técnica);
- Subsídios às empresas privadas.

5. Programas de emprego para os trabalhadores mais vulneráveis

- Requalificação profissional;
- Criação de postos de trabalho específicos.

Fonte: Machado; Netto (2011, p.4).

Quadro 6 - Políticas passivas de mercado de trabalho.

1. Seguro-Desemprego;

2. Qualquer outro tipo de transferência de renda aos trabalhadores desempregados ou em risco de perda de emprego;

3. Aposentadoria precoce;

4. Extensão do ciclo escolar;

Fonte: Machado; Netto (2011, p. 9).

Destacamos que diversas são as críticas e problemas quanto à estruturação do Sistema Público de Empregos no Brasil e às políticas de emprego que o compõem, observando que esse sistema, além de incipiente, é também desequilibrado, no que se refere à proporção de políticas ativas e passivas, bem como à limitação operacional dessas ações, que não são coordenadas de modo eficiente¹²⁸. No entanto,

¹²⁸ Zylberstajn e Balbinotto Neto (1999) sistematizam algumas indicações teórico-conceituais para as políticas de emprego, com base na análise destas em diversos países, e reforçam os principais pontos dessa análise: “i) a teoria sobre o desemprego revela um fenômeno social extremamente complexo, provocado por diversas causas, que atinge de forma desigual os diversos grupos que compõem a força de trabalho. Por essa razão, não há uma explicação suficiente para dar conta do entendimento desse problema. Pelo contrário, é necessário reunir as diversas explicações parciais e integrá-las no momento de formular políticas; (ii) as políticas de emprego devem, assim, levar em conta que há diferenças entre os desempregados. O desemprego é causado por diversos fluxos e por diversas causas. Para

compreendemos que esses apontamentos iniciais necessitam de maior aprofundamento, pois o processo de análise das políticas sociais não é simples.

Sabemos das dificuldades em realizar uma avaliação sistemática das políticas públicas de emprego, compreendendo-as como importantes e centrais políticas sociais na atualidade. Desse modo, compreendendo que as políticas sociais estão situadas no contexto contraditório das relações sociais do modo de produção capitalista, a teoria social marxista torna-se oportuna, ao ser capaz de fornecer elementos que possibilitarão o alcance dos fatores que organicamente vinculam os fenômenos aparentes à estrutura histórica da sociedade burguesa. As análises da Teoria Marxista da Dependência corroboram essa análise, situando a gestão da força de trabalho no processo de superexploração da força de trabalho brasileira e demais processos de transferência de valor.

De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986), há significativa diferença entre realizar uma avaliação política e uma avaliação da política pública. Para os autores, avaliação política consiste na análise e elucidação dos critérios que fundamentarão determinada política, os motivos que a tornam necessária etc., sendo tal avaliação direcionada para o grau de consistência e coerência entre objetivos, princípios e meios necessários à sua materialização (Figueiredo; Figueiredo, 1986). Desse modo, o objetivo da avaliação política está relacionado à análise da necessidade da política

aumentar a eficiência das políticas, os países com mais tradição no combate ao desemprego estão formulando medidas cada vez mais focadas em grupos específicos. Estas políticas tendem a substituir as políticas mais gerais, que implementavam medidas homogêneas para o conjunto da população de desempregados, sem levar em conta as diferenças existentes; (iii) nos países com tradição em políticas de combate ao desemprego está se firmando um consenso no sentido de que as políticas ativas parecem ser mais eficientes que as políticas passivas, embora elas também apresentem custos e não estejam inunes a críticas. Políticas ativas incluem a assistência ao desempregado na busca por trabalho (*'job search'*), aconselhamento, criação de agências de emprego e treinamento. Políticas passivas são, basicamente, a assistência financeira, especialmente o benefício do seguro-desemprego. Nessa perspectiva, seria o caso de considerar experimentos localizados com algumas políticas, tais como: (a) subsídios salariais: para incentivar as empresas a contratar determinados tipos de desempregados; (b) subsídios fiscais: com o mesmo objetivo; (c) 'voucher' para emprego: que o desempregado receberia e poderia usar para 'comprar' um emprego; (d) 'voucher' para treinamento: que o desempregado e a empresa poderiam utilizar para financiar o programa de treinamento, o qual poderia ser comprado em qualquer agência de treinamento, a critério da empresa; (e) adoção do procedimento 'perfil de desempregados' para priorizar a concessão do seguro-desemprego, substituindo o critério atual de atender na ordem de chegada¹³; (f) modificação na sistemática de pagamento do seguro-desemprego, tal como a postergação do pagamento para incentivar o desempregado a procurar emprego e a ser treinado e/ou pagamento em uma só vez do seguro-desemprego, condicionado a que o desempregado consiga emprego; (g) criação do imposto de renda negativo para a população mais carente, que tem a vantagem, sobre o seguro-desemprego, de não vincular o benefício à condição no mercado de trabalho (desde que o programa tenha como objetivo a distribuição de renda)" (Zylberstajn; Balbinotto Neto (1999, p. 147-148).

pública interligando-a à sua viabilidade, aos eixos e aos meios que dificultam e desafiam seu desenvolvimento. Para além disso, a avaliação política contribui para análise dos elementos que constituem o centro dos problemas sociais e estratégias possíveis e tangíveis para a realidade dos grupos sociais. Os estudiosos relatam ainda a existência de questões essenciais para compreender a avaliação política:

a) Quais são os propósitos de cada um dos programas envolvidos? b) Em que medida esses propósitos e objetivos respondem as demandas sociais básicas, reprimidas nas últimas décadas? c) Que mecanismos foram acionados e qual a viabilidade funcional das estratégias adotadas, ou seja, qual a viabilidade de sucesso funcional desses programas? d) Qual o potencial de efetividade de cada um, e do conjunto, dos programas sociais declarados prioritários? (Figueiredo; Figueiredo, 1986, p. 125).

Já na avaliação de políticas, além de analisar o alcance de seus objetivos, e se estes atingiram as metas estabelecidas, são também examinados os processos implantados e os efeitos atingidos. Essa avaliação pode considerar planos, programas ou estratégias de intervenção dessas políticas que expressam as diversas demandas sociais. Devemos destacar que a pesquisa de avaliação de políticas tem o objetivo de detectar obstáculos e propor recomendações visando à melhoria da qualidade do processo de implementação e desempenho da política (Draibe, 2001). Para Figueiredo e Figueiredo (1986), a avaliação política é “a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra” (Figueiredo; Figueiredo, 1986, p. 2).

Segundo Boschetti (2009), há várias formas de se avaliar uma política, sendo que, para cada tipo de avaliação, apresenta-se um leque infindável de métodos, técnicas e instrumentos de aferição, no entanto

os estudos de natureza mais operacional e tecnicista se limitam a classificar a avaliação de políticas e programas sociais em diferentes tipos, de acordo com seu objetivo (efetividade, eficácia, eficiência), em função do momento em que se realizam (Boschetti, 2009, p. 4)

Desse modo, para a autora,

A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e

que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado (Boschetti, 2009, p. 3).

Para Cavalcanti (2007), é possível, nesse processo de avaliação, analisar a validade dessas políticas para a realidade observada (desempenho, consequências, efeitos, impactos de ações e estratégias), compreendendo se, ao serem postas em práticas, foram ou não eficientes e eficazes. Isso é que importa para o conhecimento dos resultados das políticas sociais. Essa compreensão infere que “o impacto de uma política é uma medida do desempenho da ação pública, ou seja, uma medida em que a política atingiu ou não os seus objetivos ou propósitos” (Figueiredo; Figueiredo, 1986, p. 110).

De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986), a avaliação de políticas pode abranger duas tipologias analíticas: avaliação de processos e análise de impactos. Nessa concepção, a avaliação de processos objetiva evidenciar o grau de eficácia e eficiência das ações e/ou planejamento político geral, buscando inferir se o programa/projeto ou plano tem sido implementado seguindo as diretrizes propostas para a sua execução, e se os objetivos previstos estão compreendidos nos resultados. Desse modo, o objetivo dessa aplicação é acompanhar se os propósitos, as estratégias e a execução previamente estabelecidos foram e estão sendo realizados, além do grau de aproveitamento ou validade da ação, possibilitando o monitoramento dos processos responsáveis pela produção do resultado, controlando o tamanho e a qualidade do efeito desejado.

Nessa análise, observam-se três eixos analíticos: eficácia objetiva; eficácia funcional, administrativa e contábil; eficiência instrumental e política. Já a análise de impacto é mais complexa e extrapola a avaliação de processos, pois esta tem a intenção de estabelecer relação de causalidade entre a política e as alterações ocorridas naquele ambiente (Figueiredo; Figueiredo, 1986), considerando os efeitos do programa sobre o público, observando o objeto de análise dos eventuais impactos implementados em determinado contexto e os atores sociais. Nesse sentido, para avaliar centralmente os impactos, é importante observar os impactos objetivos (mudanças quantitativas nas condições materiais), os impactos subjetivos (alterações

subjetivas na percepção da população sobre seu bem-estar ou nível de satisfação) e os impactos substantivos nas condições de vida do público-alvo.

Neste estudo, buscarei realizar uma avaliação política das políticas públicas de emprego no período de 2016 a 2022, buscando ilustrar essa realidade com dados empíricos. Não caberá, neste estudo, julgar os resultados dessa política, tampouco nos prender aos dados quantitativos. Arretche (2006) reforça que a

avaliação política pode ressaltar quer o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política quer os valores e critérios políticos nela identificáveis. A avaliação política nesta perspectiva prescinde do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise. Ela examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis (Arretche, 2006, p. 30).

Para efetuar esta avaliação, será realizada, nos próximos itens, pesquisa e análise documental, em que, para além de apontamentos aos programas de governo já realizados, destacaremos as estratégias dos programas específicos da política de emprego. Silva *et al.* (2009) destaca que pesquisa documental busca compreender a realidade de forma indireta, por meio de diversos documentos e relatórios produzidos pelo homem, que manifestam o jogo de força política e de poder, não sendo possível, portanto, haver neutralidade, já que esses documentos reproduzem teleologicamente intenções, concepções ideológicas e direcionamentos políticos, relevantes para uma avaliação política.

A pesquisa documental, enquanto método de investigação da realidade social, não traz uma única concepção filosófica de pesquisa, pode ser utilizada tanto nas abordagens de natureza positivista como também naquelas de caráter compreensivo, com enfoque mais crítico. Essa característica toma corpo de acordo com o referencial teórico que nutre o pensamento do pesquisador, pois não só os documentos escolhidos, mas a análise deles deve responder às questões da pesquisa, exigindo do pesquisador uma capacidade reflexiva e criativa não só na forma como compreende o problema, mas nas relações que consegue estabelecer entre este e seu contexto, no modo como elabora suas conclusões e como as comunica. Todo este percurso está marcado pela concepção epistemológica a qual se filia o investigador (Silva *et al.*, 2009, p. 4556).

As políticas de emprego têm-se apresentado como um conjunto de programas que compõem diversas pastas de ministérios, configurando-se como política

intersetorial. Para ilustrar a sistematização do histórico dos programas e das ações dessa política, sistematizamos a pesquisa de Oliveira (2017), conforme a Tabela 2:

Tabela 2 - Políticas Passivas de Emprego no Brasil (1963-2020).

1963	Criação do Estatuto do Trabalhador Rural
1966	Criação do FGTS
1970	Criação do PIS/PASEP
1971	Acesso à Previdência Social para os trabalhadores rurais e domésticos
1973	Acesso à Previdência Social 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 (Lei ordinária nº 7998/1990)
1990	Criação do FAT
1994	Revisão do Seguro Desemprego
2015	Nova Revisão do Seguro Desemprego
2020	Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Lei ordinária nº 14020/2020)

Fonte: Formulação própria baseada em Oliveira (2017, p. 238-239).

Tabela 3 - Políticas Ativas de Emprego no Brasil (1943-2023).

1943	Criação do Sistema S
1970	Criação do SINE
1970	Criação do Trabalho Estágio
1971	Criação da Política Nacional do Cooperativismo (Lei ordinária nº 5764/1971)
1982	Revisão do Trabalho Estágio
1992	Criação do Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (Decreto nº 706/1992)
1995	Criação do PLANFOR, PROGER e PRONAF
1996	Criação do PROEMPREGO
1998	Criação de contratos atípicos
2000	Revisão do contrato de Aprendiz
2003	Criação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE - Lei ordinária - 10748/2003), do Programa de Economia Solidária e do Programa Fome Zero
2005	Nova revisão do contrato de Aprendiz, criação do PNMPO, PROUNI, Pro-Jovem e do PROEJA
2008	Criação do Programa Empresa Cidadã (Lei ordinária - 11770/2008)
2010	Criação do PROCAMPO
2011	Criação do PRONATEC e da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (Decreto - 7602/2011)
2012	Criação do Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (PRONACOOP - Lei ordinária - 12690/2012)
2013	Criação da Política Nacional para os Trabalhadores Rurais Empregados (Decreto - 7943/2013)
2015	Programa de Proteção ao Emprego (PPE - Lei ordinária - 13189/2015)
2017	Programa Seguro-Emprego – empresas (PSE - Lei ordinária - 13456/2017)
2020	Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Lei ordinária - 14043/2020)
2022	Programa de Estímulo à Conformidade Normativa Trabalhista (Governo Mais Legal - Decreto - 11205/2022)
2023	Programa Manuel Querino de Qualificação Social e Profissional (PMQ - Portaria nº 3222/2023)

Fonte: Formulação própria (baseada em Oliveira (2017, p. 240).

Tabela 4 - Ações das Políticas de Emprego (2016-2022).

2017	Aprovação da Lei nº 13.467/2017 - Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)- "Contrarreforma Trabalhista"
2019	Emenda Constitucional nº 103/2019 - Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias - "Contrarreforma da Previdência Social"
2020	Aprovação da Lei Federal nº 14.020/ 2020 que institui o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm)
2021	Reinstituição do BEm através da Medida Provisória nº 1.045/2021
2023	Programa Nacional de Equidade de Gênero, Raça e Valorização das Trabalhadoras no Sistema Único de Saúde – SUS (Portaria - 230/2023)
	Programa Mulheres Mil (Portaria - 725/2023), Programa Diogo de Sant'Ana Pró-Catadoras e Pró-Catadores para a Reciclagem Popular (Decreto - 11414/2023) e Política Nacional de Estímulo ao Empreendedorismo do Jovem do Campo (PNEEJC - Lei ordinária nº 14666/2023)

Fonte: Formulação própria.

Devemos destacar que algumas normativas são essenciais para as políticas de emprego, das quais destacamos:

Tabela 5 - Principais normativas acerca de emprego e trabalho no Brasil

1943	Decreto-Lei Federal nº 5.452	Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT
1948	Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT	Concernente à Organização do Serviço de Emprego
1988	Constituição Federal	Art. 7; Art. 22 - estabelece que é competência privativa da União legislar sobre direito do trabalho.
1990	Lei Federal nº 7.998	Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT
1994	Lei Federal nº 8.949	A autorização para inexistência de vínculo empregatício entre cooperativa e seus associados
1998	Lei Federal nº 9.715	Dispõe sobre as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/Pasep
	Lei Federal nº 9.601	Institui de modo generalizado o contrato por prazo determinado, aprovado em resolução de acordo coletivo; introduz o contrato de trabalho assalariado especial para micro e pequenas empresas (CLT-Simples); e permite a contratação por prazo determinado, instituindo o banco de horas
	Medida Provisória nº 1709	Permite a contratação por jornada parcial
2001	Medida Provisória nº 2164-41	
1999	Lei Federal nº 9801	Autoriza demissão por excesso de pessoal no serviço público
2000	Lei Federal nº 10.101	Regula a participação dos trabalhadores nos lucros e resultados da empresa
2005	Lei Federal nº 11.196	Permite a contratação de trabalho através de pessoa jurídica unipessoal (CNPJ), prestadora de serviços intelectuais, sem configuração de vínculo de emprego entre a prestadora e a tomadora dos serviços (a chamada "pejotização")
2006	Lei Federal Complementar nº 123	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte
2007	Lei Federal nº 11.442	Permite para contratação de trabalho através de pessoa jurídica unipessoal, prestadora de serviços de transporte rodoviário de cargas, sem configuração de vínculo de emprego entre a prestadora e a tomadora dos serviços
	Lei Federal nº 11.603	Autorização para o trabalho aos domingos e feriados no comércio em geral, desde que em consonância com a convenção coletiva/acordo coletivo existente e com as normas do governo municipal.
2008	Lei Federal nº 11.718	Permissão para contratação de trabalhador rural por prazo reduzido, sem anotação da carteira de trabalho
	Lei Complementar nº 128	Cria a figura do microempreendedor individual (MEI) representado por trabalhador informal com rendimentos até R\$81.000,00 (outra versão da "pejotização")
2013	Emenda Constitucional nº 72	Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais

	Lei Federal nº 20. 618	Dispõe sobre o Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda – CETER
	Decreto Federal nº 8.163	Institui o Programa Nacional de Apoio ao Associativismo e Cooperativismo Social – Pronacoop Social
2015	Decreto Federal nº 8.538	Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal
	Decreto Federal nº 13.134	Alterou as regras de acesso a benefícios trabalhistas e previdenciários como seguro-desemprego, auxílio-doença, pensão por morte e abono salarial, tornando mais rígidas e limitadoras sob o argumento dos problemas fiscais da conjuntura a despeito da restrição de direitos.
2018	Decreto Federal nº 9.422	Promulga o Acordo de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e os Estados Unidos da América, firmado em Washington em 2015
2018	Lei Federal Complementar nº 162	Institui o Programa Especial de Regularização Tributária das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte optantes pelo Simples Nacional (Pert-SN)
2019	Lei Federal Complementar nº 168	Autoriza, no prazo que especifica, o retorno ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional)
	Decreto Federal nº 10.088	Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.

Fonte: Formulação própria – contribuição da pesquisa de Barbosa e Santos (2020, p. 36).

Para compreender a situação atual das políticas públicas de emprego brasileiras, além do necessário e breve histórico já realizado nesta tese, é importante identificar os desafios apresentados em alguns programas que consideramos principais na estrutura dessa política do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) em nível federal, que são financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), atualmente principal – e quase exclusiva – fonte de financiamento das políticas públicas de emprego. Além disso, analisaremos as alterações nas normativas que regulam o trabalho no Brasil, no período de 2016-2022.

Segue, na Tabela 6, uma sistematização da linha do tempo do FAT, disponibilizada no site do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Tabela 6 - Linha do tempo do FAT (1970 a 2019).

Ano	Marco Histórico
1970	Criação dos Programas de Integração Social (PIS) e Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), que se tornaram a principal fonte de recursos para o FAT.
1974	As arrecadações do PIS/PASEP passam a ser geridas pelo BNDES, conforme Lei Complementar nº 19, proporcionando planejamento de longo prazo.
1988	A Constituição Federal destina os recursos do PIS/PASEP para o custeio do seguro-desemprego e abono salarial, instituindo o sistema de proteção ao trabalhador desempregado.
1990	A Lei nº 7.998/1990 regulamenta o Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui formalmente o FAT e o CODEFAT.
1991	Criação dos depósitos especiais: recursos excedentes necessários para os benefícios passam a ser destinados a investimentos em emprego e renda.
1994	Instituição do Fundo Social de Emergência (FSE), financiado parcialmente por PIS/PASEP, e adoção da TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo) como remuneração dos recursos do BNDES.

1995	Autorização ao BNDES para aplicar parte dos recursos do FAT em operações de inserção internacional, originando o chamado “FAT Cambial”.
2018	Financiamentos do BNDES passam a ser remunerados pela Taxa de Longo Prazo (TLP), substituindo a TJLP; o FAT Cambial permanece vinculado à variação cambial.
2019	A Emenda Constitucional nº 103/2019 redefine o percentual de recursos destinados ao BNDES para 28%, com neutralidade em relação ao montante repassado, devido à exclusão da DRU (Desvinculação de Receitas da União) sobre o PIS/PASEP.

Fonte: BNDES¹²⁹.

Em 2024, o MTE apresentou como proposta encerrar os repasses do FAT para a Previdência Social, fundamentando seu posicionamento na “preservação da finalidade original do fundo e no fortalecimento das políticas de emprego”. Essa perspectiva pode ser questionada em virtude da suposta “insuficiência de recursos previdenciários”. Devemos destacar que o FAT, ao longo de sua trajetória, desempenhou não apenas funções específicas de custeio do seguro-desemprego, abono salarial e financiamento de políticas ativas de trabalho, mas também mostrou-se como instrumento de “flexibilidade fiscal” dentro do sistema de proteção social brasileiro. Ademais, a defesa da medida parte da premissa de que todos os recursos preservados no FAT seriam necessariamente aplicados de forma mais eficiente em programas de qualificação e intermediação de mão de obra, o que não é refletido na experiência histórica, segundo a qual tais programas enfrentam limitações estruturais, como baixa taxa de inserção laboral após os cursos, descompasso entre oferta formativa e demanda setorial e, por vezes, sobreposição de ações entre entes federativos.

A gestão do FAT não atua de maneira descentralizada e participativa, sendo difícil alcançar dados e ter acesso a relatórios dos programas de sua execução, constituindo um “arranjo institucional” que propõe a execução de políticas públicas de emprego e de renda. De acordo com o MTE, as principais ações da política de emprego financiadas com recursos do FAT estão estruturadas em torno de dois programas: o Programa do Seguro Desemprego (com ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação profissional e de orientação e intermediação do emprego); os Programas de Geração de Emprego e Renda, cujos recursos são alocados por meio de depósitos especiais criados pela Lei nº 8.352, de 1991, incluindo o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

¹²⁹ Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-de-amparo-ao-trabalhador-fat/fat-linha-do-tempo>. Acesso em: 10/08/2025.

Observamos que os ditos “Programas de Geração de Emprego e Renda” são voltados, em sua maioria, para subsidiar ações com micro e pequenos empresários, pouquíssimas ações com cooperativas e para regularizar o setor informal da economia, em que tendem a associar disponibilização de crédito e capacitação, ou melhor, cursos de qualificação, para contribuir no processo de geração de emprego e renda. De acordo com o MTE, os recursos extraorçamentários do FAT são depositados junto às instituições oficiais federais que atuam como agentes financeiros dos programas (Banco do Brasil S/A – BB, Banco do Nordeste S/A – BNB, Caixa Econômica Federal – CAIXA, Banco da Amazônia – BASA, Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP). A disponibilização de recursos desse fundo às instituições bancárias formaliza a financeirização dos recursos dessa importante política.

O MTE relata ainda que, além dos programas para micro e pequenos empresários, o FAT financia programas voltados para setores estratégicos, no âmbito do FAT Constitucional, que são “fundamentais para o desenvolvimento sustentado e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador”, e exemplifica, “como transporte coletivo de massa, infraestrutura turística, obras de infraestrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país” (MTE, 2024).

Ainda de acordo com o Ministério, o FAT disponibiliza “linhas de crédito”¹³⁰ destinadas a alguns setores da economia, agrupados conforme suas características, em consonância com as ações governamentais do Programa, que são definidas no Plano Plurianual de Avaliação (PPA). Assim, as linhas de crédito enquadradas como operantes, tendo em vista os montantes de recursos arrecadados, são definidas pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, por meio da Programação Anual de Aplicação de Depósitos Especiais (PDE) para cada ano.

Tabela 7 - Programas Financiados pelo FAT.

Abono Salarial (Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP)
Bloco de Fomento à Geração de Emprego do SINE
Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED

¹³⁰ De acordo com o TEM, existem as seguintes “Linhas de Créditos Especiais”: FAT Giro Cooperativo Agropecuário; FAT Giro Cooperativo Habitacional; FAT Giro Rural; FAT Giro Setorial; FAT Inclusão Digital; FAT Infraestrutura – Reconstrução de Bem Público; FAT Integrar; FAT Integrar Norte; FAT Moto-Frete; FAT Taxista; FAT Turismo; FAT Turismo Senior; Disponível em: FAT Vila Panamericana <https://portalfat.mte.gov.br/resolucoes-2/resolucoes-por-assunto/geracao-de-emprego-e-renda/linhas-de-creditos-especiais/>. Acesso em 02/03/2024.

Carteira de Trabalho – CTPS
Classificação Brasileira de Ocupações – CBO
Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER
Programa de Intermediação de Mão-de-Obra – IMO
Qualificação Profissional
Relação Anual de Informações Sociais – RAIS
Seguro-desemprego – SD
Sistema Nacional de Emprego – SINE

Fonte: MTE/2024¹³¹.

Apesar de sua relevância histórica como fundo destinado ao custeio de políticas de emprego e proteção ao trabalhador desempregado, o FAT tem-se consolidado como instrumento ambivalente: de um lado, cumpre formalmente a função de financiar o seguro-desemprego, o abono salarial e programas ativos de emprego; de outro, converte-se em mecanismo de sustentação ao capital, sobretudo pela mediação dos grandes bancos públicos e privados que operacionalizam suas linhas de crédito. Na prática, os recursos do fundo, em vez de se orientarem prioritariamente para políticas universais de inserção laboral e para o fortalecimento da classe trabalhadora, são canalizados para programas que favorecem micro e pequenos empresários ou setores estratégicos definidos segundo os interesses do desenvolvimento capitalista e das exigências de competitividade do país.

Esse arranjo institucional reforça a financeirização dos recursos públicos e a utilização do FAT como fonte de liquidez ao sistema bancário e ao BNDES, deslocando o centro de gravidade da política de emprego para o apoio indireto à acumulação de capital. Ao privilegiar a lógica do crédito, em detrimento da ampliação de políticas de proteção social e de garantia de trabalho decente, o FAT expressa a contradição estrutural das políticas públicas de emprego em sociedades de economia dependente: ao invés de contribuir para reduzir a superpopulação relativa e o desemprego estrutural, acaba legitimando-os, ao mesmo tempo em que assegura meios de reprodução ampliada do capital. Trata-se, portanto, de um fundo que, sob o discurso de proteção ao trabalhador, atua como verdadeiro esteio do capital, subordinando as políticas de emprego à lógica da acumulação e fragilizando sua função social.

O Sistema Nacional de Emprego (SINE) – criado em 1975 por indicação da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), segundo a qual

¹³¹Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/fat/historico.htm>.

cada país-membro deveria manter um serviço público e gratuito de emprego, para a melhor organização do mercado de trabalho – é, na atualidade, um dos grandes sistemas financiados pelo FAT. A Lei Federal nº 7.998, de 1990, alterada pela Lei complementar nº 150, de 2015¹³², regulamentou o Programa do Seguro-Desemprego (que detalharemos no próximo item) e o Abono Salarial, instituindo também o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A partir de então as ações do SINE passaram a ser parte do Programa do Seguro-Desemprego (PSD).

Conforme o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o SINE é constituído pelo seguinte público-alvo: pessoas físicas, que buscam obter renda oriunda do trabalho de outros serviços e orientações sobre mundo do trabalho – emprego, orientação profissional, empreendedorismo, assessoria ao trabalho autônomo, autogestionário ou associado, realização de curso de qualificação profissional e social, requerimento de benefício seguro-desemprego, identificação profissional pela Carteira de Trabalho) e pessoas jurídicas e físicas (com perfil profissional adequado às necessidades da empresa/pessoa, buscam serviços de apoio à concessão de microcrédito produtivo orientado, ou assessoramento técnico ao trabalho autônomo, autogestionário ou associado).

Desse modo, são desenvolvidas ações de intermediação de mão-de-obra, habilitação ao seguro-desemprego, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, pesquisa e informações do trabalho, fomento à geração de emprego e renda, assessoramento estatístico (que inclui o fortalecimento dos observatórios locais do mercado de trabalho) (MTE/2025).

¹³² De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego, a Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018, que alterou a o Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, dispõe sobre a organização do Sistema nacional de emprego (SINE) e determina um novo modelo de organização, estabelecendo diretrizes do Sistema e definindo o Codefat como instância regulamentadora das ações e serviços e da modalidade de repasse do fundo a fundo deste sistema. Assim, as ações e serviços passaram a ser executadas por estados, Distrito Federal e municípios, baseadas em transferências automáticas de recursos do FAT aos Fundos do Trabalho dos entes parceiros, isto é, em transferências fundo a fundo. De acordo com o Ministério a proposta era de “inovar ao estabelecer como diretriz o compartilhamento da gestão, do financiamento e de recursos técnicos entre as esferas de governo que o integrem, bem como elevar o papel dos conselhos locais de trabalho, emprego e renda” (MTE, 2025). Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/sistema-nacional-de-emprego-sine> Acesso em 20/03/2022

**Quadro 7 - Dados de intermediação de mão-de-obra
(atendimento pela rede SINE de 2000 a 2014).**

Ano	Trabalhadores Inscritos	Vagas Captadas	Encaminhamentos	Colocações
2000	4 805 733	1 281 220	2 559 597	581 618
2001	4 687 001	1 435 173	2 884 805	742 880
2002	5 118 563	1 648 542	3 445 531	869 585
2003	5 443 121	1 560 502	3 428 546	844 572
2004	4 872 769	1 670 751	3 553 823	886 483
2005	4 977 550	3 869 769	1 718 736	893 728
2006	5 148 720	4 031 713	1 772 282	878 394
2007	5 428 622	4 866 693	2 060 917	980 997
2008	5 990 907	5 781 814	2 526 628	1 068 114
2009	5 894 722	6 019 575	2 538 081	1 018 807
2010	5 497 650	3 660 711	7 729 292	1 246 201
2011	4 708 101	2 569 720	5 883 262	933 613
2012	6 144 893	2 642 970	5 490 055	658 862
2013	5 802 948	2 901 446	6 192 575	749 115
2014	5 185 085	2 600 860	5 571 657	676 032

Fonte: Ministério do Trabalho — Indicadores SINE (2000–2014)

Observamos que, apesar dos números expressivos alcançados pelo SINE entre 2000 e 2014, os dados revelam uma discrepância significativa entre o número de trabalhadores inscritos, as vagas captadas e as efetivas colocações no mercado de trabalho. Embora mais de 81 milhões de pessoas tenham-se cadastrado no sistema, e quase 60 milhões tenham sido encaminhadas, apenas cerca de 13 milhões conseguiram, de fato, colocação profissional. Essa defasagem evidencia limitações estruturais do SINE em sua capacidade de articulação com o setor produtivo e em promover uma intermediação eficaz. Além disso, os números sugerem que muitos encaminhamentos não resultaram em contratações, o que pode indicar falhas nos critérios de compatibilidade entre os perfis profissionais e as exigências do mercado, refletindo a necessidade de revisão e qualificação das políticas públicas voltadas à empregabilidade e à formação profissional. De acordo com Cravo *et al.* (2020), o processo de intermediação de empregos pelo SINE é ineficaz, e destacam que a taxa de sucesso nas colocações em 2016 foi de apenas 12% – ou seja, de cada 100 encaminhamentos de trabalhadores desempregados para entrevistas, só 12 resultam em contratação.

Nesse contexto, as agências privadas têm-se expandido, muitas vezes, com maior agilidade na conexão entre vagas e candidatos, sobretudo nos setores que demandam mão de obra mais qualificada ou especializada. No entanto, essa crescente participação do setor privado na intermediação do trabalho também suscita preocupações, uma vez que tende a priorizar critérios mercadológicos, podendo excluir segmentos mais vulneráveis da população trabalhadora. A comparação entre os dois modelos aponta para a necessidade de fortalecimento do SINE, com investimento estratégico em qualificação profissional e tecnologia, para que o serviço público possa, de fato, competir em igualdade de condições e garantir intermediação mais justa e universal.

Destacamos também crescente atuação de empresas *headhunter firms* – ou caçadoras de talentos – as quais aprofundam a lógica excludente do mercado de trabalho contemporâneo, ao selecionar ativamente apenas profissionais considerados de alto desempenho, muitas vezes já inseridos em posições privilegiadas. Diferentemente da proposta institucional do SINE, cuja missão é a ampla e democrática inclusão da força de trabalho, as *headhunter* operam sob lógica puramente mercadológica, voltada à eficiência e ao lucro das empresas contratantes, e não à promoção da justiça social ou à redução das desigualdades. Essa seletividade reforça a concentração de oportunidades nas mãos de reduzido grupo de trabalhadores qualificados, ao mesmo tempo em que ignora as necessidades da maioria da população, que enfrenta barreiras estruturais de acesso ao emprego. Ao privilegiar a elite profissional, essas empresas contribuem para a fragmentação do mercado de trabalho e para a naturalização da exclusão dos trabalhadores com menor escolaridade, pouca experiência ou pertencentes a grupos historicamente marginalizados. Tal cenário evidencia urgência de fortalecer o papel do Estado na intermediação pública de mão de obra, por meio de políticas universais, qualificadas e integradas, que se contraponham à lógica seletiva do capital e garantam o direito ao trabalho digno como um bem coletivo, e não como um privilégio para poucos.

2.2.2 Particularidades do mercado de trabalho brasileiro: caracterização da população alvo das políticas de emprego

Diversas categorias e conceitos têm sido utilizados para nomear segmentos da classe trabalhadora que emergiram economicamente nos últimos anos e expressam traços do desemprego, da superexploração da força de trabalho e da precarização do

trabalho. Marini (2013), ao tratar do processo de industrialização na América Latina, em livro publicado em 1969, relatou a intensificação da exploração das massas trabalhadoras da cidade e do campo, principal efeito do processo de subproletarização, que atingiu parte da classe trabalhadora em países de economia dependente, que participaram objetivamente do processo de marginalização.

O traço mais dramático dessa situação foi, no entanto, o crescimento espantoso das populações marginais urbanas, aglomeradas em bairros miseráveis, nas favelas e nas periferias. Sem uma posição definida no sistema de produção e vivendo de trabalhos ocasionais, esse **subproletariado** – que chega a superar, em certas cidades, um terço da população total – sequer pôde se somar à reivindicação básica do proletariado industrial – a extensão horizontal do emprego ou, melhor dito, o direito ao trabalho –, e se limitou, na maior parte dos casos, a reivindicações de consumo; converteu-se, assim, em massa de manobra de políticas demagógicas por excelência, pela impossibilidade objetiva de desenvolver uma consciência de classe, representou um dos suportes fundamentais do populismo (Marini, 2013, p. 68-69, grifos nossos)

Desse modo, Marini (2013) discute a formação do subproletariado como resultado da superexploração da força de trabalho nos países dependentes, em que essa camada da população trabalhadora não é absorvida de forma estável pelo mercado formal de trabalho, desempenhando funções intermitentes, informais ou marginais, com remunerações inferiores ao necessário para a reprodução da força de trabalho.

Paul Singer (1981) caracterizava o subproletariado como “aqueles que oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais” (Singer, 1981, p. 22), pertencendo a essa categoria “empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes” (Singer, 1981, p. 83). O autor indicou a existência dessa massa de trabalhadores ao analisar o contexto do regime militar de 1964.

André Singer (2012) atualiza esse conceito, compreendendo-o como “uma fração de classe, quem sabe de um novo proletariado” (Singer, 2012, p. 212), e, ao contrário do operariado clássico, esta é desprovida de tradição de organização sindical ou de luta coletiva, tendendo a aderir a “estratégias de inclusão passiva” como

as promovidas pelo lulismo¹³³ (Singer, 2012). O autor emprega, então, o termo “sobrepopulação trabalhadora superempobrecida permanente” remetendo a uma massa marginal, adaptando o termo da própria obra marxiana. Ao tratar do conceito de subproletariado, o autor propõe uma reflexão teórica sobre sua relevância para a compreensão do cenário político brasileiro do capitalismo contemporâneo. Para isso, retoma a análise de Caio Prado Júnior acerca da persistência da herança colonial e de suas implicações na formação social brasileira. Segundo essa perspectiva, o Brasil mantém uma estrutura econômica disfuncional, caracterizada por uma massa populacional heterogênea e inorgânica, cujas necessidades não são atendidas pelas atividades produtivas dominantes. Essa desarticulação entre produção e consumo gera um excedente de força de trabalho não absorvido de forma estável pelo mercado, resultando em uma população que vive à margem do sistema econômico formal¹³⁴.

É nesse contexto que Singer (2012) localiza o subproletariado como fração de classe que, por estar excluída das formas tradicionais de inserção no trabalho assalariado, adquire crescente importância nas disputas políticas e na conformação

¹³³ Em 2009, o autor realiza importante análise sobre as raízes sociais e ideológicas do “lulismo” oferecendo relevante contribuição para compreender as dinâmicas de recomposição política e ideológica do capitalismo brasileiro no pós-crise do fordismo. A partir da eleição presidencial de 2006, Singer (2009) identifica a consolidação de um novo bloco de apoio popular ao governo Lula, ancorado em amplos setores do subproletariado urbano e rural. Essa fração da classe trabalhadora, historicamente marginalizada do mercado formal de trabalho e desprovida de organização sindical ou representação institucional autônoma, passa a constituir a principal base social do lulismo. Segundo o autor, trata-se de adesão assentada em expectativas de melhora material imediata, impulsionada por políticas redistributivas focalizadas, como o programa Bolsa Família, e pela estabilidade macroeconômica obtida sem ruptura com os princípios do modelo neoliberal. Singer (2009) sustenta que o lulismo constitui uma forma específica de mediação entre classes sociais, na qual a preservação do conservadorismo econômico coexiste com políticas sociais de efeito distributivo moderado. O resultado é um pacto político baseado na contenção de conflitos sociais e na incorporação passiva de amplos contingentes da população pobre ao processo político. Inspirando-se nas análises marxianas, particularmente na análise do 18 Brumário, o autor argumenta que o subproletariado não forma, por si só, uma agenda política autônoma, mas transfere suas expectativas a uma figura de liderança providencial, que, no caso brasileiro, encarnou-se na figura de Lula. O lulismo, portanto, não representa um projeto de transformação estrutural, mas sim uma forma de legitimar a ordem existente, mediando interesses divergentes sem ameaçar a hegemonia das elites. A partir de dados empíricos, Singer (2009) demonstra que a base eleitoral lulista consolidou-se entre os eleitores de menor renda, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, ao mesmo tempo em que se verificava o afastamento da classe média urbana do projeto petista. Esse realinhamento revelou nova configuração política no país, marcada pela divisão ideológica entre uma maioria popular, que aspirava à melhoria das condições de vida, e uma classe média que passou a ver no lulismo uma ameaça à estabilidade fiscal e à meritocracia. Dessa forma, o lulismo pode ser compreendido como uma resposta adaptativa à crise de representação dos anos 1990, viabilizando a governabilidade sem confrontar os fundamentos do capitalismo brasileiro, ao mesmo tempo em que consolidava uma base social ampla, mas politicamente desmobilizada.

¹³⁴ Souza (2012) refere-se aos batalhadores como “a constituição não de uma ‘nova classe média’, mas sim de uma ‘nova classe trabalhadora’ no nosso país” (Souza, 2012, p. 47), que estaria logo acima da ralé, classe de origem de muitos batalhadores (Souza, 2011), que labuta de modo informal e autônomo.

de estratégias de mediação social. O estudioso sugere que compreender as raízes históricas e estruturais dessa exclusão é essencial para analisar o comportamento político dessa parcela da população no Brasil contemporâneo. Para o autor,

O aumento da exploração, refletido na menor renda dos pobres, canalizaria riqueza para o alto, permitindo aumentar o suficiente o consumo dos ricos para sustentar a expansão do mercado interno, sem precisar diminuir a pobreza e a desigualdade. A grande massa empobrecida estaria sendo absorvida pelo setor de serviços informal. (Singer, 2012, p. 19).

Braga (2012) caracteriza o precariado como proletariado precarizado, “formado por aquilo que, excluídos tanto o lumpemproletariado quanto a população pauperizada, Marx chamou de superpopulação relativa” (Braga, 2012, p. 18). Entre as camadas flutuantes, latentes e estagnadas, o autor sinaliza que esse precariado seria “uma parte da classe trabalhadora em permanente trânsito entre a possibilidade da exclusão socioeconômica e o aprofundamento da exploração econômica¹³⁵” (Braga, 2012, p.19).

A necessidade de definir os limites gerais do precariado nos obriga também a diferenciá-los dos setores profissionais, ou seja, aqueles grupos mais qualificados, mais remunerados e, por isso mesmo, tendencialmente mais estáveis, da classe trabalhadora. Em suma, identificamos o precariado com a fração mais mal paga e explorada do proletariado urbano e dos trabalhadores agrícolas (Braga, 2012, p. 19).

Nesse estudo, Braga (2012) reforça que a precariedade sempre foi regra na periferia do sistema capitalista, contrapondo-se à perspectiva de Robert Castel (2006), para quem a precariedade estaria em processo de transformação ao longo dos anos, transformando-se em uma espécie de “registro regular da organização do trabalho”, que ameaçava os direitos sociais em países capitalistas avançados. Braga (2012) alude à produção de Francisco de Oliveira (2013) e assevera que, para o progresso

¹³⁵ Para o autor, tanto trabalhadores qualificados quanto a camada lumpemproletariado não compõem o precariado. Ao ressignificar as indicações de autores como Robert Castel (2006) e outros da sociologia francesa, Braga (2012) demarca que o precariado é constituído pelos seguintes segmentos: parcelas de trabalhadores flutuantes, que são absorvidas e expelidas rapidamente pelas empresas; jovens trabalhadores (não-industriais, não-qualificados ou semiqualeificados, sub-remunerados e inseridos em relações trabalhistas que bloqueiam sua organização coletiva) que aguardam oportunidades para saírem de setores tradicionais, população latente de trabalhadores; uma parcela da força de trabalho pauperizada, em que o trabalho é degradado e mal remunerado, obrigada a reproduzir-se de modo anormal e extremamente precário.

do capitalismo no Brasil e em outros países periféricos, foi necessário reproduzir condições econômicas e políticas de produção do trabalho barato, em que o proletariado precarizado é uma regra expressa na história das condições especiais da formação social desses países, na produção e reprodução de relações sociais capitalistas.

Assim, a categoria precariado evidencia que a precarização não é um subproduto da crise do modo de desenvolvimento fordista dependente. Por outro lado, ela enfatiza a dimensão histórica e relacional dos proletários precarizados como parte integrante da classe trabalhadora, e “não como um amálgama intergeracional e policlassista que assumiria de maneira progressista a aparência de uma nova classe” (Braga, 2012, p. 18). Nessa nova classe, o processo de precarização deve ser encarado como uma “dimensão intrínseca ao processo de mercantilização do trabalho” na economia dependente (Braga, 2012, p. 18).

Para Alves (2009), a experiência da precarização do trabalho no Brasil decorre da síndrome objetiva da insegurança de classe, demarcada pela insegurança de emprego, de representação, de contrato etc., que emerge numa textura histórica específica – a temporalidade neoliberal.

Ela é elemento compositivo do novo metabolismo social que emerge a partir da constituição do Estado neoliberal. Possui como base objetiva, a intensificação (e a ampliação) da exploração (e a espoliação) da força de trabalho e o desmonte de coletivos de trabalho e de resistência sindical-corporativa; além, é claro, da fragmentação social nas cidades, em virtude do crescimento exacerbado do desemprego total e à deriva pessoal no tocante a perspectivas de carreira e de trabalho devido à ampliação de um precário mercado de trabalho. Na medida em que se rompem resistências sociais e políticas do trabalho organizado (politicamente, com a derrota da Frente Brasil Popular, em 1989; e socialmente, com a desagregação social da classe em virtude da recessão da economia sob o governo Collor), ampliam-se as bases objetivas (e subjetivas) da sua precarização, constituindo o que denominamos de **síndrome da precarização do trabalho**, complexo objetivo de determinações que dão origem, na década de 1990, às experiências vividas e às experiências percebidas da precarização do trabalho. Eis o sentido da globalização – a partir de 1990, o Brasil incorpora-se na dinâmica de um processo estrutural de precarização da classe do trabalho que marca a nova ordem sociometabólica do capital no plano mundial. Na virada para a década de 1990, as reformas neoliberais implementadas a partir do governo Collor e o cenário macroeconômico (recessão ou baixo crescimento da economia num contexto de intensa reestruturação industrial, juros elevados e abertura comercial com a intensificação da concorrência intercapitalista), contribuíram para a constituição de um cenário de

degradação do mercado de trabalho com alto índice de desemprego total nas regiões metropolitanas e deterioração dos contratos salariais devido à **expansão da informalização e da terceirização** nas grandes empresas, visando reduzir custos. O metabolismo social da precarização do trabalho, constituído pelo processo objetivo de degradação salarial e pela plethora de experiências pessoais de desligamentos do salariado regulado, é marcado não apenas pelo cenário interno de reformas capitalistas, mas também pelo cenário externo de intensa reação neoliberal de cariz político-ideológico (Alves, 2009, p. 189-190, grifos nossos).

De acordo com Bretas (2020), esse processo de precarização caracterizado pelo “aumento do trabalho terceirizado, subcontratado, temporário, parcial e todas as suas variações” pode contribuir para a fragmentação da classe trabalhadora, com significativa redução de poder dos sindicatos, e fomentada pelo crescente aumento do desemprego. Nesse sentido, essa pressão por ampliar as bases de extração de mais-valia contribui para aumentar a exploração e para criar formas de expropriação, impondo novos desafios à capacidade de resistência dos trabalhadores.

Conforme já relatado, esse processo de precarização é acompanhado no Brasil pelo movimento de desindustrialização. Nesse movimento, Santos (2012) destaca fortes tendências de extinção de postos de trabalho formais (essencialmente nos ramos industriais, que se destacam por ofertar melhores condições de trabalho) e sua substituição “por empregos com vínculos precarizados ou totalmente informais”. Tornam-se mais evidentes os contornos existentes no regime de trabalho brasileiro flexibilizado e inseguro, sem se constituir propriamente como “novidade que possa ser debitada às inovações tecnológicas do padrão flexível de acumulação (Santos, 2012, p. 196-197).

O aprofundamento e a extensão quantitativa da flexibilidade nas relações de trabalho decorrem, antes, de uma crise no padrão de desenvolvimento e das políticas de ajuste neoliberais do que de quaisquer inovações organizacionais, ou mesmo produtivas, que estejam sendo operadas em razão do novo regime de acumulação. Nesse sentido é que se torna fundamental ter em conta o complexo de mediações assinalado quanto às: particularidades desenvolvimento capitalista na formação social brasileira. Tanto assim que, apesar de atingir de modo generalizado, a estrutura das ocupações, a flexibilidade estrutural do trabalho no Brasil é especialmente presente no caso dos postos de trabalho ocupados por trabalhadores pouca escolaridade, conforme indicam tendências históricas do regime de trabalho brasileiro. Em relação a esse extrato das classes trabalhadoras, a flexibilidade estrutural do trabalho no Brasil tem acentuado o desemprego e a informalidade. (...) A escolaridade passa,

assim, a ser um critério contratação que não necessariamente tem a ver com a qualificação necessária ao trabalho que será executado, o qual, muitas vezes não possui maiores exigências dessa natureza (Santos, 2012, p. 197-198).

Santos (2012) também menciona que a baixa escolaridade funciona como critério de diferenciação do salário inicial dos trabalhadores, em relação aos que têm mais instrução formal. Nesse sentido, é evidente a importância de atrelar políticas de emprego à política de educação, compreendendo o complexo formato do mercado de trabalho brasileiro e a heterogeneidade do desemprego.

De acordo com Bretas (2020), as alterações promovidas pela ditadura empresarial-militar, que impactaram o Brasil no estágio dos monopólios e trouxeram consequências substantivas nas relações de produção.

Nas empresas do setor produtivo e nas instituições financeiras – que começavam a se diversificar –, houve fusões e aquisições que demonstram a força do processo de concentração e centralização do período. Não houve um imbricamento que desaguasse na constituição endógena do capital financeiro, mas foram gestadas as bases para este processo de amálgama entre produção e finanças. Apenas no final de 1990 e início dos anos 2000, com as contrarreformas na previdência e a mudança nos rumos do BNDES, foi possível aprofundar esta articulação. Nem a reforma bancária nem a criação do mercado de capitais nos anos 1960 foram suficientes para o salto que faria emergir a principal forma de ser do capital no estágio monopolista: o capital financeiro. Também as privatizações dos anos 1990, apesar de terem proporcionado uma maior articulação, não foram capazes de sustentá-la. Mas a última década do século 20 ajudou a conformar as contrarreformas do Estado, a estabilidade monetária e a reorganização do parque industrial, bases sobre as quais a intensificação dos fluxos financeiros se tornou viável. A privatização, desregulamentação e liberalização permitiram o avanço da financeirização, necessário para impulsionar os próximos passos (Bretas, 2020, p. 269).

Para a autora, entre os anos de 2008 e 2013, a condução da acumulação capitalista no Brasil alcançou novo patamar: as ações implementadas pelo BNDES estimularam a concentração e centralização do capital, engendrando um processo de junção entre instituições financeiras e industriais, que caracteriza a “via não clássica” de constituição do capital financeiro. No contexto da consolidação do capitalismo brasileiro contemporâneo, o Estado volta a ocupar papel central ao atuar como mediador da articulação entre os setores financeiro e produtivo. Tal articulação ocorre, notadamente, por meio da atuação de bancos públicos e dos fundos de pensão

vinculados a estatais, os quais favorecem o processo de transnacionalização de empresas nacionais.

Esse movimento impulsiona a formação interna de capital financeiro já imerso na lógica da financeirização. No interior do modelo neoliberal brasileiro, esse fenômeno expressa novo estágio da acumulação capitalista, caracterizado pela dualidade entre a continuidade da inserção subordinada do país como exportador de bens de baixo valor agregado e a simultânea projeção de capitais nacionais pela América Latina e África, onde passam a operar na extração de mais-valia. Esse processo, embora reforce a presença do grande capital nacional, também aprofunda a dependência estrutural do Brasil em relação ao imperialismo, gerando contradição intrínseca ao desenvolvimento capitalista periférico.

Bretas (2020) assevera que as transformações no padrão de acumulação reverberam na reconfiguração do Estado e de suas funções sociais e econômicas, que passam a ser ajustadas às exigências do capital financeirizado. Nesse contexto, observa-se a formulação de um arcabouço jurídico-institucional voltado à legitimação da apropriação do fundo público, com o objetivo de assegurar a rentabilidade financeira, fortalecer as frações dominantes do capital e ampliar as formas de exploração do trabalho.

As possibilidades abertas pelo golpe em 2016, que destituiu a presidente eleita, propiciaram um avanço na consolidação deste novo padrão. A Emenda Constitucional 95, aprovada naquele ano, representa a força deste projeto que, em nome do discurso de austeridade fiscal e de uma suposta falência do Estado, facilita as condições de apropriação do fundo público pelo grande capital. Ao estabelecer um teto para as despesas primárias, a referida alteração constitucional retirou as vinculações existentes entre as receitas e os gastos com políticas sociais, canalizando todo o eventual aumento na arrecadação para o pagamento de juros da dívida pública. A constitucionalização do ajuste fiscal fortalece os interesses que almejam pilhar montantes do fundo público para a rentabilidade financeira e para sustentar uma política fiscal e tributária que beneficia o capital financeiro financeirizado. A aprovação desta mudança ganhou uma dimensão ainda maior por ter sido acompanhada por outras alterações que adensam os rumos desta trajetória. A lei das terceirizações e a contrarreforma trabalhista, ambas aprovadas em 2017, muito longe de contribuírem com o alegado objetivo de estimular as contratações e reduzir o desemprego, servem para aprofundar a superexploração do trabalho. O avanço na expropriação de direitos trabalhistas – duramente conquistados e historicamente acessados por uma pequena parcela da classe trabalhadora no país – cumpre a tarefa de possibilitar o aumento na extensão e intensidade da jornada de trabalho, bem como o pagamento da força de trabalho abaixo do

necessário para a subsistência. Por meio de mecanismos que permitem maior apropriação dos salários e o rebaixamento das condições de vida, abre-se espaço para a redução dos custos de produção e a ampliação da rentabilidade no circuito financeiro (Bretas, 2020, p. 270-271).

Para a autora, a conformação atual das políticas sociais no Brasil foi orientada, em grande medida, pelas exigências do grande capital, embora marcada por contradições advindas das disputas de classe que permeiam a sociedade brasileira. A partir da década de 1990, observou-se um impulso para a ampliação dessas políticas, resultado das conquistas sociais incorporadas à Constituição de 1988, fruto das lutas por redemocratização e garantia de direitos sociais. Paralelamente, a dinâmica da acumulação capitalista sob a lógica neoliberal e dependente passou a influenciar a direção dessas políticas, inserindo-as na lógica da financeirização. Esse processo intensificou as contradições estruturais das políticas sociais: ao mesmo tempo em que respondem parcialmente às necessidades da classe trabalhadora, elas também atuam como mecanismos de sustentação do capital, ao contribuir para a redução dos custos de reprodução da força de trabalho e para a contenção das tensões sociais. Tais ambivalências, presentes desde a origem dessas políticas, adquirem contornos ainda mais complexos no contexto atual.

Destaca-se, nesse cenário, a emergência de um novo padrão de enfrentamento da questão social no país, fortemente marcado pela financeirização. As políticas sociais passam a ser reconfiguradas em direção à monetarização e à institucionalização de instrumentos de transferência direta de renda, sobretudo no campo da assistência social. Bretas (2020) exemplifica também as alterações na previdência social, em que “a retirada de direitos previdenciários estimulou a chamada previdência complementar, que hoje mobiliza centenas de bilhões em busca de uma rentabilidade financeira” (Bretas, 2020, p. 272).

Desse modo, ao analisar o capitalismo dependente, a autora infere que a reconfiguração das políticas sociais no contexto neoliberal tem sido marcada por estratégias que mantêm gratuidade no acesso aos serviços públicos, mas transferem recursos do fundo público à iniciativa privada, especialmente ao capital financeirizado. Em outros casos, a criação de novas regulamentações abriu espaços de mercado que permitiram ao setor privado incorporar camadas antes excluídas do consumo de serviços. Esse processo é viabilizado por meio de uma política tributária regressiva, na qual grande parte dos recursos arrecadados é repassada ao setor privado por meio

de isenções fiscais, justificadas como mecanismos de complementaridade na prestação de serviços. Ao mesmo tempo em que se observa escassez de recursos públicos, legitima-se destinação de verbas ao grande capital. Bretas (2020) destaca que a estratégia da Emenda Constitucional nº 95 aprofundou essa lógica, ao impor limites aos gastos primários, restringindo a capacidade de financiamento estatal e viabilizando novos ataques aos direitos sociais, sustentados pelo fundo público.

Os recursos do fundo público destinados para acesso ao que seriam direitos sociais servem, cada vez mais, à acumulação capitalista de modo direto. Os grandes conglomerados financeiros encontram espaços lucrativos tanto na prestação dos serviços diretamente (por meio de contratos de gestão, planos de saúde, previdência, ensino superior etc.) quanto por assistirem a inclusão de parcelas significativas da população no sistema bancário e financeiro, via transferência de renda efetivada por cartão de banco e empréstimos consignados de todo o tipo. Para a classe trabalhadora, o desdobramento destas alterações é a ampliação e complexificação das formas de apropriação do trabalho necessário: o acesso a serviços supostamente públicos garantido por meio da tributação regressiva, do endividamento das famílias, da migração forçada para a previdência complementar e planos de saúde etc. A expropriação financeira tem funcionado como uma ferramenta para intensificar a concentração de renda e fortalecer o projeto de dominação burguesa. Além disso, a rentabilidade financeira se viabiliza por meio do aumento das bases de extração de mais-valia, provocando o aprofundamento da superexploração e reforçando os traços da dependência. Os salários e benefícios monetários concedidos aos usuários dos programas sociais do governo são usados para remunerar o capital portador de juros, alimentando a financeirização. A priorização da dívida alavanca a transferência de valor para o grande capital imperialista. Nesta mesma engrenagem, estão as políticas de ajuste fiscal que legitimam as contrarreformas, expropriando direitos, precarizando as condições de trabalho e ampliando a fronteira de acumulação capitalista. Em outras palavras, com a financeirização e a decorrente disputa pela redução dos custos de produção, cresce a demanda por recursos do fundo público como forma das empresas externalizarem seus gastos ou ampliarem o aporte de recursos. Esta é a raiz de todas estas alterações e o que explica a tendência crescente de apropriação do fundo público feito por grupos empresariais cada vez maiores e mais robustos (Bretas, 2020, p. 273).

Desse modo, no contexto atual, as transformações ocorridas nas políticas sociais, especialmente a partir do golpe institucional de 2016, para Bretas (2020), indicam possíveis alterações no modo como a financeirização dessas políticas foi incentivada nos governos anteriores. Durante os mandatos do Partido dos Trabalhadores, observou-se uma conciliação entre a promoção de significativos

benefícios ao grande capital e a adoção de medidas voltadas à elevação do salário-mínimo e ao crescimento econômico moderado. Esse arranjo foi fortemente apoiado em estratégias de expansão do crédito ao consumo, com destaque para os empréstimos consignados, que viabilizavam acesso a bens e serviços para os quais as políticas sociais eram insuficientes.

Entretanto, diante do agravamento da crise produtiva, do aprofundamento da precarização via contrarreformas – como a trabalhista, a previdenciária, a ampliação da terceirização, além da imposição do teto de gastos pela Emenda Constitucional 95 –, torna-se necessário avaliar a possibilidade de manter esse modelo. Há indícios de que esse formato de financeirização poderá perder centralidade, favorecendo os interesses de fundos de investimento e a inclusão de disponibilização de ativos do patrimônio público (com projetos como o Future-se¹³⁶). Assim, paralelamente, as privatizações tendem a desempenhar papel estratégico no fortalecimento do capital financeiro, sinalizando novos contornos no processo de financeirização e intensificando sua penetração nas estruturas do Estado e das políticas públicas (Bretas, 2020, p. 274).

Soares (2022) relata que o trabalho precário apresenta-se no capitalismo contemporâneo como “determinante necessário da intercompetitividade capitalista mundial”, uma vez que este apresenta-se como uma característica “particular e estrutural da periferia” (Soares, 2022, p. 191). Para a autora,

a precariedade é uma das suas expressões notáveis ao longo da história social do trabalho brasileiro, sendo inclusive primordial nas cadeias produtivas, dividindo espaço com ocupações com vínculos empregatícios e direitos sociais do trabalho. Nesse sentido, no processo de mercantilização da força de trabalho, analisamos que as formas transitórias ou híbridas de exploração dos/as trabalhadores/as se reinventaram tomando a forma da informalidade e da precariedade do trabalho, mediados por elementos histórico-estruturais da escravidão colonial e do patriarcado. Ademais, faz-se necessário destacar as particularidades da dependência latino-americana no processo de inserção na divisão internacional do trabalho (década de 1840/50) e na integração monopólica, no pós-Segunda Guerra Mundial, resultando no papel do nosso país nas cadeias produtivas, e

¹³⁶ Em 2019, o Ministério da Educação (MEC) lançou o programa “Future-se”, anunciando como objetivo dar “mais autonomia financeira e administrativa” às universidades e institutos federais. A proposta incluía captação de recursos próprios, incentivo ao empreendedorismo e à internacionalização, além da exploração de patentes e da geração de *startups*, no entanto, o programa sinalizou proposta de privatização do ensino superior público brasileiro e de precarização das universidades.

em como se estabeleceram as nossas classes sociais e suas disputas intra e interclassistas. Análise fundamental para entender a condição das classes trabalhadoras e, conseqüentemente, os direitos laborais (Soares, 2022, p. 228).

Desse modo, na configuração contemporânea do capitalismo, a “desterritorialização da produção” amplia a possibilidade de “transformar o salário por peça em um meio para mistificar/ocultar/burlar o vínculo trabalhista”¹³⁷, bem como as possibilidades vistas na “autonomia”, no autoemprego do “microempreendimento”, no trabalho em domicílio, nas cooperativas e, hoje, no trabalho intermitente e sob demanda na plataformação do trabalho (Soares, 2022, p. 199).

O/a microempreendedor/a individual subcontrata alguma força de trabalho, lembrando que, ainda assim, continua utilizando sua própria força de trabalho na produção, ao lado de outras atividades mais específicas de um/a empresário/a, ou trabalha com sua família, recriando a utilização da força de trabalho familiar. Nesse movimento, a cadeia produtiva se alarga e se desterritorializa e faz com que as subcontratações aumentem, por meio de diversas formas de trabalhos precários, a forma de pagamento por peça é retomada sob novas formas e novos parâmetros produtivos. Identificamos que há a exploração do trabalho familiar e da autoexploração do/a trabalhador/a por meio da intensificação e extensão da jornada de trabalho. A relação de exploração dos/as trabalhadores/as pelo capital se realiza agora de muitas maneiras combinadas, inclusive, mediadas pela exploração do/a trabalhador/a pelo/a trabalhador/a. É que na perspectiva neoliberal gerar o seu próprio emprego ou trabalhar para o/a chefe fora dos limites da indústria significa ter ‘autonomia’ (Soares, 2022, p. 198-199).

De acordo com Tavares (2021), o empreendedor desempenha papel funcional ao capital, uma vez que busca, simultaneamente, aproximar-se dele e distanciar-se da lógica do trabalho, ainda que essa separação seja ilusória. Na medida em que o discurso empreendedor permite mascarar a condição de subordinação inerente, consolida-se a narrativa que nega o trabalho como fonte de riqueza, legitimando pactos sociais que, ao pretenderem responder às crises capitalistas, acabam por intensificar a penalização da classe trabalhadora. Nesse contexto, o Estado, longe de atuar de forma neutra, posiciona-se como mediador e parceiro do empreendedorismo,

¹³⁷ Soares (2022) relata que a “desconcentração” da produção garante às grandes corporações “o não pagamento dos encargos sociais”, pois o “salário por tempo” é substituído pelo “salário por peça”, como estratégia de individualizar as relações de produção, implicando, assim, uma nova forma de contrato de trabalho, que traz uma suposta “autonomia” produtiva do salário por peça (Soares, 2022, p. 199).

reforçando sua natureza capitalista. Por meio de políticas federais, estaduais e municipais, destacam-se supostos benefícios do empreendedorismo e oferecem-se instrumentos de facilitação que legitimam essa relação, sustentando a ideia de que pequenas e microempresas seriam capazes de assegurar o pleno emprego.

No contexto atual, Soares (2022) observa que o crescimento das subcontratações mediante formas atualizadas de trabalho precarizado (nas quais a remuneração por peça retorna – agora inserida em novas lógicas produtivas, como o controle por algoritmos) conduz à intensificação e à ampliação das jornadas, promovendo a autoexploração do trabalhador. Essa autoexploração torna-se, nesse contexto, dissimulada, pois, embora o trabalhador detenha ou alugue os meios de produção, depende da própria força de trabalho, de insumos e da infraestrutura de grandes empresas para comercializar ou entregar o que produz. Essas diretrizes político-ideológicas do capital, como o empreendedorismo ou o home-office/teletrabalho, pulverizam a noção de que gerar o próprio emprego ou trabalhar para o patrão fora dos limites da empresa, significa ter autonomia. Para a autora,

dadas as condições da luta de classes, a consequência deste processo é a flexibilidade de liberar, assalariar, usar a força de trabalho por meio de voucher ou aplicativos (a exemplo do *Uber*), com a ilusão de autonomia e de liberdade aos trabalhadores. Ou ainda, explorá-la na clandestinidade com violações aos direitos humanos. (...) Os resultados são processos intensificados de precarização que geram condições de exploração muito próximas às da escravidão contemporânea, e que se expandem para além das fronteiras das periferias capitalistas (Soares, 2022, p. 200).

Soares (2022) relata ainda que, em um contexto mundializado, as cadeias produtivas mesclam diferentes formas de contrato de trabalho, dos mais precarizados aos mais regulamentados, porém as formas de recrutamento e controle da força de trabalho têm-se “homogeneizado através das novas tecnologias digitais, sob a perspectiva do trabalho sob demanda”. É relevante observar que o avanço das forças produtivas constitui um traço estruturante do modo de produção capitalista, refletindo suas tendências internas, marcadas por leis tendenciais e contratendências.

A lógica dessa inovação tecnológica contínua está associada à necessidade de reconfigurar os processos produtivos como forma de enfrentar a tendência histórica de queda da taxa de lucro. Esse movimento, intensificado pela elevação da composição orgânica do capital, tem como efeito o deslocamento de amplas parcelas

da classe trabalhadora para o desemprego estrutural. Simultaneamente, essa revolução permanente no campo tecnológico potencializa mecanismos de antecipação da realização do mais-valor, além de favorecer a expansão e reprodução do capital fictício sob a dominância do capital financeiro. Nesse contexto, os aparatos político-ideológicos desempenham papel estratégico na viabilização de novas formas de controle, produção e escoamento de mercadorias.

A objetividade da vida dos/as trabalhadores/as lhes tem direcionado à percepção do 'empreendedorismo' como precarização, apesar dos esforços político-pedagógicos dos ideólogos do capital terem sido incisivos no decorrer desses anos. No caminho dessa tentativa de encantamento, as empresas, por meio das plataformas digitais e aplicativos, apresentam-se como um 'movimento social' com ideias 'inovadoras' – que remetem aos artifícios político-pedagógicos do 'empreendedorismo' assim como da 'responsabilidade socioambiental' empresarial – ancorada na ideia de 'solidariedade' e de 'compartilhamento'. É o chamado *sharing economy* que corrobora para a mistificação da produção e da reprodução do capital. Esses artifícios reforçam uma análise moral do capitalismo como se bastasse uma 'humanização' para frear suas necessidades de produção e reprodução exacerbadas a partir da sua crise estrutural. Momento em que se estabeleceu uma contrarrevolução preventiva sob a hegemonia da 'financeirização', com uma 'reestruturação permanente', na qual o uso das tecnologias foram fundamentais para viabilizar este processo (Soares, 2022, p. 234).

Soares (2022) compreende que a precarização do trabalho adquire centralidade no atual estágio do capitalismo, assumindo forma hegemônica que combina, de maneira contraditória, processos de formalização seletiva com o controle direto do capital sobre atividades historicamente marcadas pela informalidade. Tal dinâmica está intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento de novas mercadorias e formas de exploração, intensificadas pelo avanço das tecnologias digitais. É fundamental compreender que o progresso tecnológico, no contexto do capitalismo financeirizado, não se limita à automatização ou à simplificação das atividades laborais. Ele se configura, sobretudo, como sofisticada ferramenta de gerenciamento remoto da força de trabalho. Para isso, são mobilizadas tecnologias da informação e da comunicação – cada vez mais velozes e complexas – capazes de coletar, processar e transmitir dados em tempo real, globalmente. Esse aparato permite o controle algorítmico do trabalho e da produtividade, transformando a organização laboral em lógica orientada por plataformas.

Em contradição com o discurso propagado pelos ideólogos da chamada *sharing economy*, que exaltam valores como autonomia, colaboração e inovação, o que se observa na prática é o fortalecimento de estratégias empresariais voltadas à maximização da acumulação capitalista, em que grandes corporações passam a operar por meio de plataformas digitais, utilizando algoritmos para flexibilizar normas e reduzir custos operacionais, promovendo, assim, suposta liberdade econômica que, na realidade, traduz-se pela destruição de marcos regulatórios protetores do trabalho.

Com o avanço da plataformização, o trabalho fica cada vez mais controlado e a precariedade aumenta, com condições laborais cada vez mais desumanas e degradantes, às quais infelizmente os trabalhadores e trabalhadoras precisam se submeter para sobreviver e garantir condições mínimas de existência. A “uberização do trabalho” é uma das grandes manifestações deste período histórico do capitalismo contemporâneo, a exploração ocorre sob estratégias político-pedagógicas de uma falsa ideia de liberdade, que na verdade esconde a perversidade das relações de trabalho por meio do controle algorítmico. (...) No atual período histórico do capitalismo contemporâneo de contrarrevolução prolongada, ultraneoliberal e fascistizante, o “empreendedorismo” mistifica a precarização do trabalho ao se apresentar como solução, culpabilizando a trabalhadora, que se torna a responsável pelo seu ‘fracasso’, enquanto o Estado se desresponsabiliza, cada vez mais, da garantia dos direitos mínimos das classes trabalhadoras. Nesse sentido, é importante lembrar que o atual quadro pandêmico agravou uma crise econômica que já estava em curso, e, há três décadas no Brasil, é implementada a desconstrução dos direitos laborais. Significando que na expropriação de direitos e no rebaixamento salarial, efetiva-se um maior descompasso entre o valor da força de trabalho e sua remuneração. As expropriações de direitos e de maior quantum do valor do fundo de consumo das classes trabalhadoras se realizam por meio das desregulamentações trabalhistas e privatizações, apresentadas como uma ‘agenda’ de ‘ajuste fiscal’ com o objetivo de garantir a existência de uma maior apropriação de mais-valor, ou seja, para dar concretude a títulos de direito de apropriação, porque a multiplicação destes títulos é mais célere do que a do capital produtivo (Soares, 2022, p. 224-226).

Nesse cenário, emergem mecanismos de fragmentação e apassivamento da classe trabalhadora, articulados a dispositivos de consentimento simbólico (Soares, 2022, p. 234). Tais mecanismos são incorporados ao design das plataformas digitais, que operam com lógicas lúdicas e gamificadas – por meio de missões, metas e pontuações – para mascarar as relações de exploração. Os trabalhadores e trabalhadoras, denominados/as colaboradores/as ou parceiros/as, são submetidos/as a sistemas de avaliação e controle automatizados que reduzem sua autonomia e

obscurecem o vínculo empregatício, ao mesmo tempo em que naturalizam a autoexploração sob o véu de flexibilidade.

Essas pessoas são recrutadas pelas plataformas digitais e aplicativos para cumprir as 'regras do jogo' na forma e no tempo que os algoritmos controlam e possuem, majoritariamente, uma realidade concreta de: i) jornadas exaustivas, ao prolongar a jornada para atender a todas as demandas necessárias para garantir o salário diário ou em aguardar por longos períodos, estando conectada em vários aplicativos ao mesmo tempo, com o risco de ser punida se mais de um aplicativo demandar ao mesmo tempo; ii) condições degradantes, em esperas sentadas no meio-fio das calçadas, sem acesso a banheiro, água potável e sofrer humilhações de donos de estabelecimentos e clientes; iii) insegurança no valor a ser recebido por entrega e, por sua vez, pagamentos irrisórios; iv) submissão a um contrato em que você deve arcar com parte dos instrumentos de trabalho; e v) desproteção social, em caso de gravidez, acidente de trabalho, doença, invalidez ou idade avançada. Essa objetividade incide no aprofundamento da superexploração da força de trabalho com a não correspondência do pagamento da força de trabalho com o seu valor histórico-moral e/ou no adoecimento físico-mental, ou seja, tanto seu fundo de consumo como seu fundo de vida são altamente depreciados. Em contrapartida, essa objetividade reflete em novas formas de solidariedade de classe e de organização, como pode ser visto em diferentes maneiras de organização desses/as trabalhadores/as (Soares, 2022, p. 236-237).

De acordo com Tavares (2004), a informalidade não constitui um fenômeno marginal, mas uma forma cada vez mais central das relações econômicas capitalistas. Essa condição caracteriza-se pela precarização estrutural do trabalho, marcada pela ausência de fiscalização, jornadas extensas, desrespeito a direitos sociais, exploração da mulher, presença de trabalho infantil e redução da proteção sindical. Além disso, a falta de representação coletiva e o peso da sobrevivência imediata fragilizam a capacidade de resistência e organização dos trabalhadores, transformando a informalidade em um espaço privilegiado de superexploração da força de trabalho.

Segundo Marx, com o crescimento da produtividade, na medida em que também cresce seu componente variável, ou a força de trabalho nele incorporada, mas em proporção continuamente decrescente. Como a população economicamente ativa não está submetida à mesma ordem de crescimento, haverá sempre força de trabalho sobrando. Esse quadro é agravado pela crise do capital que, dentre os ajustes propostos e tendo em vista elevar a taxa de lucros, tem como principal impulso a redução dos custos variáveis da produção e a intensificação da exploração da mais-valia. Em outras palavras, reduz-se o número de trabalhadores e aumenta-se a extração de sobretrabalho. Isso é facilitado pelo desenvolvimento das forças produtivas e, especialmente, pela nova organização da produção, na

qual a terceirização torna possível a utilização de trabalho domiciliar, trabalhos parciais e temporários, cooperativas de trabalho e outras formas de trabalho precário articuladas à execução da produção fabril. Enfatizamos a organização da produção porque o novo paradigma técnico-produtivo não tem necessariamente alterado o conteúdo dos postos de trabalho. Assim, é inaceitável que se explique a incapacidade de gerar postos de trabalho apenas pelo determinismo tecnológico. E ainda menos a precarização do trabalho (Tavares, 2004, p. 54).

Barbosa (2021) atualiza o debate da precarização do trabalho e, a partir da perspectiva da crítica da economia política, argumenta que as tecnologias da informação e comunicação (TICs) e a inteligência artificial (IA) não inauguram um modo de produção autônomo, mas inserem-se como continuidade da grande indústria, dinamizando a reprodução ampliada do capital. Para a autora, embora o mundo digital seja uma realidade constitutiva do capitalismo contemporâneo, só a crítica marxiana permite compreender os limites humanos dessas inovações, em que as tecnologias, por si mesmas, não têm valor intrínseco, pois adquirem significado econômico apenas como mercadorias inseridas nas relações sociais capitalistas. Assim, o valor de uso técnico é instrumentalizado para intensificar a produtividade, mas não gera valor isoladamente; sua função reside em operar como trabalho morto que extrai trabalho vivo.

A estudiosa enfatiza que o salto tecnológico operado pelas TICs e pela IA representa mutação tecno-social qualitativa, iniciada nos anos 1970 e intensificada nas décadas subsequentes. Essa transformação expressa-se na conversão das dimensões sensíveis da vida – incluindo informações genéticas, culturais e comportamentais – em insumos para o capital, configurando nova etapa de expropriação social. Por outro lado, essas tecnologias aprofundam a coisificação das relações sociais ao deslocarem o humano da centralidade da vida social e ao imporem mediação digital não apenas no trabalho, mas também na vida cotidiana, na memória coletiva e nas projeções de futuro.

De acordo com Barbosa (2021) a reflexão crítica sobre as tecnologias da informação e comunicação (TIC's) e a inteligência artificial (IA) exige aprofundamento que extrapola a análise de sua regulação imediata, ainda que esta tenha relevância tática no enfrentamento das condições concretas do presente. Mais do que instrumentos neutros, tais tecnologias participam da reconfiguração estrutural da relação entre capital e vida, ao impulsionar a mercantilização de informações

digitalizadas sobre o cotidiano. Esse processo revela nova etapa de subsunção da vida ao capital, marcada por maior brutalidade para os sujeitos sociais. Em especial, ganha destaque a eliminação do trabalho vivo nos processos produtivos, o que põe em xeque as bases materiais da socialização capitalista e tensiona os próprios limites da lei do valor¹³⁸.

Além do desemprego e do subemprego, as tecnologias levam à intensificação e extensão da jornada de trabalho nas variadas atividades laborais. Permitem a ampliação das cadeias de produção e circulação, tornando mais heterogêneos os trabalhos presentes nos elos dessas instâncias econômicas externalizadas. Além disso, o circuito do capital em cadeia ampliou a espacialização da economia, transcendendo as fronteiras regionais e nacionais e, com isso, expandindo a concorrência entre os trabalhadores e a disputa dos capitais por fatores de produção mais baratos como os insumos. No entanto, é importante sublinhar o efeito do monitoramento eletrônico da força de trabalho e da gestão instantânea de elos das cadeias produtivas territorializados em diferentes pontos geográficos, porque isso viabilizou a maior desvalorização da força de trabalho com a racionalização instrumental do trabalho, nos diferentes contextos, mesmo naqueles não produtores de valor (como por exemplo, os serviços públicos). Assim, as tecnologias ao viabilizarem essas cadeias, em cooperação alargada de trabalho coletivo com diferentes relações de trabalho, possibilitaram a constituição de uma força de trabalho nuclear que permanece em unidades físicas, complementada por uma variada constelação de trabalhos precários (temporário, intermitente, domiciliar) como fábricas externas. A esse respeito, temos etnografias importantes de precarização do trabalho em diversos estudos, incluindo as primeiras organizações e lutas por regulação do uso da força de trabalho nesses negócios. O melhor exemplo disso são os trabalhos em plataformas de transporte e delivery que ocupam dramaticamente a paisagem urbana das principais cidades e que são documentadas em variadas pesquisas, sublinhando o escamoteamento dos vínculos empregatícios; as predatórias condições de trabalho; a inexistência de qualquer segurança no exercício da atividade; a aviltante exigência de que o trabalhador seja responsável pelos meios de trabalho; a baixa remuneração como alavanca para deslocamento de maior tempo de vida para a rubrica do tempo de trabalho (Barbosa, 2021, p. 50-51).

¹³⁸ Para a autora, essa dinâmica contraditória – de intensificação da produtividade acompanhada da expulsão do trabalho humano – aponta para uma tendência potencial de aprofundamento da barbárie social, à medida que o capital busca contornar os obstáculos impostos à sua valorização. Por isso, a crítica radical às tecnologias e à sua inserção na lógica do valor não pode se restringir a sua funcionalidade, devendo avançar na desnaturalização das abstrações reais que sustentam o fetichismo das mercadorias e da própria técnica. Barbosa (2021) reforça que a teoria marxiana, nesse sentido, constitui um referencial teórico fundamental tanto como ponto de partida quanto como horizonte de retorno, na medida em que oferece instrumentos para problematizar o valor como mediação social historicamente determinada, e, por conseguinte, o próprio modo de produção capitalista.

Devemos destacar que tanto a precarização quanto os altos índices de desemprego na configuração do mercado de trabalho do capitalismo brasileiro apresentam relação de desigualdade racial, uma vez que nesse mercado, o racismo é configurado como potente instrumento de extração de mais-valia. Assim, a superexploração da “força de trabalho preta” é potencializada pelo desemprego crônico e estrutural, bem como pelo alargamento da superpopulação relativa. De acordo com Martins (2012), apesar das contradições capitalistas, da crise e de as transformações gestadas no mundo do trabalho terem atingido a totalidade dos trabalhadores e trabalhadoras, são observadas “novas estratégias de produção e subordinação do trabalho ao capital” que não afetam igualmente brancos e negros.

De acordo com dados do IPEA, 3,3 milhões de brasileiros estão sem emprego há mais de dois anos, parcela esta que avançou de 17,4% no primeiro trimestre de 2015 para 24,8% no mesmo período de 2019. De acordo com a pesquisa, no primeiro trimestre do referido ano, o desemprego de longo prazo atingiu mais fortemente as mulheres com 28,8% delas nessa condição há, pelo menos, dois anos, contra 20,3% dos homens desempregados na mesma situação. As regiões Norte e Nordeste são as mais afetadas.

Conforme foi explicitado, o avanço da precarização das condições de trabalho é intensamente crescente nas últimas décadas. Isso subjuga trabalhadores e trabalhadoras à margem do regime de assalariamento, os quais, com a crise do valor, passam a não servir para a exploração capitalista, não sendo nem mesmo cabível enquadrá-los no conceito de exército industrial de reserva (ou exército mundial de reserva) da superpopulação relativa do capital. De acordo com Almeida (2014), a pobreza e a indigência no Brasil não agem democraticamente, já que não atingem igualmente os distintos grupos raciais pertencentes ao “contingente de 53 milhões de pobres e 22 milhões de indigentes”. Para a autora, em 1999, os negros representavam 45% da população brasileira, mas correspondiam a 64% da população pobre e 69% da população indigente. Já os brancos representavam 54% da população total brasileira, mas somente 36% dos pobres e 31% dos indigentes.

O MTE, em 2016, informava os seguintes dados: a população negra ocupava 45,2% dos empregos cujo pré-requisito era o ensino fundamental; 44,7% dos postos requeriam ensino médio; apenas 27% dos cargos pediam ensino superior. Em algumas regiões brasileiras, os negros recebiam apenas 64% dos vencimentos de pessoas brancas em mesmos postos de trabalho. A pesquisa mostrou também

algumas das profissões e suas especificações quanto à raça/cor: 92% dos engenheiros de computação brancos; 90% dos engenheiros mecânico automotivo brancos; 89% dos professores de medicina brancos; 78% dos trabalhadores do campo (cacau) e 74% dos trabalhadores do campo (cana) são negros; 74% dos sinaleiros (ponta-rolante) são negros. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do quarto trimestre de 2017 apontou que o salário médio de um brasileiro branco é de 2.697,00 reais; de um pardo é de 1.606,00 reais; de uma pessoa negra é de 1.570,00 reais. Uma pesquisa do Instituto Ethos realizada em 2016 inferiu que apenas 6,3% das vagas de gerência são ocupadas por negros, e que 4,7% do quadro executivo são compostos por homens negros; já para as mulheres negras, a situação é pior: 1,6% delas ocupa posições de gerência, e 0,4%, de executivo.

Com a perda de centralidade no processo produtivo, o desemprego leva essa força de trabalho viva a procurar ocupações de naturezas diversas e de (sub)contratos, que, em países de capitalismo dependente, atingem perfis específicos da diversidade categórica da força de trabalho: pretos e pretas, periféricos e favelados das cidades.

Historicamente expulso da valorização de valor, esse perfil da força de trabalho (preto e pobre) forma as classes perigosas, que sentem a violência dos mecanismos punitivos com seu (super)encarceramento em massa, com a militarização das cidades, bem como com o generalizado controle territorial, enfim, com seu extermínio, tornando-se força de trabalho excluída e sobranter¹³⁹. Nesse sentido, é importante destacar que o desemprego latente no Brasil tem cor, gênero e endereço, de forma que se faz notável salientar a leitura marxiana da teoria do valor e da exploração da força de trabalho (que trabalhamos no primeiro capítulo deste estudo), segundo a qual o empobrecimento relativo dos trabalhadores é inerente ao sistema capitalista, em que o capital produtivo se amplia e a mais-valia mantém-se ativa, reproduzindo substancialmente as relações de exploração.

¹³⁹ Destacamos que, apesar de as políticas de assistência social também comporem um universalismo básico – para suprir as necessidades não contempladas pelos baixos salários e benefícios –, a pobreza germinada no capitalismo foi tratada desde seus primórdios como um problema não social, mas individualizado, culpabilizando sujeitos mais pobres pelas disfunções sociais. O trabalho era interposto como um mecanismo de castigo cada vez mais rígidos entre os séculos XV e XVII, com a instauração das casas de correção em todo o mundo, passando a significar uma forma oportuna de extração de mais-valia e da contenção da luta de classes.

Além do recorte racial, enfatizamos a necessária relação da superexploração da força de trabalho com a divisão sexual do trabalho. Em recente estudo publicado pelo IPEA, conclui-se que jovens e mulheres negras são os mais afetados pelo desemprego. A pesquisa explicitou que, em 2018, a vulnerabilidade das mulheres negras ao desemprego foi 50% maior. O estudo do IPEA mostra que a cada 1 ponto percentual a mais na taxa de desemprego, as mulheres negras sofrem, em média, aumento de 1,5 ponto percentual. Para as mulheres brancas, o reflexo é de 1,3 (IPEA, 2018, s/p). É importante ressaltar a negritude do trabalho doméstico, que, por ainda estar associado a maior informalidade¹⁴⁰ e precarização: continua assumido, essencialmente, por negras e negros¹⁴¹, destacando que apenas políticas de ação afirmativas são insuficientes, devendo o Estado propor ações para garantia do acesso por parte de pessoas negras ao mercado de trabalho formal¹⁴².

¹⁴⁰ Cabe ressaltar que a legislação do trabalho doméstico é recente, uma vez que é expressa sua negritude nesse processo de reconhecimento legalmente tardio. Até a formalização jurídica e o reconhecimento das empregadas domésticas como trabalhadoras e possuidoras de direitos, houve (e ainda há) uma história de exploração e violência contra as “amas”, “governantas”, “mucamas”, “mordomos”, e “camareiros” da escravidão. Apenas em 2015 que a lei Nº 150 dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico.

¹⁴¹ “No período de 1995 a 2006, entre os(as) trabalhadores(as) pretos(as) e pardos(as), nessa ocupação, 75,8% estavam sem carteira assinada. Dentro desse grupo étnico-racial, 76,1% eram mulheres e 63,6% eram homens. Logo, esses(as) trabalhadores(as) não possuíam os seus direitos trabalhistas garantidos. Nessa ocupação, os brancos chegavam a 68,9%. Desse percentual, 57,1% eram homens e 69,8% mulheres. No grupo de trabalhadores(as) domésticos(as) com carteira assinada, 53,8% eram pretos(as) e pardos(as), sendo que, do total de empregados sem carteira assinada, o peso dos homens pretos e pardos chegou a 3,3% e o das mulheres a 58,2%” (Paixão; Carvano, *apud* Martins, 2014, p. 124).

¹⁴² O estatuto da igualdade racial, aprovado em 2010, afirma: “Art. 38. A implementação de políticas voltadas para a inclusão da população negra no mercado de trabalho será de responsabilidade do poder público, observando-se: I – o instituído neste estatuto; II – os compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965; III – os compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar a Convenção nº 111, de 1958, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da discriminação no emprego e na profissão; IV – os demais compromissos formalmente assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional. Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas. § 1º A igualdade de oportunidades será lograda mediante a adoção de políticas e programas de formação profissional, de emprego e de geração de renda voltados para a população negra. § 2º As ações visando a promover a igualdade de oportunidades na esfera da administração pública far-se-ão por meio de normas estabelecidas ou a serem estabelecidas em legislação específica e em seus regulamentos. § 3º O poder público estimulará, por meio de incentivos, a adoção de iguais medidas pelo setor privado. § 4º As ações de que trata o caput deste artigo assegurarão o princípio da proporcionalidade de gênero entre os beneficiários. § 5º Será assegurado o acesso ao crédito para a pequena produção, nos meios rural e urbano, com ações afirmativas para mulheres negras. § 6º O poder público promoverá campanhas de sensibilização contra a marginalização da mulher negra no trabalho artístico e cultural. § 7º O poder público promoverá ações com o objetivo de elevar a escolaridade e a qualificação profissional nos setores da economia que

De acordo com Soares (2022), a “racialização da divisão social do trabalho permitiu a permanência da condição de semiescavidão para a classe trabalhadora negra em formação”, em que são estabelecidas especificidades em nossa precariedade e informalidade do mercado de trabalho.

Percebemos uma aparente permanência de uma hierarquia, tal como existia entre os carroceiros e carregadores, se relacionarmos com um ‘perfil’ predominante de hoje, entre os/as entregadores nas plataformas digitais e aplicativos. A plataformização do trabalho, 282 e, por sua vez, do setor de entregas tem crescido em ritmo acelerado, e tem empurrado milhares de desempregados/as para essas formas de venda da força de trabalho dada a falta de oportunidades de emprego e outras ocupações. E, como apontado acima, a taxa de desemprego, historicamente, sempre foi maior para as pessoas negras do que para as brancas. Em meio à incessante inovação tecnológica, as especificidades do nosso mercado de trabalho mediam este processo nos dando a impressão de que os supracitados componentes histórico-estruturais permeiam o avanço das forças produtivas. Hoje, com motos, bicicletas e o controle algorítmico, para a gestão e controle da força de trabalho, nota-se que aqueles/as disponíveis para fazer entregas a pé ou de bicicleta se assemelham aos ganhadores e às formas transitórias ou híbridas de exploração da força de trabalho, reconhecidas no mercado de trabalho como informais (Soares, 2022, p. 232-233).

Nesse sentido, apesar de não ser foco deste estudo, devemos destacar como o desemprego e a precarização no mundo do trabalho, baseados na produção e apropriação do mais valor – refrações da questão social – devem ser explicitados incorporando as determinações das relações de opressão, de raça, de etnia e de gênero, para, desse modo, compreender as respostas do Estado que incidem sobre as políticas de emprego.

2.3 O PROCESSO DE ACUMULAÇÃO DO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO: breve análise do papel da política de emprego nos governos PT – Lula/Dilma (janeiro de 2003 a agosto de 2016)

Neste item, debateremos como os governos PT anunciavam a implementação de políticas social desenvolvimentistas, que alterariam o quadro do padrão de

contem com alto índice de ocupação por trabalhadores negros de baixa escolarização. (...) **Art. 42.** O Poder Executivo federal poderá implementar critérios para provimento de cargos em comissão e funções de confiança destinados a ampliar a participação de negros, buscando reproduzir a estrutura da distribuição étnica nacional ou, quando for o caso, estadual, observados os dados demográficos oficiais” (Brasil, 2015, p. 42).

reprodução do capital no Brasil. Inicialmente, no entanto, tomando por base a pesquisa de Oliveira (2012), avaliaremos brevemente até que ponto as políticas de emprego caminharam nesse sentido.

Em 2003, com o início da gestão do governo Lula, observa-se que o enfrentamento à pobreza ganha nova abordagem, e, como afirmamos anteriormente, a política de assistência social passa a ter novo significado, tomando a centralidade do sistema de proteção social brasileiro. O Programa “Fome Zero”, sem dúvidas, deve ser considerado como uma das maiores prioridades nesse período, juntamente ao Programa Bolsa-Escola, que ganhou cena política posteriormente e transformou-se no carro-chefe da política de assistência social, sob a denominação de Bolsa-Família (que unificou o Bolsa-Escola aos demais programas menores de transferência de renda).

A distribuição de renda teve como carro-chefe o Programa Bolsa Família, criado em 2003, e a valorização do salário-mínimo que, juntos, provocaram uma mudança na base da pirâmide social, com significativa redução da pobreza extrema. O acesso à renda e a inclusão das famílias mais pobres no mercado de consumo fomentou a expansão do setor de serviços e construção civil, o que contribuiu para a geração de empregos formais com baixa qualificação. A combinação de crescimento econômico e distribuição de renda permitiu uma melhoria nas condições de vida da população mais empobrecida (Cassin, 2021, p. 97).

Em 2005, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Secretaria Nacional de Assistência Social, lançou uma cartilha com a “Política Nacional de Assistência Social – PNAS/ 2004” e a “Norma Operacional Básica – NOB/SUAS”, buscando evidenciar as diretrizes do funcionamento da Assistência Social. Nesse importante documento, é possível demarcar a noção de Programas de Geração de Renda, diferente dos Programas de Transferência de Renda: enquanto o segundo busca operar o repasse direto de recursos, benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza (considerando-se a erradicação da fome um componente fundamental nesse propósito), o primeiro busca articular estas estratégias à distribuição de renda, com trabalho social e projetos de geração de renda com as famílias, articulando as ações do Centro de Referência da Assistência Social aos Serviços de Proteção Básica, como explica as citações a seguir:

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência,

fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho, tais como: • Programa de Atenção Integral às Famílias. • **Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza.** • Centros de Convivência para Idosos. • Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças. • Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. • Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. • Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (MDS, 2005, p.3 6, grifos nossos). A proteção social básica será operada por intermédio de: a) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), territorializados de acordo com o porte do município; b) rede de serviços socioeducativos direcionados para grupos geracionais, intergeracionais, grupos de interesse, entre outros; c) benefícios eventuais; d) benefícios de Prestação Continuada; **e) serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva;** (MDS, 2005, p. 95, grifos nossos)

Nesse documento, são ainda explicitadas as competências e responsabilidades no âmbito da gestão da Assistência Social, na qual destacamos, no campo da Gestão dos Estados, “receber recursos da União para projetos de inclusão produtiva de abrangência e desenvolvimento regional” (MDS, 2005, p. 110); e no âmbito das responsabilidades da Gestão Plena (nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social, financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social) e das responsabilidades de aprimoramento do Sistema pela Gestão do Distrito Federal “executar programas e/ou projetos de promoção da inclusão produtiva e promoção do desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade social” (MDS, 2005, p. 103 e p. 105).

De acordo com Stocco e Pandolfi (2020), os 14 anos do Partido dos Trabalhadores (PT) no poder não modificaram substancialmente a perspectiva neoliberal em curso no país.

Ainda no primeiro mandato (2003-2006), foram aprovadas duas reformas que FHC não havia concluído – a reforma da previdência e a reforma tributária. Além disso, foram aprovadas a lei de falências, que garantiu prioridade aos interesses dos credores, e a lei de parcerias público-privadas (PPP). Ainda no governo Lula, foi promulgada a Lei Complementar n. 128, de 2008, que criou o

Microempreendedor Individual (MEI), figura jurídica que acabou por colaborar no avanço da precarização das relações de trabalho no país com o fenômeno da pejotização, em que pese a contribuição desses trabalhadores à previdência (...). Nesse período, o país viveu uma aceleração do crescimento econômico que foi determinada pelo crescimento das exportações, impulsionadas pela forte demanda externa por commodities, e pela ampliação do consumo interno sustentado por uma política de expansão do crédito e de valorização do salário-mínimo. No campo das políticas sociais, foram priorizados os programas que focalizaram a extrema pobreza, seguindo os preceitos dos organismos internacionais. Esses programas buscaram atender à massa mais miserável da população, aquela classificada abaixo da linha da pobreza, possuindo um caráter assistencialista na medida em que são seletivos e restritivos. A prioridade por esses programas se deu em detrimento das políticas públicas universais, que fortalecem a perspectiva de direito (Stocco; Pandolfi, 2020, p. 178).

Em 2011, o governo Dilma lançou um dos seus principais atos, o “Plano Brasil Sem Miséria” (PBSM), buscando superar a condição de extrema pobreza no país, com a articulação de políticas, programas e ações, que, de acordo com Cassin (2021, p. 163), apresentou três dimensões: a “garantia de renda, a garantia do acesso aos serviços e a inclusão produtiva”, com vistas a superar

o enfoque na transferência de renda e possibilitar o acesso às demais políticas sociais, bem como incentivar a inserção das famílias beneficiárias no mercado de trabalho” (...). Em linhas gerais, o governo Dilma conservou a orientação recebida de seu antecessor no planalto no que diz respeito à combinação de ajuste fiscal com enfrentamento à pobreza. Ao mesmo tempo em que ampliava o acesso aos programas de transferência de renda, acelerava a privatização da saúde e a contrarreforma da previdência (Cassin, 2021, p. 164).

O governo Dilma implantou ainda duas Medidas Provisórias (MPs), 664 e 665 – convertidas respectivamente nas leis nº 13.135 e 13.134, em 2015 –, que promoveram a brutal contrarreforma trabalhista, produzindo diversas alterações nas regras do seguro-desemprego, abono salarial, pensão por morte, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-reclusão, que “reduziram os valores e aumentaram o tempo de contribuição para acesso aos benefícios (...) o que prejudicou milhões de trabalhadores e seus dependentes econômicos”. Apesar das diferenças políticas entre os governos de FHC e os governos Lula e Dilma, foi possível observar uma linha de continuidade na manutenção do ajuste fiscal e do viés contrarreformista (Cassin, 2021, p. 165-166).

As políticas de emprego no Brasil também seguem essa perspectiva, sendo sua execução difusa pela Previdência Social e diversos órgãos do Governo Federal. Desde a gestão de Fernando Henrique Cardoso, o Estado já buscava implementar medidas de combate à crise do emprego, à fome e à miséria, “com recursos reduzidos e com ênfase na individualização do problema, reforçando a histórica intervenção residual do Estado brasileiro na questão social” (Oliveira, 2012, p. 499). No governo Lula, foram adotadas medidas para combater o desemprego “no sentido de reformular aquelas já existentes ou ainda criar algumas iniciativas inovadoras para atingir o público-alvo definido como prioridade pelas agências multilaterais” (Oliveira, 2012, p. 499).

Nesse cenário, são valorizadas as propostas de economia solidária, mediante a 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” (Oliveira, 2012). As propostas de economia solidária aproximam-se dos programas de geração de emprego e renda ao endereçar o empreendedorismo e o cooperativismo à “capacidade humana e à autonomia dos indivíduos”, como defendem às “agências multilaterais para os países em desenvolvimento”, que verificam no incremento do autoemprego, a possibilidade de desregulamentar e flexibilizar o trabalho (Oliveira, 2012).

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 (Oliveira, 2012, p. 504).

As análises de Oliveira (2012) sobre os programas de emprego e renda no Brasil, nos governos do Partido dos Trabalhadores, auxiliam-nos a compreender como os programas criados e reorganizados dão grande ênfase à difusão do empreendedorismo e da renda, e como são afinados com as diretrizes internacionais, “configurando-se como medidas de geração de renda sem qualquer vinculação com a promoção do emprego”, representando apenas “medidas paliativas para os jovens pobres da periferia” (Oliveira, 2012), como exemplifica o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem). A estudiosa afirma que há

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. A ineficácia de tais programas está expressa na permanência das taxas de desemprego, que continuam inalteradas e atingem, principalmente, jovens, mulheres ou trabalhadores com baixa qualificação. Para estes o desemprego continua atingindo cerca de 40% da PEA, e os números apontam que não há uma tendência a alterações. Grande parte desse contingente, ou seja, jovens e trabalhadores de baixa qualificação, encontra-se excluídas das estatísticas do desemprego pela inserção nos programas de geração de renda, pelo desemprego por desalento e oculto e pela inserção no mercado informal. Estes não são contabilizados pelos organismos responsáveis pela divulgação das taxas de desemprego, o que tem levado o governo Lula a comemorar os ‘bons’ números da empregabilidade no Brasil, que apenas mascaram a atual realidade, pois ignoram a informalidade, considerada nos dias atuais como atividade empreendedora, reforçando o individualismo e as saídas alternativas para a crise do emprego, desonerando o Estado e permitindo ao capital seguir seu processo de acumulação capitalista (Oliveira, 2012, p. 502-504).

Conforme já explicitamos, Filgueiras e Gonçalves (2007) analisam a política econômica do governo Lula (2003-2006), à luz da continuidade do modelo neoliberal adotado desde a década de 1990. Apesar das promessas de transformação social e fortalecimento do trabalho, o governo manteve as diretrizes da política macroeconômica conservadora, especialmente no campo fiscal e monetário. “O governo Lula reafirmou a política econômica herdada do governo anterior e, apoiado no melhor desempenho conjuntural do setor externo, deu novo fôlego ao modelo, legitimando-o politicamente” (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 23).

De acordo com os autores, o governo Lula aprofundou um modelo já vigente: o liberalismo periférico. Esse modelo caracteriza-se pela liberalização das relações econômicas internacionais, pela desregulamentação do mercado de trabalho e pela supremacia do capital financeiro na condução da política econômica. Tais características impactaram diretamente o emprego e as formas de inserção laboral. A adoção de políticas ortodoxas – metas de inflação, câmbio flutuante e superávits fiscais elevados – limitou a capacidade de indução do Estado sobre a geração de empregos de qualidade. Ao invés de promover políticas públicas estruturantes voltadas à industrialização e à expansão do emprego formal, o governo priorizou a manutenção da estabilidade macroeconômica, o que, em contexto de restrição fiscal, limitou investimentos sociais e produtivos.

Embora tenha havido relativa melhora em alguns indicadores conjunturais de emprego – leve queda da taxa de desemprego e aumento da formalização –, a precarização persistiu como traço dominante do mercado de trabalho. Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), o crescimento médio do PIB foi de 3,3% entre 2003 e 2006, insuficiente para promover significativas mudanças estruturais. Além disso, o aumento do emprego formal foi concentrado em setores de baixa produtividade e baixos salários, especialmente no setor de serviços. A taxa de desemprego entre os jovens nas regiões metropolitanas chegou a 45%, e a rotatividade elevada manteve os rendimentos médios em queda. Esse processo se agravou com a terceirização, a informalidade e a flexibilização das relações trabalhistas. Ou seja, apesar de moderado crescimento do PIB e do emprego, houve queda no salário real e manutenção da precarização estrutural do trabalho. “Comparativamente a 2002, o emprego cresceu 17,6%, o salário real caiu 14,7% e a massa salarial manteve-se relativamente estável” (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 211).

Para os autores, o quadro de desestruturação do mercado de trabalho afetou, de forma especialmente aguda, a juventude. Os altos índices de desemprego juvenil, a baixa inserção em empregos formais e o aumento da evasão escolar revelam ausência de políticas integradas voltadas para esse segmento. Filgueiras e Gonçalves (2007) destacam que a juventude brasileira expressava elevados níveis de pessimismo em relação ao futuro, reflexo de um sistema socioeconômico que não oferecia oportunidades reais de inclusão produtiva.

Os autores afirmam ainda que, embora a taxa média de desemprego nas regiões metropolitanas tenha caído de 19,9% para 15,9%, entre 2003 e 2006, ainda era elevada. A inserção no mercado formal foi puxada, sobretudo, pelo cenário externo favorável e não por políticas estruturais de emprego. Nesse sentido, a flexibilização do trabalho – via terceirização, contratos temporários e desregulamentação – consolidou a precarização e o enfraquecimento dos direitos sociais. “As políticas focalizadas e flexíveis de combate à pobreza (...) subordinam-se ao reino da volatilidade, sem intervir nas causas estruturais dos problemas” (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 171). Além disso, aumentou a informalidade e o trabalho precário, com baixa renda e sem proteção.

Além disso, os estudiosos especificam que o programa Bolsa Família, um dos pilares da política social do governo Lula, embora tenha tido efeitos paliativos, não enfrentou estruturalmente a desigualdade de renda: “A distribuição funcional da renda

piorou, em detrimento do trabalhador” (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 211). Embora a ampliação do programa Bolsa Família tenha contribuído para a mitigação da pobreza extrema, o programa não representou ruptura com a lógica neoliberal. Os autores apontam que se tratou de uma política focalizada, de viés assistencialista, que reforça a desresponsabilização do Estado em relação a políticas universais. A combinação entre precarização laboral e transferência condicionada de renda criou uma estrutura de dependência sem modificar as bases estruturais da desigualdade. Isso evidencia a contradição entre um discurso de inclusão social e a manutenção de um modelo excludente de acumulação.

Nesse período, é destacado também o aprofundamento do ajuste fiscal, por meio de superávits primários crescentes, que representou a subordinação da política social e de emprego aos interesses do capital financeiro. A reforma da Previdência dos servidores públicos, promovida em 2003, e a não revogação das reformas liberalizantes anteriores sinalizam a consolidação de um pacto conservador. Nesse contexto, o emprego público também passou a ser pressionado por restrições orçamentárias, congelamentos salariais e metas de desempenho, reduzindo o papel do Estado como empregador direto.

A reforma da Previdência e os superávits primários representaram reafirmação do modelo liberal, voltado ao rentismo e à contenção de gastos públicos. “A política fiscal (...) tem viés concentrador de renda a favor dos rentistas e em prejuízo dos trabalhadores” (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 211).

O desempenho positivo das exportações foi um dos únicos vetores de estímulo ao crescimento, contudo esse crescimento foi ancorado na reprimarização das exportações e não na reindustrialização ou na geração de empregos qualificados. Ou seja, o que ocasiona impactos significativos sobre o trabalho é a configuração dependente da economia do Brasil e sua inserção no cenário produtivo internacional (conforme verificamos no capítulo anterior). Os estudiosos relatam que o desempenho das exportações durante o governo Lula foi impulsionado por uma conjuntura internacional extremamente favorável. No entanto, esse crescimento ocorreu via reprimarização da pauta exportadora, sem encadeamentos produtivos internos. Como resultado, o país ficou ainda mais dependente das oscilações do mercado internacional de *commodities*, comprometendo a estabilidade do emprego industrial e agravando a desarticulação das cadeias produtivas. A indústria de transformação

perdeu participação no PIB, o que fragilizou a capacidade de geração de empregos qualificados e estáveis.

A gestão Lula, longe de romper com o modelo liberal periférico, aprofundou-o. Apesar dos avanços conjunturais na redução da pobreza extrema, não houve uma política de emprego que enfrentasse os problemas estruturais do mercado de trabalho brasileiro. “A consequência é o esvaziamento do trabalho assalariado garantido” (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 170). Nesse sentido, o governo Lula representou uma continuidade do modelo liberal, agora legitimado por uma base social ampliada. A promessa de inclusão pelo trabalho foi frustrada pela manutenção da lógica rentista, pela ausência de reformas estruturais e pela submissão às exigências do capital internacional. Assim, embora tenha havido avanços pontuais no combate à pobreza extrema, as políticas de emprego continuaram a reproduzir precariedade e desigualdade. A inserção dependente do país no sistema global, combinada à hegemonia do capital financeiro, comprometeu as possibilidades de construção de um modelo inclusivo de desenvolvimento com trabalho decente.

Esses fatores reforçam a tese de que o governo Lula, apesar da retórica desenvolvimentista e da mobilização em torno do combate à pobreza, não implementou substancial política de emprego. O crescimento do emprego com carteira assinada, por exemplo, está mais associado ao ambiente externo favorável (como o “boom das commodities”) do que a iniciativas deliberadas de política pública. Ainda, a queda do desemprego não foi acompanhada de melhoria expressiva na qualidade dos postos de trabalho, pois persistiram a informalidade, a rotatividade e os baixos salários. Como resultado, houve crescimento do emprego precário, mantendo o país em uma trajetória de vulnerabilidade estrutural.

Esse diagnóstico dialoga com a compreensão de que são evidenciados os limites das políticas de emprego em países de economia dependente, reafirmando que a melhoria dos indicadores sociais requer mudanças estruturais na matriz econômica e nas formas de regulação do trabalho. Observamos o aprofundamento desse processo com a inserção da política neoliberal na economia do Brasil. Carleial (2015) analisa o aprofundamento desse processo:

A partir nos anos 1990 ocorreram significativas mudanças na economia global tanto do lado produtivo como do lado financeiro. Intensifica-se a financeirização nessa fase do capitalismo, quando a riqueza financeira cresce mais rapidamente do que a riqueza real, em

decorrência da abertura dos mercados financeiros, impulsionando um forte movimento de concentração de riquezas. Multiplicaram-se os aplicativos financeiros que atravessam rapidamente as fronteiras geográficas, sem quaisquer regras ou controles, produzindo crises periódicas, como foi a de 2008, cujos efeitos ainda não se esgotaram. Do lado produtivo também muitas mudanças ocorreram, desde o processo de realocização industrial no nível mundial, a emergência de novos formatos organizacionais, tais como firmas-rede, as redes de firmas, o processo de subcontratação em diferentes níveis geográficos. Esse processo gerou mudanças nos padrões da concorrência intercapitalista, acirrando a competição, o ritmo das fusões e aquisições e a desnacionalização das estruturas produtivas de países que não estão no centro desses movimentos. Essas mudanças acentuam o caráter oligopólio das estruturas produtivas contemporâneas, com forte poder de marcação de preços, e permanentemente incitadas a se guiar pelos patamares dos rendimentos vigentes nos mercados financeiros. Esse quadro geral fragiliza muito os mercados de trabalho uma vez que os trabalhadores ao longo desse período perderam base sindical, assistiram a um intenso movimento do capital em busca de salários mais baixos e a fragmentação da sua composição em razão da atuação das redes de firmas e da subcontratação generalizada (Carleial, 2015, p. 203).

Para a autora, os governos PT não se configuraram como gestões homogêneas; e quanto à política macroeconômica, o governo Lula manteve, inicialmente, as linhas gerais do governo que o antecedeu:

Na realidade, ele recebeu o país já submetido ao processo que chamei de subdesenvolvimento globalizado; esse processo indica que as escolhas de política econômica da década de 1990 viabilizaram a entrada passiva do país na globalização através da abertura comercial, da flexibilização dos mercados, das privatizações e da reestruturação produtiva, processos esses que desnacionalizaram elos importantes das cadeias produtivas. O projeto neoliberal implantado tinha as seguintes características: a) controle da inflação; b) abertura comercial com o objetivo de ampliação da competitividade e privatização das grandes empresas governamentais; c) desregulamentação financeira e dos mercados de trabalho; e d) controle dos gastos públicos, com a redução do papel do Estado. A utilização da âncora cambial instituída no âmbito do Plano Real, que sobrevalorizou a moeda nacional, permitiu um forte movimento expansionista das importações, centrado em bens de capital e intermediários, cujos resultados foram a ampliação dos componentes importados na produção nacional e, ainda, a racionalização dos processos produtivos, ambos com efeitos danosos sobre o emprego. A atuação do governo Lula que, mesmo ancorado numa política macroeconômica que preservou o superávit primário, pagou juros altos e manteve a estrutura tributária regressiva conseguiu produzir mudanças significativas. No segundo governo Lula, o quadro altera-se favoravelmente, apesar dos efeitos da repercussão do chamado 'mensalão'; foi produzida uma conjugação entre um ambiente externo favorável com grande liquidez internacional, baixas taxas de juros e

uma melhoria significativa nos termos de troca, favorecendo o Brasil. O crescimento da China engendra uma relação na qual o Brasil exporta grãos e minérios e importa produtos manufaturados. Aqui ocorre um fenômeno recorrente na nossa história econômica: quando os termos de troca nos favorecem, o caráter de economia primário exportadora se revitaliza e as mudanças estruturais são adiadas. Na realidade, desde 2003, como consta do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, havia a intenção de instalar no país um modelo de produção e consumo de massas que valorizasse o extenso mercado interno brasileiro. Os meios para isso foram estimular a formalização do mercado de trabalho, reduzindo o desemprego e a informalidade, promovendo a inclusão social. O esteio da proposta foi uma estratégia de valorização real do salário (entre 2003 e 2013, o valor real do salário-mínimo cresceu 72%), associada ao acesso ao crédito pessoal e aos programas de transferência de renda - o Programa Bolsa Família. Mais recentemente, foi judicializada outra forma de inserção no mercado de trabalho, como é o caso do Microempreendedor Individual (MEI), que absorveria grande parte dos trabalhadores autônomos ou independentes. Essas ações favoreceram a arrecadação tributária e as contribuições previdenciárias que por sua vez estimularam os gastos públicos (Carleial, 2015, p. 204-205).

Já no primeiro governo Dilma, o Banco Central implementou um programa de redução da taxa de juros inédito no país, de modo que a gestão federal desacreditou na parceria “inflação baixa-juro alto”, inaugurando uma política heterodoxa, com pressões para redução do *spread* bancário sabidamente abusivo, com a atuação dos bancos públicos.

Por outro lado, o governo Dilma desde 2011 sofre as consequências da mudança do cenário internacional, marcado pela redução do crescimento dos países emergentes, notadamente China e Índia, a crise do euro e a frágil recuperação americana. Adicionalmente, o consumo das famílias também desacelera nesse ano. A continuidade das ações anticíclicas revela que houve uma subestimação dos seus efeitos sobre o quadro fiscal brasileiro, bem como sobre as contas externas brasileiras. Também contribuiu para o atual quadro de desgaste e descrença a intervenção no setor elétrico. Apesar de acertada a medida de intervir no mercado de energia para renegociar os contratos, uma vez que os investimentos já haviam sido amortizados, os efeitos danosos da seca geraram pressões sobre os preços da energia, impulsionando a inflação. É importante destacar uma certa inflexão que ocorreu no modelo até então adotado. O governo Dilma tenta aumentar o estímulo ao investimento privado que já vinha sendo estimulado pelas ações do BNDES. A tentativa foi de conferir maior consistência à política econômica através do aumento dos investimentos privados, tornando o setor produtivo mais parceiro das mudanças em curso. Nesse contexto, as desonerações ajudariam a manter os empregos e aumentariam os investimentos (Carleial, 2015, p. 206).

A estudiosa reforça que, durante o governo Dilma Rousseff, uma das principais apostas para o estímulo à geração de empregos e ao crescimento econômico foi a política de desoneração da folha de pagamento. Essa política consistiu na substituição da contribuição patronal de 20% sobre a remuneração do trabalho, devida à Previdência Social, por uma alíquota incidente sobre a receita bruta das empresas, variando entre 1,0% e 2,5%, a depender do setor (Brasil, 2011).

O objetivo declarado era duplo: conter o desemprego e ampliar a competitividade empresarial, estimulando o investimento produtivo e a formalização do mercado de trabalho. Entretanto, os resultados efetivos dessa política foram limitados e, em grande medida, frustraram as expectativas governamentais, uma vez que a redução do custo do trabalho via desoneração não gerou, como esperado, substancial incremento na criação de postos de trabalho formais. Além disso, houve fortes indícios de que os principais efeitos da medida recaíram na ampliação da margem de lucro das empresas, sem impacto proporcional no volume de investimentos ou no aumento do emprego (Carleial, 2015). Embora se tenha buscado anunciar que os direitos dos trabalhadores e a remuneração seriam preservados, a renúncia fiscal implicou significativas perdas para o financiamento da seguridade social, de modo que não foram produzidos os efeitos estruturantes desejados.

A aposta em mecanismos indiretos, como incentivos fiscais voltados à redução dos encargos trabalhistas, revela excessiva confiança na lógica de mercado como indutora do emprego, desconsiderando a centralidade de políticas públicas ativas e/ou passivas de geração de trabalho e renda. Como observa Carneiro (2012), “a política econômica naquele período apostou em estímulos ao setor produtivo com baixa exigência de contrapartidas, esperando resultados que não se efetivaram”.

Ademais, havia também a expectativa de melhora da competitividade que viria pela redução dos custos de produção associados à diminuição dos encargos incidentes sobre a folha de salários, sem afetar a remuneração dos empregados ou seus direitos previdenciários. O desempenho das exportações e a redução de custos estimulariam a geração de empregos formais e ampliariam a formalização do mercado de trabalho. É provável que se esses recursos houvessem sido gastos diretamente pelo governo em habitação popular ou infraestrutura em geral o ganho houvesse sido positivo e concreto (Carleial, 2015, p. 208).

Dweck e Teixeira (2017) analisam a política fiscal do segundo governo Dilma Rousseff e buscam refletir sobre seu papel no desencadeamento e aprofundamento

da crise econômica brasileira. Eles criticam a leitura dominante que atribui exclusivamente à política fiscal – especialmente ao chamado “novo marco macrofiscal” adotado a partir de 2015 – a responsabilidade pela recessão. Segundo os autores, a política fiscal adotada no segundo governo Dilma precisa ser compreendida à luz das disputas políticas, dos limites institucionais e da correlação de forças entre os grupos sociais. Eles argumentam que, embora o ajuste fiscal de 2015 tenha sido severo e tenha contribuído para a recessão, tal ajuste foi resultado de escolhas políticas baseadas em pressões de atores econômicos e financeiros que exigiam retorno à ortodoxia macroeconômica como condição para o restabelecimento da confiança.

É destacado que essa reorientação fiscal não ocorreu por razões estritamente técnicas, mas em resposta à conjuntura política adversa, marcada pelo enfraquecimento do governo, por disputas no Congresso Nacional e pela ofensiva de setores conservadores que se opunham ao projeto de desenvolvimento que marcou o primeiro mandato de Dilma. A política fiscal, portanto, não pode ser compreendida isoladamente, mas como parte de um processo político mais amplo de tentativa de reposicionamento do governo diante de uma crise de legitimidade. Além disso, a própria atuação do Ministério da Fazenda em 2015 refletiu esse deslocamento, pois Joaquim Levy, ministro nomeado no início do segundo mandato, implementou um ajuste considerado mais intenso do que os promovidos em momentos anteriores de crise (como em 1999 e 2003), sinalizando não apenas mudança de rumo, mas também ruptura com o pacto que sustentava a coalizão governista.

Nos anos dos governos Lula e Dilma, com exceção de 2015 (talvez 2003, 2005 e 2011), a política fiscal atuou em direção a garantir a geração de emprego. Não por acaso, houve uma queda constante da taxa de desemprego, levando a aumentos constantes dos salários reais. Durante diversos anos, os principais acordos coletivos foram definidos com ganhos reais para os trabalhadores, que somado ao aumento real do salário-mínimo, um farol para os demais salários, inclusive do setor informal, e ao baixo desemprego, permitiu um aumento da participação dos salários na renda quase ininterruptamente até 2014. Essa trajetória dos salários gerou (...) os ganhos distributivos em direção aos salários geram uma reprovação à interferência do governo no problema do emprego. No governo Dilma, entretanto, a política de redução do desemprego foi reforçada, do ponto de vista de atuação no conflito distributivo, por um dos mais decisivos atos no enfrentamento da fração bancário-financeira do capital. (...) a condução da política monetária também passou a ser orientada por uma estratégia mais pró-desenvolvimento. Assim, ainda

no primeiro ano de mandato de Dilma, e, inicialmente, coordenada com uma política fiscal mais contracionista, o Banco Central iniciou um ciclo de rápida redução da taxa de juros em agosto de 2011, e em 2012 houve a atuação dos bancos públicos numa forte concorrência com os bancos privados, para reduzir os spreads bancários (Dweck; Teixeira, 2017, p. 37).

Para os autores, a partir das manifestações de junho de 2013, observou-se o fortalecimento de uma oposição político-ideológica à política econômica conduzida pelos governos Lula e, sobretudo, Dilma Rousseff. Tal oposição foi impulsionada, em grande medida, por setores alinhados à ortodoxia econômica, que passaram a questionar fortemente as diretrizes desenvolvimentistas em curso. Com o *impeachment* da presidenta Dilma, consolidou-se um novo bloco de poder hegemonizado pela fração bancário-financeira do capital, mas que também angariou apoio de segmentos do capital produtivo insatisfeitos com os efeitos das políticas anteriores sobre seus interesses. Embora o diagnóstico ortodoxo sobre as causas da crise econômica carecesse de fundamentos sólidos, ele foi politicamente instrumentalizado como base narrativa para justificar tanto o afastamento da presidenta quanto a inflexão da política econômica que se seguiu. Nesse contexto, o discurso da ganância pública foi reabilitado com o objetivo de deslegitimar os avanços sociais conquistados nos anos anteriores, especialmente os relacionados à elevação do emprego e ao fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores. A crítica ao suposto excesso de gastos públicos teve, assim, a função de restaurar a lógica da austeridade fiscal, segundo a qual a geração de emprego deve depender unicamente do estado de confiança do empresariado.

Dweck e Teixeiras (2017) indicam que a inflexão na política econômica, especialmente na política fiscal, promovida pelo novo governo pós-*impeachment*, sinalizou não apenas uma ruptura com as políticas de investimento público e de expansão dos gastos sociais que caracterizaram o modelo de crescimento inclusivo dos governos Lula e Dilma Rousseff, mas também uma tentativa de reconfiguração mais profunda do pacto social consagrado na Constituição Federal de 1988. Tal movimento implicou a substituição de um modelo orientado à inclusão social por uma agenda fiscalista restritiva, que redefine as prioridades do Estado e seus compromissos distributivos (Dweck; Teixeira, 2017, p. 39).

Desse modo, tanto setores do pensamento liberal quanto correntes do novo-desenvolvimentismo convergiram na defesa de ajustes fiscais que implicariam a

redefinição das escolhas sociais historicamente consolidadas. A argumentação dominante sustenta que seria necessário conter os gastos correntes como condição para elevar a taxa de poupança interna e reduzir o endividamento público. Contudo, essa perspectiva ignora o fato de que os maiores avanços na redução das dívidas bruta e líquida, como proporção do PIB, ocorreram precisamente durante os governos Lula e Dilma, conforme evidenciado por dados oficiais. Mais do que isso, há autores que propõem de forma explícita a necessidade de um novo pacto social, no qual os trabalhadores aceitariam a redução da participação dos salários na renda nacional, com o argumento de que tal medida seria imprescindível para acelerar a taxa de crescimento do país. Trata-se, nesse sentido, de uma reatualização da antiga teoria do “bolo”, segundo a qual o crescimento econômico deveria preceder a distribuição de renda, desconsiderando os impactos sociais negativos dessa lógica.

Como exemplo desse direcionamento, os autores exemplificam com as medidas de Emenda Constitucional do Teto de Gastos (EC 95) e as propostas da contrarreforma da previdência e trabalhista, que configuraram não apenas “um novo arranjo fiscal”, mas a possibilidade de reversão dos avanços sociais das últimas décadas. Desse modo, havia risco concreto de que a política fiscal, centrada no corte de gastos públicos, comprometesse os efeitos positivos que essa mesma política teve anteriormente sobre o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais, conforme foi possível verificar posteriormente.

Observamos que a sequência de eventos após 2008 expressa que, com a crise, para manter o modelo neoliberal e os bônus econômicos do capital financeiro, era necessário aumentar a desigualdade na relação entre capital e trabalho, diminuindo, conseqüentemente, os direitos dos trabalhadores e seus salários, ao passo que se ampliava a precarização. Esses chamados “ajustes fiscais”, vendidos como se fossem a única alternativa viável para retomar o crescimento econômico, são, na realidade, exemplo do que foi citado anteriormente: retirada de direitos e ganhos das classes dominadas para poder transferir mais receita, a partir da esfera do governo, para o capital financeiro.

A ofensiva neoliberal teve (e tem) como consequência direta a degradação da qualidade de vida dos trabalhadores, criando frustração em grande parcela da população. Ao mesmo tempo, o Estado torna-se cada vez mais incapaz de atender aos interesses das classes dominadas. No horizonte, desponta a possibilidade do estado de exceção, uma vez que estão postas as bases do neofascismo: ofensiva

neoliberal perpetrada pela burguesia cosmopolita e pelo capital financeiro internacional, uma parcela da população frustrada e ressentida contra o *status quo* e a flagrante incompatibilidade do Estado democrático com o neoliberalismo.

Oliveira (2024) reforça que os governos petistas reforçaram “a permanência da desigualdade social sob a égide neo-desenvolvimentista”, uma vez que sua política de emprego e renda materializa a “consagração dos programas de emprego e renda mínima”.

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 (Oliveira, 2024, p. 123-124).

Para a autora, as ações Lula foram importantes quanto ao investimento em infraestrutura com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que anunciava como prioridade “investir em energia elétrica, saneamento básico, habitação e construção de rodovias, portos e ferrovias”, buscando

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 (Oliveira, 2024, p. 177).

Em síntese, as políticas sociais e de emprego implementadas nos governos do Partido dos Trabalhadores, embora marcadas por inegáveis avanços no combate à pobreza extrema, como Bolsa Família, valorização do salário-mínimo e programas de inclusão social, mantiveram-se dentro dos limites de um modelo macroeconômico de orientação neoliberal. Como demonstram Oliveira (2012, 2024), Filgueiras e Gonçalves (2007), Stocco e Pandolfi (2020) e Carleial (2015), os programas de geração de renda e empreendedorismo, amplamente difundidos nesse período, reforçaram a lógica da focalização, do autoemprego e da responsabilização individual, mascarando a permanência estrutural do desemprego, da informalidade e da precarização do trabalho. Assim, mesmo diante de um cenário externo favorável, os empregos criados concentraram-se em setores de baixa produtividade e baixos salários, sem promover rupturas significativas no padrão de acumulação capitalista dependente.

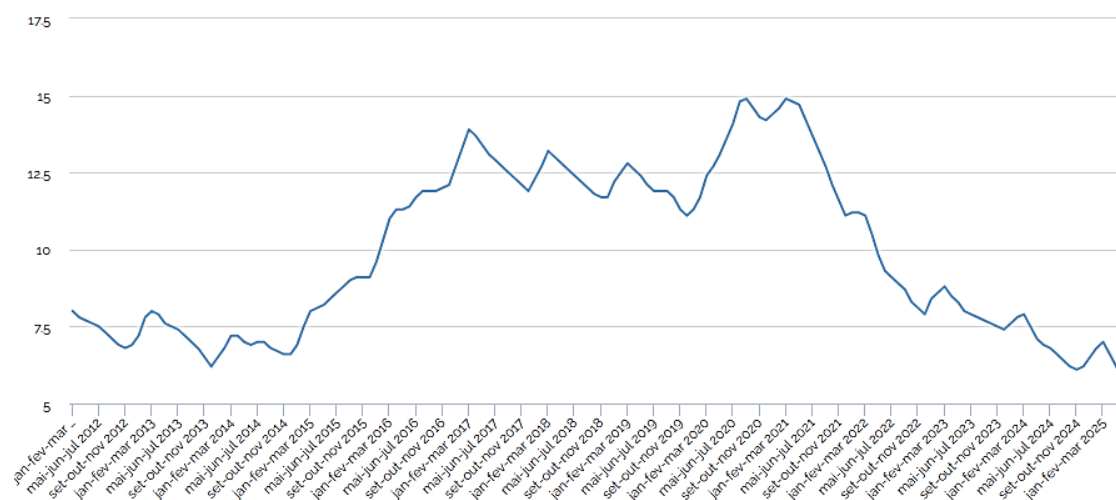
A estratégia de distribuição de renda focalizada, conjugada com o estímulo ao consumo e ao crédito, garantiu ganhos conjunturais, mas não alterou os alicerces da desigualdade social nem fortaleceu políticas universais de caráter redistributivo. Ao contrário, a manutenção de reformas contrarreformistas, a financeirização da economia e o ajuste fiscal consolidaram a subordinação do Estado aos interesses do capital, fragilizando a capacidade de indução estatal sobre a geração de empregos de qualidade. Os governos petistas, portanto, legitimaram e ampliaram o “liberalismo periférico” herdado da década de 1990, produzindo contradição entre o discurso de inclusão social e a continuidade de um modelo que perpetua a precarização, a informalidade e a desigualdade estrutural.

3 AS POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL (2016-2022)

“Termina a variabilidade do capital antes na forma de adiantamento do capitalista. É quase como se os rendimentos do trabalhador agora dependessem do lucro dos capitalistas. Disso decorrem todos os novos ajustamentos no estatuto do trabalho e do trabalhador. (...) Como ‘capital variável’, os salários eram um ‘custo’: como dependentes da venda de mercadorias/produtos, os rendimentos do trabalho (...) já não são ‘custo’. Disso decorre que os postos de trabalho não podem ser fixos, que os trabalhadores não podem ter contratos de trabalho e que as regras do Welfare tornaram-se obstáculos à realização do valor e do lucro (...). Se o capital não podia igualar tempo de trabalho a tempo de produção pela existência de uma jornada de trabalho e pelos direitos dos trabalhadores, então se suprime a jornada de trabalho e com ela os direitos dos trabalhadores, pois já não existe medida de tempo de trabalho sobre o qual se ergueram (...) os direitos do Antivalor” (Francisco de Oliveira, 2003, p. 137).

O desemprego tem assolado a classe trabalhadora, apesar da grande capacidade de reestruturação do capital. Nos anos de 1950, de acordo com Teixeira (2000), a taxa de desemprego, considerada normal pelos organismos de pesquisa responsáveis, limitava-se a 2,5% da população ativa mundial, aumentando para 3% a 4%. Já nos anos de 1970 e 1980, a taxa habitual passou a ser de 5%. Seguindo uma tendência mundial, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), podemos observar, apesar de relativa alteração nos índices, o aumento histórico do desemprego no Brasil: em 1983, de 6,7%; 1990, de 4,3%; 1993, de 5,3%; 1998, de 7,6%. O Instituto também apresenta dados das progressivas alterações da taxa de desocupação nas regiões metropolitanas: em 2003, essa taxa era de 12,3%; em 2009, de 8,1%; em 2013, de 5,4%; em 2016, de 11,5%; em 2017, de 12,7%; e em 2018, de 12,2%.

Gráfico 4 - Taxa anual de Desocupação do Brasil (2012-2025).



Fonte: IBGE (2025).

O IBGE é responsável pela “Pesquisa Mensal de Emprego” (PME)¹⁴³, e, de acordo com dados divulgados, o desemprego apresentou em 2017 um índice de aproximadamente 12,7%, o que implica 12,8 milhões de pessoas nessa situação. Essa taxa é uma das maiores registradas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), que teve início em janeiro de 2012.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) lançou um estudo intitulado “Perspectivas sociais e do emprego no mundo – Tendências de 2017” (2016), estimando que 201,1 milhões de pessoas estavam desempregadas no mundo em 2017, e que, de cada três desses novos desempregados, um seria brasileiro. A OIT relatou ainda a preocupação com a informalidade no mercado de trabalho, indicando que em 2017 as “formas vulneráveis de trabalho” (trabalhadores familiares não remunerados, baixos salários, direitos restritos e trabalhadores por conta própria) deveriam representar mais de 42% da ocupação total, ou seja, 1,4 bilhões de pessoas em todo o mundo em 2017. Além da informalidade, outro fator que apresentava forte preocupação por parte da OIT refere-se à taxa de pessoas em empregos precários. A

¹⁴³ A pesquisa foi iniciada em 1980, submetida a diversas revisões metodológicas, foram realizados ajustamentos para captação mais abrangente das características de trabalho e das formas de inserção da população ocupada no mercado de trabalho, como também atualização da cobertura temática da pesquisa e sua adequação às mais recentes recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (IBGE)

Disponível em:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/default.s.htm

Acesso em: 13/04/2020

organização indicava, naquele período, aumento de 11 milhões de pessoas com trabalhos precários, com perspectiva de aumentar em mais de 5 milhões o contingente de trabalhadores ganhando menos de US \$3,10 por dia.

O Instituto Latino-Americano de Estudos Socioeconômicos (ILAESE)¹⁴⁴ divulgou o “Anuário estatístico do ILAESE 2017 – Trabalho e Exploração: O mapa da exploração dos trabalhadores no Brasil”, que apresentou dados estatísticos brasileiros sobre o desemprego e o subemprego. O ILASE chamou atenção para algumas variáveis importantes na análise dos dados apresentadas pelo IBGE, que desconsiderava “64 milhões de brasileiros”, entendendo como “pertencente à força de trabalho” apenas as pessoas disponíveis ao trabalho no momento, “quer estejam ou não empregadas”. Nesse sentido, o ILAESE propôs um redimensionamento dos números apresentados pelo IBGE, afirmando que, na relação entre população sem emprego e população inserida no mercado em 2016 (em mil pessoas), 64,47% da população encontrava-se sem emprego, correspondendo a 50 milhões de pessoas, ou 35% da força de trabalho. É notável que o índice apresentado pelo ILAESE foi quase quatro vezes superior aos números oficiais do desemprego indicados pela PNAD e pelo IBGE.

Nesse estudo, foram apresentados dados ainda em relação à contribuição previdenciária por parte do trabalhador ocupado, o que marcaria para o ILAESE a condição de “subemprego”. Desse modo, a proposta não apenas denota a condição de “subempregados”, como a massa de trabalhadores sem vínculo trabalhista celetista ou estatutário, mas também distingue, no interior da massa de trabalhadores classificados como “autônomos”, aqueles que contribuem para a previdência social. Nesse sentido, a pesquisa aponta que, em 2016, em mil pessoas, 37,64% representavam trabalhadores assalariados formais, 22,24% trabalhadores que não realizavam contribuição previdenciária (“subempregos”) e 40,12% desempregados (pessoas que não trabalhavam e que não estavam aposentadas).

Esse importante e complexo estudo relatou ainda a existência de um processo de “desindustrialização (relativa) do Brasil”, já que, de acordo com dados do Ministério

¹⁴⁴ O ILAESE afirma que se constitui em “um instituto de formação política e teórica a serviço dos movimentos sociais, cujo objetivo é auxiliar a nova geração de ativistas a se formar no campo do marxismo revolucionário como concepção de luta dos trabalhadores e da juventude”. Queremos contribuir para que os sindicatos e as organizações sociais se convertam em alavancas da transformação social” (ILAESE, 2017, p. 4).

do Trabalho e Emprego (MTE), contidos na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)¹⁴⁵, houve significativa perda de participação da indústria na economia brasileira, impactando os empregos formais por ela gerados. Pelos dados da RAAS-MTE, entre os anos de 1985 e 2016, a empregabilidade industrial foi constantemente diminuída, marcando, em 2016, seu menor índice (15,5% dos empregos formais), que representa uma redução de 11,6 pontos percentuais. Observa-se, nesse sentido, uma nova configuração da “Indústria de transformação” brasileira, em que o “mercado interno brasileiro, em um país com mais de 200 milhões de habitantes e urbanizado, nunca foi tão expressivo” (ILAESE, 2017, p. 40).

Este capítulo dedica-se à análise crítica das políticas de emprego implementadas no Brasil entre os anos de 2016 e 2022, período marcado pelo aprofundamento das diretrizes ultraneoliberais na condução do Estado. A partir do golpe institucional de 2016, inaugura-se uma nova etapa na gestão pública brasileira, caracterizada pela intensificação das estratégias de desmonte dos direitos sociais, pela ampliação da precarização das relações de trabalho e pela corrosão do papel do Estado como indutor do desenvolvimento e garantidor de direitos sociais.

No primeiro momento, analisa-se o que se convencionou chamar de “temerário bolsonarismo”, uma inflexão autoritária e ultraneoliberal da política estatal, na qual as contrarreformas implementadas nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro convergem para um projeto político que desresponsabiliza o Estado frente à proteção social e transfere para o mercado – e, sobretudo, para o indivíduo – o ônus da sobrevivência em um cenário de crise permanente. A atuação do Estado nesse período evidencia um compromisso com os interesses do grande capital, especialmente do capital financeiro, em detrimento das condições de vida da classe trabalhadora.

Essa pesquisa sobre as políticas de emprego no período de 2016 a 2022 permite compreender os fundamentos das ações nesse período. Durante a gestão de Michel Temer (2016-2018), destacam-se a aprovação da contrarreforma trabalhista e os avanços na reestruturação da Previdência Social. Embora essas contrarreformas tenham sido conduzidas sob a justificativa de modernização das relações de trabalho, na prática, ampliaram a informalidade, reduziram a proteção social e intensificaram a

¹⁴⁵ Para maiores dados: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/rais/rais-2024>

lógica da flexibilidade como sinônimo de precarização. A retração dos direitos ocorreu, portanto, em nome da promessa de retomada do crescimento econômico e da geração de empregos, o que não se confirmou.

Na sequência, sob o governo Jair Bolsonaro (2019-2022), observou-se a radicalização desse processo. A ausência deliberada de uma política nacional de emprego, combinada com ataques sistemáticos às instituições públicas e à legislação trabalhista, consolidou um cenário de desmonte. A gestão Bolsonaro aprofundou os traços autoritários do Estado, articulando uma agenda de extrema direita com o avanço de políticas que naturalizam o empreendedorismo precarizado como resposta à “crise estrutural do trabalho”. A pandemia de COVID-19 escancarou ainda mais as consequências desse projeto, revelando o abandono da população trabalhadora à própria sorte e os impactos nefastos da desresponsabilização estatal.

Portanto, ao longo deste capítulo, busca-se demonstrar como as gestões de Temer e Bolsonaro operaram uma reconfiguração das políticas de emprego no Brasil, em consonância com os interesses do capital, resultando em um cenário de degradação das condições laborais, de fragilização dos instrumentos de proteção social e de aprofundamento das desigualdades estruturais. A compreensão desse processo é essencial para a crítica das atuais formas de regulação do trabalho e para o fortalecimento de estratégias de resistência da classe trabalhadora frente à ofensiva neoliberal.

Nesse sentido, para analisarmos as políticas de emprego, é necessário destacar que elas devem ser compreendidas como ações de gestão da superpopulação relativa, que atuam para empregabilidade dessa massa de trabalhadores, em especial da camada flutuante dessa composição. Devemos, porém, destacar a fluidez de sua execução, que perpassa por ações das políticas de assistência, de educação, e econômicas.

Desse modo, neste capítulo apresentaremos a trajetória de conversão dos fundamentos políticos dos programas Seguro-desemprego e Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, que integraram a política de emprego nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, frente aos índices sociais que demarcaram as condições de vida e de trabalho da força de trabalho brasileira, sob a gestão de um estado dependente.

Novamente reforçamos que esses indicadores estão interligados a um contexto social macroscópico, em que existem relações para além das políticas sociais.

O objetivo deste estudo foi verificar como o direcionamento teórico-político das políticas de emprego inferiram e contribuíram para o movimento da superpopulação relativa neste período.

Assim, destacamos que a proposta deste estudo é de analisar os fundamentos da política de emprego brasileira, estabelecendo as correlações possíveis com os indicadores sociais, no quadro das transformações contemporâneas e particulares do capitalismo e do Estado brasileiro. Isso a partir do aprofundamento de reflexões sobre a lei geral de acumulação capitalista e da superexploração da força de trabalho, no contexto desses dois importantes programas no período analisado (2016-2022): o Seguro Desemprego (SD) e o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm).

Para tanto, faz-se necessário, inicialmente, ilustrar e analisar os ciclos políticos do contexto político-econômico geral do Brasil entre os anos de 2016 e 2022; posteriormente, faremos analisaremos os fundamentos dos programas que compõem a política pública de emprego no Brasil, delimitando duas importantes fases: a do governo golpista de Michel Temer e a do presidente fascista Jair Bolsonaro. Em um último momento, teceremos possíveis correlações entre os fundamentos e determinados dados socioeconômicos das condições da força de trabalho brasileira e do atendimento dos programas da política de emprego nesse período.

Neste estudo, sinalizamos uma avaliação inicial dessas políticas de emprego no período de 2016 a 2022, observando três importantes aspectos: falta de integração e incipiente relação entre os programas da política de emprego brasileira; baixíssimo impacto e retorno que essas ações desempenham para o heterogêneo e precário mercado de trabalho brasileiro; e necessidade de articulação entre as ações desses programas.

Para além dessa necessária articulação entre as ações e programas da política de emprego, a especificidade da economia brasileira necessita de ações que possam inovar as respostas no âmbito das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, uma vez que a superexploração da força de trabalho permeia as relações de produção e o mercado de trabalho. Para além de dessas ações, é possível adiantar que a ausência de políticas efetivas e a flexibilização dos direitos trabalhistas intensificaram o fracasso das Políticas Públicas de Emprego no Brasil.

3.1 O “TEMERÁRIO BOLSONARISMO”: a gestão ultraneoliberal do Estado brasileiro de 2016 a 2022

Para debatermos sobre as gestões políticas de Michel Temer e Jair Bolsonaro, que demarcaram o aprofundamento do neoliberalismo brasileiro, entre os anos de 2016 e 2022, é importante retornar ao cenário do Golpe de 2016.

Singer (2015) relatou que diferentes razões apontaram para a dissolução da coalizão produtivista e a formação de uma frente única burguesa antidesenvolvimentista no Governo Dilma, que, com a intenção de acelerar o passo do lulismo, “cutucou muitas onças com varas curtas”. Assim,

o ativismo estatal teria alienado camadas de empresários, resultando na unidade abrangente antidesenvolvimentista. Sustentar a ofensiva demandaria sólida aliança interclassista e/ou intensa mobilização dos trabalhadores, o que não foi feito (Singer, 2015, p. 39).

Bastos (2017) relata que, para analisar a gestão do governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016, deve ser levado em consideração o poder estrutural do capital financeiro e as contradições inerentes aos modelos de crescimento econômico e coalizão política observados desde o governo Lula. Para o autor, argumentava-se que o projeto econômico do governo Rousseff buscava superar algumas dessas contradições:

O governo, contudo, não foi capaz de realizar nem as reformas institucionais nem as repactuações políticas necessárias para o sucesso de seu projeto, em contexto de desaceleração cíclica e aguçamento da concorrência internacional e dos conflitos sociais no Brasil (Bastos, 2017, p. 01).

A eleição de Dilma Rousseff em 2010 ocorreu em contexto econômico de recuperação exitosa dos efeitos da crise financeira global de 2008, sob um cenário de otimismo, apresentando como projeto de governo uma mudança estrutural, de “eliminar, minimizar o rentismo com a dívida pública como meio sistemático de acumulação de capital” (Bastos, 2017, p. 20).

Ao reduzir juros e, portanto, o custo fiscal da dívida pública, o governo tinha três objetivos: i) ganhar graus de liberdade fiscal para a execução da política social, de investimento público e subsídios aos investimentos privados; ii) ao reduzir a rentabilidade das aplicações financeiras do

setor privado com risco mínimo, forçar a ampliação do investimento produtivo e em infraestrutura, apoiando-o com subsídios fiscais e creditícios; iii) reduzir o diferencial internacional de juros e, assim, criar condições para a depreciação cambial, entendida como necessária para conferir competitividade internacional aos investimentos produtivos. Em suma, o governo propunha mudar a relação entre orçamento público e patrimônio privado, reduzindo transferências financeiras para portadores da dívida pública, mas aumentando transferências em subsídios (diretos e indiretos) para apoiar investimentos em formação de capital fixo. Com isso, o uso do espaço fiscal para subsídios aumentaria vis-à-vis o investimento público (Bastos, 2017, p. 18).

O estudioso assevera a importante existência de austeridade na política econômica, essencialmente entre 2011 e 2015, em que se verificou uma “Nova Matriz Econômica” e seu posterior e gradual desmonte em 2013. Desse modo, observamos uma tendência à “unificação da burguesia em torno a um programa neoliberal em 2016”, assim como “a relação entre a revolta das camadas médias e o ataque político-judicial resultante no Golpe de 2016” (Bastos, 2017, p. 2). Para Bastos (2017) a gestão propunha assegurar o crescimento do emprego, a geração de receitas tributárias e a redução da vulnerabilidade externa a partir da alteração de “preços relativos”, que induziam decisões de investimento privado, buscando “modificar três décadas de rentismo curto-prazista” e deslocar capitais para investimento de longo prazo “em infraestrutura e diversificação industrial”. Porém, a execução econômica das propostas “foi prejudicada” por ser iniciada sob uma fase de austeridade, “que supostamente prepararia as condições para a queda dos juros, e que estagnou o PIB entre o segundo semestre de 2011 e o primeiro de 2012”, sendo precedida pela execução de uma “Nova Matriz Econômica”. Isso acabou por atenuar “a desaceleração cíclica da economia” a partir do segundo semestre de 2012, sendo abandonada no segundo trimestre de 2013 (Bastos, 2017, p. 20). Assim,

O problema da estratégia, portanto, é que, antes mesmo de reduzir o custo de capital, ela deprimiu as expectativas de demanda futura. Isso não foi um resultado da NME, mas sim da desaceleração cíclica e do aguçamento sem precedentes da ‘velha matriz econômica’ em 2011 (Bastos, 2017, p. 20).

Contudo,

O primeiro governo Dilma continuou erodindo a renda real e o status social dessas camadas ao apoiar legislação que, em 2011, garantiu aumentos reais do salário-mínimo até 2015 e, em 2013, estendeu

direitos trabalhistas aos empregados domésticos, exatamente no ano em que a média classe média e a alta classe média encolhiam no Brasil e, principalmente, em São Paulo. A inexistência desses direitos e seus baixos salários eram, como se sabe, uma tradição brasileira arcaica, herdada da escravidão e muito prezada por burguesias e camadas médias. Assim, desenhava-se no final de 2013 um cenário em que parcelas crescentes do empresariado e das camadas médias se rebelavam contra o ganho de poder econômico e político dos trabalhadores organizados e dos trabalhadores menos qualificados, e contra as políticas distributivas executadas pelos governos petistas para atender à sua base social, sistematicamente majoritária nas eleições presidenciais. Essa revolta parece ter contado com o esforço de financiamento legal e ilegal de campanhas de deputados contrários ao PT nas eleições de 2014, tendo provavelmente envolvido várias lideranças parlamentares, sendo Eduardo Cunha a principal ligação entre os financiadores empresariais e o PSDB, o PMDB e partidos conservadores menores. Nessa revolta, as acusações de corrupção investigadas pelo MPF, PF e Sérgio Moro davam mais legitimidade à reação antissocial de empresários e camadas médias conservadoras contra a ascensão social dos de baixo. É por isso que alguns representantes dessa revolta alegavam que o sistema político brasileiro estava montado para que eles perdessem sempre as eleições, à medida que o governo ‘comprava’ campanhas eleitorais caras e engenhosas, mas também o apoio de massas que sequer se sensibilizavam com as denúncias de corrupção ao receberem benesses governamentais, com grande preconceito contra nordestinos, ‘manos’ da periferia, cotistas e beneficiários do Bolsa Família. A despeito das resistências citadas, muitas delas envolvidas em ódio avesso a qualquer diálogo, Dilma Rousseff venceu a eleição de 2014 porque, apesar do baixo crescimento econômico, sua campanha televisiva e milhares de militantes voluntários foram capazes de mostrar, corretamente, o conteúdo classista do programa neoliberal e a vinculação dos economistas dos dois principais candidatos de oposição à visão ‘austérica’ exigida pelos mercados financeiros. A reviravolta depois das eleições teve resultados bastante diferentes dos esperados pelo núcleo decisório do governo (Bastos, 2017, p. 44).

Sob o lema de “Não vamos pagar o pato!”, diversas organizações, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), eram contra a elevação de tributos e defendiam corte seletivo de gastos públicos em 2015. Organizações empresariais e centrais sindicais elaboravam documentos e entregavam ao governo, expressando em manifestações públicas o descontentamento com a gestão. Bastos (2017) reforça que a política econômica do primeiro mandato de Dilma Rousseff tinha atendido às várias bandeiras defendidas pela FIESP ao longo dos anos,

no que se chamaria de ‘nova matriz econômica’: redução de taxas de juros e tarifas de energia elétrica; desonerações tributárias e crédito subsidiado; desvalorização cambial e protecionismo industrial seletivo;

concessões de serviços públicos para a iniciativa privada (Bastos, 2017, p. 03).

Já no segundo mandato, segundo o autor, a presidenta reeleita Dilma Rousseff optou por realizar um “ajuste fiscal e monetário abrupto” que surpreendeu muitos de sua base eleitoral, que acreditaram em suas críticas de campanha à disposição de “cortar e cortar” dos candidatos de oposição.

Dessa vez, atendia ao clamor de grupos empresariais que se colocaram contra a chamada “nova matriz econômica” e, além de motivos econômicos que podem ser discutidos, a virada parecia ter razões políticas. Como a história se repete como farsa, a indicação, para o Ministério da Fazenda, do economista-chefe do principal banco privado brasileiro (Joaquim Levy do Bradesco) parecia querer repetir a manobra de conciliação de opositos executada por Luís Inácio Lula da Silva em 2003, moderando a oposição empresarial e recriando, quiçá, um grande pacto que incluía até a Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), cujos interesses foram atacados publicamente pela presidenta em 2012. Ao contrário disso, ocorreu uma tendência de unificação da burguesia ou, pelo menos, de inação conivente do grande empresariado em torno da bandeira de impeachment de Dilma Rousseff, concluído em agosto de 2016 (Bastos, 2017, p. 03).

Para Bastos (2017), a hipótese que evidencia a razão do golpe é a de que a mudança do cenário econômico, depois da crise financeira global, dificultou a conciliação dos interesses de diferentes frações da burguesia, de modo que as reviravoltas da política econômica do primeiro governo Dilma Rousseff contribuíram para reforçar tanto a desaceleração cíclica quanto ao descontentamento empresarial (Bastos, 2017, p. 04). Nesse sentido, os interesses empresariais foram afetados pela guerra dos juros e pelo avanço de demandas salariais e sociais, que disputavam a opinião pública (fortalecidos pelo PSDB e a Rede) até a campanha eleitoral da chefe de Estado de 2014. Esse contexto apontava para uma

suposta necessidade de um ajuste no mercado de trabalho e de uma contração fiscal para restaurar a capacidade de crescimento de lucros e investimentos, ampliar a competitividade das empresas e limitar o crescimento da dívida pública (...). O objetivo do governo Rousseff era imenso: eliminar o rentismo com a dívida pública como meio sistemático de acumulação de capital (uma forma essencial de ganhar dinheiro da burguesia brasileira desde o início da década de 1980) e, assim, forçar a ampliação do investimento produtivo e em infraestrutura. A ação, contudo, foi precedida por políticas austeras que reforçaram a desaceleração cíclica e, depois, não foi acompanhada de uma ampla campanha pública pela hegemonia da

interpretação técnica e convencional da questão perante a opinião pública. Isso permitiu que o poder estrutural do capital financeiro se reafirmasse, apresentando-se como meramente técnico e não como profundamente político, inclusive usando o controle dos meios de comunicação para taxar o governo de ‘irresponsável tecnicamente’ e ‘politicamente populista’. Ao mesmo tempo, os conflitos sociais se ampliavam de um modo que o governo não conseguia controlar, o que dificultava a conciliação de interesses entre classes. No plano da relação capital-trabalho, ganhos salariais propiciados pela redução do desemprego e pelo ativismo sindical manifesto no crescimento do número de greves vitoriosas eram objeto de reclamação empresarial crescente. No plano da relação entre Estado e movimentos populares, a pressão por bens públicos e direitos sociais manifesta, por exemplo, nas jornadas de junho de 2013, empurrava uma agenda de reivindicações de gasto público que dificilmente poderia ser atendida sem aumento da dívida pública, pressão ‘populista’ para redução da taxa de juros e/ou uma reforma tributária que eliminasse privilégios empresariais (Bastos, 2017, p. 04).

O pesquisador avalia que a escolha do governo por políticas que “apaziguariam a insatisfação empresarial”, em um cenário de ampliação de conflitos sociais e políticos, e ainda, de desaceleração do ciclo econômico, prejudicou os próprios aliados da base do Partido dos Trabalhadores, aprofundando a “recessão” e o afastamento empresarial, em que os grandes meios de comunicação e a oposição partidária acusavam a gestão de “estelionato eleitoral” (ou mesmo “traição”)¹⁴⁶. Outro fator relevante do cenário político, que precedeu o Golpe de 2016, refere-se à Operação Lava Jato:

De fato, a operação Lava-Jato minou os arranjos políticos tradicionais que contribuíram para a governabilidade dos governos petistas, além de reforçar a perda de popularidade do governo. Ela também neutralizou, pelo medo ou pela prisão, a camada empresarial mais próxima do governo. Paradoxalmente, o fato de o governo Dilma Rousseff apoiar a Lava-Jato enfraqueceu sua governabilidade em outro sentido. Políticos e empresários envolvidos em transações suspeitas tinham interesse evidente em substituir o governo por outro capaz de barrar ou limitar as apurações e patrocinar algum tipo de anistia dos crimes cometidos. Sem a governabilidade tradicional, e sem popularidade, havia pouco que pudesse salvar o governo do ataque previsível de seus inimigos. O governo não caiu sem luta, mas, primeiro, a tentativa de convocar como ministro o ex-presidente Lula para remontar a governabilidade fracassou sob ataque da Operação

¹⁴⁶ Para Bastos (2017), ao realizar “uma contração fiscal em meio a uma recessão”, o governo do segundo mandato de Dilma Rousseff sofreu com altos custos políticos, pois os “mecanismos tradicionais de governabilidade (distribuição de verbas, obras e cargos públicos)”, que já seriam “prejudicados pela contração fiscal e pela tentativa inicial de enfraquecer o peso do PMDB na base parlamentar do governo”, foram “praticamente implodidos pela Operação Lava-Jato” (Bastos, 2017, p. 5).

Lava-Jato. Antes dessa tentativa desesperada, a tentativa de recompor com o PMDB com a transferência da coordenação política para Michel Temer fracassara, em meados de 2015, por sua afirmação pública como alternativa de poder para ‘reunificar o país’ e, depois, pela apresentação explícita de um programa alternativo, Uma Ponte para o Futuro. (...) o apelo às ruas em 2016 veio tarde demais para um governo que desperdiçara sua popularidade pouco depois de ser reeleito e que ainda não sinalizava com a ampliação de empregos, salários e direitos sociais, antes pelo contrário (Bastos, 2017, p. 05).

O autor relata ainda que esse contexto de avanço do “populismo de direita no Brasil”, e a “revolta contra a corrupção”, que emergiu com a Operação Lava Jato, confluiu com os “demais focos de insatisfação das camadas médias tradicionais”, que ganhou centralidade na mídia, contribuindo para “ajudar a derrubar um governo” que se posicionava a favor das investigações, e acabou sendo substituído por

um grupo político corrupto e interessado em barrar as investigações (...). A rapidez das delações e dos vazamentos que prejudicavam o PT, com ampla divulgação midiática, contrasta com a delação e o vazamento tardio da compra de votos parlamentares pela Odebrecht, que prejudicaria os políticos que comandavam o impeachment no Congresso Nacional. Nesse sentido, é no mínimo ingênuo negar o uso político seletivo do combate à corrupção para finalidades particularistas, ou seja, destruir a reputação do PT e enfraquecer a popularidade da presidenta Dilma, criando condições para o golpe. A espetacularização midiática da corrupção também personalizou responsabilidades e, deliberadamente, não tematizou os arranjos estruturais do sistema político que contribuem para a corrupção (Bastos, 2017, ps. 35, 36).

Bastos (2017) relata sobre a “revolta das camadas médias” quanto a uma relativa redução das desigualdades entre as classes sociais, e, também, quanto à corrupção, que culminou em um “ataque político-judicial”. O estudioso afirma que a gestão do governo Lula afetou os interesses da classe média, “uma vez que a redução da desigualdade” concentrou-se na redistribuição da renda entre trabalhadores pobres, de um lado, camadas médias e pequenos empresários, de outro.

É verdade que a participação dos salários na renda caiu continuamente de 60,2% em 1993 para 46,2% em 2004, daí subindo até 51% em 2013. No entanto, ocorreu estabilidade da desigualdade de renda em geral porque o topo da distribuição de renda, ou seja, os grupos entre 0,1% e 5% mais ricos absorveu parcela crescente da renda nacional entre 2006 e 2012. Ademais, a disputa por vagas por empregos típicos de classe média aumentou muito em 2013, quando esta classe retirou das ruas o quase monopólio que as esquerdas

tinham desde 1978 e que ainda se verificou nos primeiros dias das jornadas de junho (Bastos, 2017, p. 34).

Seguindo as mesmas determinações, o primeiro governo Dilma continuou “erodindo a renda real e o status social” dessas camadas médias, apoiando legislações que garantiam aumentos reais do salário-mínimo de 2011 até 2015, e, em 2013, “estendeu direitos trabalhistas aos empregados domésticos, exatamente no ano em que a média classe média e a alta classe média encolhiam no Brasil e, principalmente, em São Paulo” (Bastos, 2017, p. 40). Desse modo, nos últimos meses de 2013, a “revolta das classes médias” e de parcelas crescentes do empresariado apresentaram, de modo mais contundente, insatisfação contra o “ganho de poder econômico e político dos trabalhadores organizados e dos trabalhadores menos qualificados”. Além disso, opuseram-se às “políticas distributivas” executadas pelos governos petistas para atender à sua “base social”, sistematicamente majoritária nas eleições presidenciais. Observa-se ainda que “essa revolta parece ter contado com o esforço de financiamento legal e ilegal de campanhas de deputados contrários ao PT nas eleições de 2014, tendo provavelmente envolvido várias lideranças parlamentares” (Bastos, 2017, p. 43).

Bastos (2017) assim resume o cenário que culminou no Golpe de 2016:

No caso brasileiro de 2015, a busca deliberada da governabilidade pela moderação do conflito em prejuízo da popularidade, e a virada em direção ao centro político e a uma política econômica de direita em prejuízo do nível de emprego, não tiveram volta. Os que pediam uma virada à esquerda ficaram esperando Godot. Ao invés de moderar a resistência da direita ao programa de domesticação gradual do capitalismo selvagem brasileiro, a virada e a crise tendiam a unificar o empresariado em torno da agenda de cortes fiscais (seletivos), salariais e de direitos, transferindo a contados subsídios, desonerações fiscais e da baixíssima carga tributária dos ricos para trabalhadores e beneficiários de serviços públicos, contra a CLT e o capítulo social da Constituição Federal. A unificação da burguesia em torno de um programa regressivo finalmente aconteceria caso uma alternativa política viável ao governo aparecesse, o que ocorreu quando, de dentro dele, Michel Temer anunciou o programa ‘Uma Ponte para o Futuro’. É ele a inspiração da PEC 214/55 do teto do gasto, que poupa a estrutura tributária regressiva, distribui o ônus do ajuste para os cidadãos pobres carentes de transferências monetárias e serviços públicos (mas que pagam proporcionalmente mais impostos que os ricos) e abre um novo horizonte de privatizações do domínio público. Se o golpismo da oposição era previsível em 2014, o golpismo do Palácio do Jaburu era muito menos. A Ponte para o Futuro transformava o recuo tático em nova estratégia, o que, faça-se justiça,

estava muito distante das intenções de Dilma Rousseff. Junto com a expulsão de Dilma, iriam a CLT e a Constituição ‘Cidadã’ (Bastos, 2017, p. 53).

Esse período da história do Brasil é nefasto, e diversos autores relatam que esse marco compõe a construção de um novo tipo de regime democrático – “a democracia blindada” (Durigetto; Demier, 2017) –, que se iniciou com a “transição democrática”, foi intensificado durante os governos da direita neoliberal, atravessou os governos do Partido dos Trabalhadores e encontrou seu “ápice com o golpe de Estado ocorrido em 2016”, do qual surgiu o governo Temer (Durigetto; Demier, 2017, p. 8).

No segundo mandato de Dilma, o acirramento da crise econômica impulsionou a derruição do projeto de concertação social petista levado a cabo nos últimos 15 anos. A crise econômica fortaleceu uma ação conjunta das diferentes frações do capital para a recuperação do crescimento econômico e de suas taxas de lucro. Para a burguesia, esta recuperação – que tem nas contrarreformas e no ajuste fiscal seus principais núcleos – não seria possível de ser levada a cabo pelo PT (...). Este é o foco que cimentou a unidade de ação das diferentes frações da burguesia para a deposição da presidenta Dilma, no dia 31 de agosto de 2016/17. Foi um golpe no governo articulado por parte dos aparelhos do Estado como o Parlamento, o Judiciário (com aval da Suprema Corte) e a Polícia Federal; pelos oligopólios da mídia, que atuaram abertamente como os grandes fomentadores e indutores do impeachment; e pela atuação ativa das diferentes frações das classes dominantes e dos setores médios¹⁸. Não foi um golpe no regime político, e sim – reiteramos – no governo, o que foi possível pelo próprio funcionamento da institucionalidade democrática restrita, blindada (Durigetto e Demier, 2017, p. 18).

Braz (2017) relata que esse golpe de Estado (frente à crise brasileira que culminou no *impeachment* de Dilma Rousseff) representou um golpe nas ilusões democráticas, demonstrando no Brasil a ascensão do conservadorismo reacionário, os limites da democracia e os resultados da política de conciliação de classes em que se observam interesses reais de classes, especialmente aqueles vinculados ao capital financeiro e a seus agentes internos, demarcando “a tragédia e a farsa”.

Dilma, mesmo tendo feito um governo (como fizeram os governos petistas desde 2003) predominantemente voltado para os interesses do grande capital e de seus sócios brasileiros e, a partir de 2015, tendo adotado um programa de governo muito semelhante ao que foi apresentado (e derrotado) pelo candidato do PSDB em 2014, foi arrancada da presidência da República porque foi considerada incapaz de permanecer à frente dos interesses capitalistas que tanto serviu. Estes agora precisavam de um governo genuinamente burguês, capaz

de não ceder o mínimo aos trabalhadores, de lhes retirar o pouco que conquistaram e de servir inteiramente, sem concessões, ao grande capital. O pacto de classes já não mais prestava. O governo Dilma, antes mesmo do golpe forjado por uma farsa parlamentar-judicial que usurpou seu mandato, já agonizava desde 2015, inclusive por incompetências e erros. Foi sangrado até o último suspiro por seus algozes entrincheirados no Congresso Nacional e em amplos setores do Judiciário (com a aquiescência do douto STF) que contaram com as armas de uma Polícia Federal completamente partidizada e, sobretudo, com as poderosas armas ideológicas da grande mídia burguesa. Criou-se uma situação, deliberada e irresponsavelmente, que afundou não apenas Dilma e seu governo, mas o próprio país foi levado a uma crise monumental que, para além de seus determinantes econômicos principais, foi piorada conscientemente pelas classes dominantes para que atingissem a qualquer custo seus objetivos políticos (Braz, 2017, p. 87-88).

O autor relembra o “show de horrores” que foi sediado no Senado Federal, em uma votação na Câmara dos Deputados em Brasília, em que se reforçaram aspectos antidemocráticos, como a tortura, e foi presidida

pela chamada bancada BBB (Boi, Bala e Bíblia – latifundiários, empresários da indústria de armas e líderes evangélicos) (...). No Brasil, a deposição da presidenta adicionou mais ingredientes: contou com aval da Suprema Corte, do Legislativo, de parte ativa do Judiciário, da PF, com o apoio militante da nata do empresariado nativo, e, especialmente, dos oligopólios da mídia que agiram não como um ‘quarto poder’, mas como se fossem o primeiro poder, pautando todos os outros. Não achamos que isso se constituiu num golpe clássico, uma vez que se desenvolve sem rupturas institucionais significativas. Ao contrário, ocorre dentro do funcionamento regular das instituições democráticas burguesas, ou seja, com o aval da Justiça e do Legislativo. O impeachment vem se constituindo recentemente, em especial na América Latina, numa forma ‘democrática’ de depor governos que, embora já tenham servido aos interesses do grande capital, já não servem ou os contrariam em alguma medida. As deposições de governos latino-americanos ‘inconvenientes’ não têm resultado na instalação de ditaduras apoiadas nas forças militares e são feitas com rasgados discursos que apelam ao ‘republicanismo’ e, claro, à democracia (Braz, 2017, p. 89).

O estudioso alerta que no Brasil “modus operandi” das classes dominantes é o de manter com a democracia uma “relação exclusivamente instrumental”, de modo que devemos ter cuidado ao “subestimar a democracia, mesmo que burguesa” e de “superestimar a democracia burguesa”. Ou seja, mesmo sabendo que qualquer forma de república democrática é melhor do que qualquer forma de ditadura, a democracia burguesa, apesar de promover níveis de socialização da política, jamais poderá levar

à socialização do poder político¹⁴⁷ (Braz, 2017, p. 90). Cabe destacar ainda que, nesse jogo político, além dos dados sobre déficit público, a manipulação das taxas de desemprego e de pobreza da população é utilizada como argumento para manobrar o senso comum.

Domingues (2017) relata a fragilidade dos partidos políticos como instituições representativas no Brasil, e como alguns aspectos da vida político-partidária brasileira contribuíram para a constituição de um cenário favorável ao golpe parlamentar de 2016. De acordo com o autor, as normativas referentes ao processo partidário e eleitoral (seja para criação de partidos, filiação a partidos, lançamento de candidaturas e de migração partidária de pessoas com mandatos ativos) foram construídas para

ampliar a liberdade das lideranças políticas para perseguir seus objetivos de carreira política sem levar em consideração as responsabilidades que essas lideranças e agremiações devem ter para o bom funcionamento das instituições democráticas (Domingues, 2017, p. 46).

Além disso, exemplifica:

O tempo mínimo de filiação a um partido exigido para que um cidadão possa se candidatar a algum cargo eletivo por esse partido tem quase coincidido com os prazos da legislação eleitoral para o registro de candidaturas. Isso permite que, aproximando-se uma eleição, pessoas sem nenhum vínculo partidário anterior, mas com recursos para bancar uma candidatura se filiem a um partido que lhe permita candidatar-se. Por outro lado, a mesma legislação tem permitido que filiados migrem de um partido a outro a poucos meses das eleições de modo a aumentar suas chances de sucesso eleitoral. Mesmo a detentores de cargos eletivos tem sido permitida a migração partidária. Quando a legislação coloca mecanismos de cerceamento desse comportamento ameaçando os migrantes com a perda dos mandatos, na própria legislação se prevê 'janelas', períodos e condições específicas em que essa migração pode ser realizada sem o risco da perda do mandato. Essa verdadeira 'porta giratória' dos partidos se, por um lado, permite aos pretendentes a algum cargo eletivo, já filiados a partidos ou não e, principalmente, às lideranças partidárias programar suas ações do modo mais adequado a seus objetivos de carreira política sem estabelecer sólidos vínculos partidários. Por outro lado, os partidos se mostram, em geral, pouco relevantes para o

¹⁴⁷ Braz (2017) assevera que o Brasil apresenta um histórico de soluções “pelo alto” excluindo os “de baixo” das instâncias decisivas do poder político, em que o Estado golpeia os que já não lhe servem ou que contrariem os interesses econômicos das classes dominantes. “Assim, nem subestimemos nem superestimemos a democracia. E não tenhamos dúvidas de reagir, de ir à luta quando ela for atacada. É hora então de irmos à luta!” (Braz, 2017, p. 91).

cidadão nos momentos eleitorais. Quase nunca é possível ao cidadão vincular os candidatos e mesmo lideranças políticas a partidos nos momentos eleitorais e no exercício de cargos eletivos ou de indicação política. Os partidos, que funcionariam como ‘atalhos cognitivos’, rótulos que permitiriam ao cidadão identificar a posição política, os vínculos e compromissos de candidatos e pessoas no exercício de funções públicas raramente permitem essa visibilidade e transparência (Domingues, 2017, p. 47).

Para Domingues (2017), esta liberdade de entrar e sair de partidos tende ao enfraquecimento da “disciplina interna”: dificulta que as lideranças “enquadrem filiados e detentores de mandato eletivo”; fragilizam-se possíveis “acordos de governo” para assegurar sustentação nas casas legislativas ou junto à população, prejudicando o suporte do partido e de seus filiados nas votações no Congresso ou na persuasão aos cidadãos; formam-se bancadas parlamentares pouco disciplinadas, “sem compromissos partidários e programáticos” e lideranças profundamente focadas em seus interesses individuais frente à implementação das agendas de governo.

O modo como as lideranças partidárias buscaram moldar o funcionamento das instituições representativas visando maximizar suas oportunidades eleitorais levou a um progressivo esvaziamento de seus vínculos com o eleitorado e a um déficit de representação democrática. Como consequência, os partidos, em sua maioria, foram mantidos num baixo nível de institucionalização, sendo incapazes de estabilizar suas identidades programáticas, seus quadros e suas imagens junto ao eleitorado. A plasticidade no que se refere à acomodação dos interesses das lideranças partidárias e seus interesses eleitorais e governativos imediatos trouxe como consequência a inexpressividade dos partidos como instrumentos de construção de identidades políticas e propostas de solução dos problemas da sociedade, fazendo-os incapazes de atuar como mecanismos de representação de amplos interesses e conciliação de conflitos presentes na sociedade. Incapazes de representar amplos interesses, os partidos, no entanto, se desenvolveram como veículos de acesso de interesses privados à administração pública sem que houvesse a devida acomodação desses interesses privados a alguma noção de interesse público. A aliança de poderosos interesses privados com lideranças partidárias levou à formação de bancadas no Congresso voltadas para ganhos pessoais e indiferentes ao interesse público (Domingues, 2017, ps. 56-57).

O recuo democrático representado pelo golpe parlamentar de 2016, que ocasionou na derrubada de Dilma e do PT, além de configurar-se como um atentado à democracia pelo conservadorismo reacionário, demarcou a articulação de uma nova hegemonia das classes dominantes para criar um bloco de poder capaz de viabilizar

as “condições ideais para a reprodução dos interesses capitalistas num cenário novo que substitua a forma hegemônica que até então serviu” (Braz, 2017, p. 94). A coesão deste bloco se apresenta na necessidade de acelerar “as condições de aplicação de políticas que destravem os obstáculos (políticos, econômicos, sociais e ideológicos) para a implementação de uma agenda regressiva para a classe trabalhadora, em todos os níveis” (Braz, 2017, p. 95). De acordo com Demier (2017), o golpe no governo não se constituiu em um golpe no regime vigente, na medida em que a eliminação do primeiro não se deu por meio da eliminação do segundo. Para o autor

A democracia blindada brasileira – cada vez mais imune às pressões populares – se mostrou capaz de, por meio dos seus próprios procedimentos constitutivos, substituir peças políticas incômodas quando necessário para o capital sem ter que alterar a si mesma, isto é, sem ter que se autoeliminar, como antes era o padrão clássico dos golpes de Estado (Demier, 2017, p. 95).

Braga (2017), ao explicar sobre a sociedade brasileira na crise da globalização, afirma que o ataque global aos direitos sociais e ao bem comum tem sido enfrentado por táticas políticas contingentes, forças populares ainda em formação e coalizões programaticamente instáveis. Nesse contexto, observa-se um embate desigual entre um Estado acólito das finanças e fragmentada resistência popular, em um “choque entre a acumulação e a legitimação semeia o autoritarismo e a desesperança” (Braga, 2017, p. 4). Segundo o autor, o golpe parlamentar intensifica o desmanche da sociedade salarial no Brasil: os efeitos dessa “agenda regressiva” para o trabalho, em que a informalização do trabalho acompanhada pelo estímulo governamental ao “empreendedorismo dos subalternos” reforça esse direcionamento, em “um contexto de erosão em escala mundial dos rendimentos do trabalho”. O estudioso reforça que o “capitalismo de plataforma” é suficiente para substituir a promessa “da inclusão social via trabalho subjacente à sociedade salarial”, não sendo capaz de estabilizar minimamente a condição proletária, configurando-se como uma “generalização da lógica da competição entre as classes subalternas” para subsidiar a acumulação via “uberização” do trabalho.

Apesar de ter chegado um pouco mais tarde na crise da globalização, a sociedade brasileira tem experimentado, desde o golpe parlamentar de 2016, um desmanche sem precedentes do projeto democrático social construído entre os anos 1940 e 1980. Trata-se do desaparecimento de um horizonte político, ou seja, da promessa da

cidadania salarial no país. Portanto, a combinação entre o surgimento da proteção trabalhista e a ampliação dos direitos sociais com recursos assegurados constitucionalmente não apenas estimulou a industrialização do país, como também assegurou às classes subalternas brasileiras um patamar, ainda que mínimo, de bem-estar social. Para milhões de trabalhadores pobres e vivendo em condições precárias de vida ou de trabalho, a existência da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e da previdência social acalentava o sonho de um futuro melhor. Os efeitos sociais do desaparecimento deste horizonte político ainda não foram plenamente percebidos no país. Os ataques aos alicerces da cidadania salarial, isto é, a proteção trabalhista e previdenciária, ainda não se fizeram sentir por completo. Trata-se de um processo que levará ainda um par de anos para revelar todo seu potencial desagregador. No entanto, quando isso acontecer, o nível de ressentimento popular deverá se tornar crítico. Afinal, as contrarreformas pós-impeachment estão desmantelando os principais instrumentos de redistribuição de renda do país, isto é, a previdência social e a CLT. Ainda assim, enganam-se aqueles que imaginam que as contrarreformas relacionam-se apenas à trajetória da renda nacional. Os direitos sociais e a luta por sua efetivação deram forma a um inédito e legítimo espaço de disputas políticas que historicamente foi ocupado pelas classes subalternas nacionais. Afinal, foi o processo de ampliação da cidadania salarial que cimentou o consentimento das massas populares em relação ao Estado burguês no país (Braga, 2017, p. 6-7).

De acordo com o estudioso, o governo ultraneoliberal ilegítimo de Michel Temer fomentou a “universalização da terceirização” e a contrarreforma da CLT, que eliminou “a promessa de saciedade salarial para a imensa maioria dos trabalhadores brasileiros”, generalizando o trabalho intermitente, trazendo consequências severas à função dos sindicatos no país, de fiscalizar os direitos trabalhistas pelas empresas. A contrarreforma permitiu formas incontáveis de flexibilização do trabalho, colocando uma “ponte final” no ciclo protetivo que, historicamente, iniciou-se com a greve geral de junho-julho de 1917 na cidade de São Paulo (Braga, 2017, p. 11).

Antunes (2020b) apresenta três teses centrais para compreender o fenômeno do trabalho precarizado e uberizado no contexto do “capitalismo de plataforma”: a primeira tese caracteriza essas plataformas como verdadeiros laboratórios de experimentação, especialmente durante a pandemia, período em que se intensificou o trabalho uberizado e houve ampla expansão do *home office* e do teletrabalho, com suas semelhanças e diferenças; a segunda tese interpreta o capitalismo de plataforma como uma espécie de retorno a formas laborais típicas da protoforma do capitalismo, ou seja, dos primórdios da Revolução Industrial, quando predominavam jornadas excessivamente longas e altos níveis de exploração – práticas que, ao longo do

tempo, as lutas operárias conseguiram reduzir ou suprimir em grande parte; a terceira tese aponta para o advento de uma nova etapa de desantropomorfização do trabalho, marcada pela inter-relação entre a lógica uberizada e a Indústria 4.0, que, embora aparentemente ser processos distintos, compõem diferentes facetas de uma mesma transformação estrutural.

Em 2015, antes da deflagração do *impeachment*, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) lançou o documento “Uma ponte para o futuro”, direcionando ações para a aceleração de contrarreformas intensas, que, segundo Braz (2017), buscaram

– recolocar o Brasil (e a América Latina) na área de influência prioritária dos Estados Unidos no sentido de retomada, em condições ótimas, da sua dominância imperialista em nosso subcontinente; – reduzir os custos do trabalho no país e aumentar a produtividade média do trabalho com base em novas formas de combinação de mais-valia relativa (incremento tecnológico para reduzir trabalho necessário e baratear a reprodução social da força de trabalho) e mais-valia absoluta (sobretudo via flexibilização das relações trabalhistas com vistas a atacar as formas de proteção social do trabalhador); – implementar uma cruzada conservadora e reacionária contra os avanços sociais no campo das “minorias” como forma de promover um retrocesso cultural e ideológico no país; – readequar as políticas sociais a um novo programa neoliberal mais radical de modo a criar condições para um ciclo profundo de políticas de austeridade fiscal que pesarão sobre os trabalhadores (Braz, 2017, p. 95).

Esse documento reforça diversas propostas que já tramitavam, naquela época, no Senado Federal, especialmente ações que constituíram a contrarreforma da Previdência Social e a PEC nº 241, que congelou os gastos públicos. O programa, de apenas dezenove páginas, anuncia como intuito “preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos” (PMDB, 2017, p. 02), de modo a “reconstituir um estado moderno, próspero, democrático e justo” (PMDB, 2017, p. 18). No entanto, a partir da “união dos brasileiros de boa vontade” e da “pacificação” mediante “consensos políticos”, foi possível remediar as profundas crises que o país atravessava, como a

crise fiscal e, principalmente econômica, com retração do PIB, alta inflação, juros muito elevados, desemprego crescente, paralisação dos investimentos produtivos e a completa ausência de horizontes” (...). O Estado brasileiro vive uma severa crise fiscal, com déficits

nominais de 6% do PIB em 2014 e de inéditos 9% em 2015, e uma despesa pública que cresce acima da renda nacional, resultando em uma trajetória de crescimento insustentável da dívida pública que se aproxima de 70% do PIB, e deve continuar a se elevar, a menos que reformas estruturais sejam feitas para conter o crescimento da despesa. Estagnação econômica e esgotamento da capacidade fiscal do Estado não são fenômenos circunscritos apenas à esfera econômica. São fontes de mal-estar social e de conflitos políticos profundos. As modernas democracias de massa não parecem capazes de conviver passivamente com o fim do crescimento econômico e suas oportunidades, nem com a limitação da expansão dos gastos do governo. Mesmo nos países já desenvolvidos, e com generosos regimes de bem-estar social, a interrupção do crescimento econômico e uma pausa na expansão das transferências e dos serviços do Estado estão gerando o enfraquecimento da autoridade política e profunda insatisfação social. Entre nós o fenômeno pode ocorrer em um grau amplificado, pois partimos de um ponto em que o Estado, embora grande, não presta os serviços que parece prometer e a economia, ainda pobre ou de renda média, está longe de oferecer oportunidades e renda adequada para a maioria absoluta da população. Como agravante temos um sistema político sem raízes profundas na sociedade, muito fragmentado, sem articulação e com baixa confiança da população (PMDB, 2017, ps. 02, 03).

Para o partido, a questão do “desajuste fiscal” seria resolvida com “um ajuste de caráter permanente que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas” (PMDB, 2017, p.5), pois compreendiam que o Governo Federal havia se excedido ao criar “novos programas”, ampliando os antigos, “ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado” (PMDB, 2017, p. 05). Assim, reduzir investimentos sociais tenderiam a resolver questões econômicas e fiscais, mantendo a desproporcionalidade na cobrança de impostos, pois “a parte mais importante dos desequilíbrios é de natureza estrutural e está relacionada à forma como funciona o Estado brasileiro” (PMDB, 2017, p. 05). Desse modo, “taxar mais as famílias e as empresas, transferindo seus recursos para o Estado, parece ser algo disfuncional e danoso para a capacidade de competição do nosso setor produtivo” (PMDB, 2017, p. 05). O PMDB reforça também no documento o falacioso déficit “da previdência social”, e propõe a construção de um “orçamento verdadeiro”, com a alterações de normativas constitucionais:

É necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada. O orçamento não impositivo, ou

melhor, facultativo, é fruto da desconfiança do Executivo na sabedoria ou responsabilidade do Legislativo. Remédio equivocado, para uma doença que se chama falta de articulação política democrática. Os Poderes têm que se entender, e o Executivo sempre dispõe de instrumentos de contenção. O contingenciamento e, o principal deles, o veto. Para um novo regime fiscal, voltado para o crescimento, e não para o impasse e a estagnação, precisamos de novo regime orçamentário, com o fim de todas as vinculações e a implantação do orçamento inteiramente impositivo. A despesa orçada terá que ser executada, sem ressalvas arbitrárias, salvo em caso de frustração das receitas, caso em que se aplicarão às despesas um limitador médio, com índices previamente aprovados pelo Congresso podendo ser variáveis, mas produzindo sempre uma redução final suficiente para o equilíbrio, ao longo do ciclo econômico (PMDB, 2017, p. 09).

Uma das estratégias da gestão para o novo orçamento era o fim de todas as indexações, seja para salários, benefícios previdenciários, entre outros. Além disso, anualmente, o Congresso, em conjunto com o Executivo, votaria o orçamento e seus reajustes, por compreenderem que era a indexação dos gastos públicos que agravava o ajuste em caso de alta inflação. Assim, uma proposta atrelada a esta, seria o “orçamento com base zero”, em que anualmente os programas sociais públicos seriam reavaliados por um “comitê independente”, que poderia optar pela continuação ou o fim dos programas, sendo avaliados por “seus custos e benefícios”:

Hoje os programas e projetos tendem a se eternizar, mesmo quando há uma mudança completa das condições. De qualquer modo, o Congresso será sempre soberano e dará a palavra final sobre a continuação ou fim de cada programa ou projeto” (...). Nunca devemos perder de vista que a maioria da sociedade não tem suas rendas indexadas, dependendo sempre do nível de atividade econômica para preservar seu poder de consumo. A indexação das rendas pagas pelo Estado realiza uma injusta transferência de renda, na maioria das vezes prejudicando as camadas mais pobres da sociedade. Quando a indexação é pelo salário-mínimo, como é o caso dos benefícios sociais, a distorção se torna mais grave, pois assegura a eles um aumento real, com prejuízo para todos os demais itens do orçamento público, que terão necessariamente que ceder espaço para este aumento. Com o fim dos reajustes automáticos o Parlamento arbitrará, em nome da sociedade, os diversos reajustes conforme as condições gerais da economia e das finanças públicas. Em contrapartida a este novo regime, novas legislações procurarão exterminar de vez os resíduos de indexação de contratos no mundo privado e no setor financeiro (PMDB, 2017, p.10).

Além da restrição a benefícios previdenciários e da precarização dos serviços da seguridade social, o PMDB desejava relacionar os valores dos benefícios ao PIB, aumentando a desigualdade social.

é indispensável que se elimine a indexação de qualquer benefício ao valor do salário-mínimo. O salário-mínimo não é um indexador de rendas, mas um instrumento próprio do mercado de trabalho. Os benefícios previdenciários dependem das finanças públicas e não devem ter ganhos reais atrelados ao crescimento do PIB, apenas a proteção do seu poder de compra. É dever do governo e da sociedade manter baixa a inflação porque, não apenas servidores públicos e beneficiários da previdência e da assistência social merecem a preservação do seu poder aquisitivo, mas todos os brasileiros em geral. Se para manter o poder de compra dos que recebem rendas do Estado deixamos a inflação fora de controle ou muito alta, estaremos penalizando a grande maioria da população, que não tem a seu favor mecanismos automáticos de indexação (PMDB, 2017, p.12).

Para a organização política, o “ajuste fiscal” tinha por objetivo o crescimento econômico, já que o desinvestimento e a descontinuação das políticas sociais seriam substituídas por investimentos na economia e na acumulação, buscando produzir a “redução inteligente das despesas” e a “diminuição dos custos da dívida”. Compreendiam que “o tripé de qualquer ajuste duradouro consiste na redução estrutural das despesas públicas, na diminuição do custo da dívida pública e no crescimento do PIB” (PMDB, 2017, p. 16). Assim, a gestão buscava viabilizar uma “participação mais efetiva e predominante do setor privado na construção e operação de infraestrutura”, sob a escusa de incitar modelos de negócio que respeitassem “a lógica das decisões econômicas privadas” e reduzissem intervenções que distorciam “os incentivos de mercado, inclusive respeitando o realismo tarifário” (PMDB, 2017, p. 17).

Nesse sentido, o Estado cooperaria com o setor privado na abertura dos mercados externos, buscando o maior número possível de alianças ou parcerias regionais, com redução de tarifas e convergência de normas econômicas, para então garantir que o Estado fosse operado por uma maioria política articulada aos objetivos do crescimento econômico (e não social), pautando-se “na livre iniciativa, na livre competição e na busca por integração com os mercados externos”, realizando “ajustes legislativos em áreas críticas” (PMDB, 2017, p. 17). Para tal, o PMDB propõe uma “agenda para o desenvolvimento”, que serviria de “ponte para o futuro”:

a) construir uma trajetória de equilíbrio fiscal duradouro, com superávit operacional e a redução progressiva do endividamento público; b) estabelecer um limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB, através de lei, após serem eliminadas as vinculações e as indexações que engessam o orçamento; c) alcançar, em no máximo 3 anos, a estabilidade da relação Dívida/PIB e uma taxa de inflação no centro da meta de 4,5%, que juntos propiciarão juros básicos reais em linha com uma média internacional de países relevantes – desenvolvidos e emergentes – e taxa de câmbio real que reflita nossas condições relativas de competitividade; **d) executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobras o direito de preferência;** e) realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles. Apoio real para que o nosso setor produtivo integre-se às cadeias globais de valor, auxiliando no aumento da produtividade e alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional; **f) promover legislação para garantir o melhor nível possível de governança corporativa às empresas estatais e às agências reguladoras, com regras estritas para o recrutamento de seus dirigentes e para a sua responsabilização perante a sociedade e as instituições;** g) reformar amplamente o processo de elaboração e execução do orçamento público, tornando o gasto mais transparente, responsável e eficiente; h) estabelecer uma agenda de transparência e de avaliação de políticas públicas, que permita a identificação dos beneficiários, e a análise dos impactos dos programas. O Brasil gasta muito com políticas públicas com resultados piores do que a maioria dos países relevantes; i) na área trabalhista, permitir que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais, salvo quanto aos direitos básicos; j) na área tributária, realizar um vasto esforço de simplificação, reduzindo o número de impostos e unificando a legislação do ICMS, com a transferência da cobrança para o Estado de destino; desoneração das exportações e dos investimentos; reduzir as exceções para que grupos parecidos paguem impostos parecidos; k) promover a racionalização dos procedimentos burocráticos e assegurar ampla segurança jurídica para a criação de empresas e para a realização de investimentos, com ênfase nos licenciamentos ambientais que podem ser efetivos sem ser necessariamente complexos e demorados; l) dar alta prioridade à pesquisa e o desenvolvimento tecnológico que são a base da inovação (PMDB, 2017, p. 18-19, grifos nossos).

É notável a proposta de cooperação do Estado com a acumulação e centralização de capitais, sob o pretexto de ajuste fiscal e regressão das políticas sociais. Concordamos com Braz (2017) ao sintetizar as propostas como “privatizar

tudo o que for possível” e implementar uma tal “democracia da eficiência”, em que a prioridade passa ser a implementação de “medidas políticas e institucionais que combinem um quadro paradisíaco para o capital: maior repressão sobre os trabalhadores e melhores condições para a acumulação capitalista” (Braz, 2017, p. 96). Ou seja, materializou-se, por meio de medidas, projetos de lei e decretos, a forma concreta de “acelerar as condições para implementar uma agenda profundamente regressiva entre nós, não restrita à economia” (Braz, 2017, p. 96). Devemos destacar as normativas, como a Medida Provisória nº 727 – que criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), privatizando a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura –, o Projeto de Emenda Constitucional nº 241 – que congelou os investimentos em gastos públicos por vinte anos, para a Saúde e Educação –, e a contrarreforma da Previdência Social.

Para Vieira (2023), o governo Temer expandiu e “radicalizou” três eixos que considera fundamentais na gestão PT (e sua ofensiva pós-2008), como respostas neoliberais para a crise capitalista sob a hegemonia neoliberal:

1) a tentativa de intensificação da extração de mais-valor, absoluto e relativo, por meio do aumento da precarização das relações de trabalho em escala global e da introjeção de novas tecnologias e cadeias produtivas capazes de ser mediadoras da criação de novos segmentos de mercado para escoar capitais fictícios cada vez mais sobreacumulados e aumentar a produtividade do trabalho; 2) a disputa por parte do capital por um saque cada vez mais amplo do fundo público, que (...) é formado pelo mais-valor socialmente produzido sob a forma de trabalho excedente ou pelo trabalho necessário através da renda da classe trabalhadora; 3) relacionado aos dois pontos anteriores, o aumento das expropriações e da mercantilização das relações sociais em escala global – no plano produtivo e reprodutivo (Vieira, 2023, p. 117).

O autor relata que a gestão golpista de Temer foi responsável por intensificar, em escala global, um conjunto de políticas de “austeridade”, que se radicalizam após as décadas de ajuste estrutural apoiadas pelas agências multilaterais em curso desde os anos 1990.

Aumenta-se o saque do fundo público, do qual a medida mais expressiva é a Emenda Constitucional nº 95. Essa emenda não somente bloqueia a aplicação do fundo público na ampliação de políticas sociais de caráter público, mas permite a intensificação da compra por parte do Estado de papéis podres e garante a própria reprodução ampliada do capital fictício através dos complexos

mecanismos em torno da dívida pública. O controle militarizado e racista do território é incentivado, e o estado do Rio de Janeiro, que desde os anos 1980 ocupa o centro do debate nacional sobre as políticas de segurança pública, passa a conviver com uma Intervenção Federal, em certa medida demonstrando os recursos disponíveis (as forças armadas) para um novo ciclo de expropriações em curso. A ofensiva do capital para tentar recompor sua lucratividade atinge não somente a reprodução da força de trabalho via políticas sociais no capitalismo dependente brasileiro, mas vai incidir diretamente na produção do mais-valor e nas formas atualizadas de extração de trabalho excedente. É sob esse prisma que é importante compreender a aprovação terceirização irrestrita, passando a incluir as atividades-fim como objeto, posteriormente ratificada junto a um conjunto de outros ataques na Lei 13.467/2017. Também no governo Temer, em julho de 2017, é aprovada a chamada “Reforma Trabalhista”, que, entre outras coisas: cria o trabalho intermitente, possibilita a redução de direitos via negociação coletiva, facilita formas de negociação individual que aumentam as disparidades brutais existentes no mundo do trabalho, incentiva as dispensas coletivas, procura bloquear o acesso de trabalhadores e trabalhadoras à Justiça do Trabalho, além de um conjunto de outras medidas.(...) Em seus detalhes, foi aprofundada a precarização do trabalho, a extração de mais-valor absoluto (via mecanismos que permitem o aumento da jornada etc.) e relativo (na formalização de mecanismos requeridos pelo capital que permitem o aumento do tempo de trabalho excedente e a redução do tempo de trabalho necessário) (Vieira, 2023, p. 121-122).

Os anos de 2019 a 2022 demarcam um agravamento do quadro anterior, devendo ser caracterizado como um período ultraneoliberal¹⁴⁸, em que a gestão de Jair Bolsonaro tensionou ainda mais as políticas sociais e a democracia. Segundo Behring, Jaumont, Silveira e Nascimento (2021), há total associação entre “neofascismo” e “ultraneoliberalismo”¹⁴⁹, uma vez que se mantém a tônica de

¹⁴⁸ Corroboramos com Behring, Jaumont, Silveira e Nascimento (2021) ao relatar que apesar das polêmicas em torno da caracterização do bolsonarismo como movimento neofascista, há um largo consenso entre os segmentos críticos que seu projeto de governo está assentado sobre um programa econômico de radicalização do neoliberalismo (“ultraneoliberalismo”), e no combate reacionário a ideais democráticos. Sabemos que o neofascismo representa “um profundo ataque às liberdades democráticas e às perspectivas emancipatórias, no entanto, não deve ser confundido com o fascismo histórico, transformado em regime na Alemanha nazista e na Itália de Mussolini. Afirma-se, portanto, a necessidade de situar as mudanças em relação ao “fascismo histórico” como um fenômeno novo no contexto do atual estágio da crise do capital, em que ocorre o crescimento da extrema direita” (Behring, Jaumont, Silveira e Nascimento, 2021, p. 127). No entanto, os autores relatam acreditar que empreender “analogias” com o “fascismo histórico” pode ser muito relevante para compreender o fenômeno atual.

¹⁴⁹ Behring, Fiúza e Souza (2020) relatam que o “ultraneoliberalismo” é a “mais recente forma do neoliberalismo, que não se resume ao Brasil, pois pode ser observada em vários países no mundo. A maioria dos autores do campo crítico, adotando ou não esse termo, concordam que o neoliberalismo sofre uma inflexão que aprofunda seus pressupostos, como consequência da crise financeira de 2008. Apesar de a crise ser centralmente das atividades do setor privado financeiro, e fazer parte de um

“favorecer o grande capital monopolista-financeiro”, tendo em vista o “aprofundamento das condições de exploração da força de trabalho, o que envolve a contrarreforma trabalhista, previdenciária e o generalizado ataque aos direitos sociais e humanos” (Behring, Jaumont, Silveira e Nascimento, 2021, p. 129).

Nesse sentido, os autores chamam atenção para as tendências do orçamento da seguridade social sob a égide do Governo Bolsonaro, nos anos de 2019 e 2020, que revelam a continuidade do processo de “desmonte e obstaculização” do “recém-construído” (e ainda inconcluso) sistema de proteção social, “estabelecido no artigo 194 da Constituição Federal de 1988. A fragilidade apontada está centrada não em sua criação, mas na “vulnerabilidade administrativa das políticas” que a compõem, na cultura da crise e responsabilização da Seguridade Social e na contrarreforma do Estado Brasileiro. Pela análise dos dados do sistema “SIGA Brasil”¹⁵⁰, os estudiosos pontuam a existência de um acelerado “desfinanciamento e descaracterização” das ações que, historicamente, viabilizaram o acesso, mesmo que parcial e focalizado, aos direitos à saúde, à previdência e à assistência social no Brasil (Behring, Jaumont, Silveira e Nascimento, 2021, p. 142).

Esse importante estudo demonstra ainda que, apesar da propaganda bolsonarista de aumento de investimento na Segurança Pública e no combate à corrupção, o aumento significativo observado é com investimento em “Segurança Nacional”, aumento raro no ambiente do teto de gastos e do ajuste fiscal. Conforme dados da pesquisa, a média dos valores no orçamento autorizado para a função “Defesa nacional” (corrigido pelo IPCA de 05/2021) para os períodos de 2010-2016, de 2017-2018 e de 2019-2021 no Brasil foram respectivamente: R\$ 66.342.220.399, R\$ 81.488.492.955 e R\$ 88.469.219.724. Esses índices representam uma variação

momento estrutural de crise do capital que se arrasta por décadas, ela foi apresentada, mais uma vez, como uma crise do Estado, que de fato, absorveu os prejuízos do capital por meio de fundo público, com a justificativa de que bancos e instituições financeiras eram ‘grandes demais para quebrar’ o que afetaria o conjunto da sociedade (Behring, Cislighi e Souza, 2020, p.109).

¹⁵⁰ A Plataforma Siga Brasil, do Senado Federal, conhecido como “SIGA Brasil”, é um sistema de informações sobre o orçamento federal, “mantido pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) e pelo Prodasen, possibilitando acesso ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. (Fonte: <https://www12.senado.leg.br/assessoria-de-imprensa/releases/siga-brasil-assegura-acesso-facil-aos-dados-sobre-o-orcamento-da-uniao#:~:text=O%20SIGA%20Brasil%20%C3%A9%20um,sobre%20planos%20e%20or%C3%A7amentos%20p%C3%ABlicos.>)

percentual de 33,35%, conforme dados do Siga Brasil (Behring, Jaumont, Silveira e Nascimento, 2021, p. 133).

O governo bolsonarista geriu a garantia das condições gerais de produção frente à pandemia de COVID 19, o que trouxe diversos elementos que variaram conjuntamente com a economia mundial.

Ao verificarmos os recursos autorizados e pagos dos orçamentos 2019 e 2020 das três políticas sociais aqui em destaque – Saúde, Previdência e Assistência Social -, percebemos mudanças significativas na definição e destinação dos recursos. Parte dessas alterações podem ser atribuídas à crise e à emergência sanitária provocadas pela pandemia da COVID-19 em 2020. No entanto, não podemos ignorar que, desde os anos noventa, no contexto do permanente ajuste fiscal brasileiro, o desfinanciamento dos direitos sociais no Brasil se tornou uma realidade e, em 2016, o Novo Regime Fiscal expresso na Emenda Constitucional 95, aprovada em 2016 foi a principal medida adotada para acelerar esse processo. Análises comparativas dos recursos previstos e pagos nos orçamentos de 2019 e 2020, das três políticas da seguridade social brasileira, revelam, dentre outras coisas, um quadro de desfinanciamento, privatização, focalização e regressão de direitos sociais como tendência e matriz norteadora do governo ultraneoliberal brasileiro, mesmo diante do trágico cenário social e sanitário que assola a população de forma geral e provoca agudização do processo de pauperização de segmentos historicamente identificados em situação de pobreza como mulheres, negros e pessoas com baixa escolaridade, localizadas, principalmente, nas regiões norte e nordeste do Brasil (Behring, Jaumont, Silveira e Nascimento, 2021, p. 143).

Intitulada “O CAMINHO DA PROSPERIDADE” e invocando textos bíblicos e discurso religioso – “BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS” –, a proposta de Plano de Governo da gestão de Jair Bolsonaro trazia como preceitos ser “CONSTITUCIONAL, EFICIENTE e FRATERNAL”. Defendia a propriedade privada e um “Brasil Livre”, em que a “nova forma de governar” era reduzida a um slogan antidemocrático, preenchido por esvaziado patriotismo: “Mais Brasil, menos Brasília”

Propomos um governo decente, diferente de tudo aquilo que nos jogou em uma crise ética, moral e fiscal. Um governo sem toma lá-dá-cá, sem acordos espúrios. Um governo formado por pessoas que tenham compromisso com o Brasil e com os brasileiros. Que atenda aos anseios dos cidadãos e trabalhe pelo que realmente faz a diferença na vida de todos. Um governo que defenda e resgate o bem mais precioso de qualquer cidadão: a Liberdade. Um governo que devolva o país aos seus verdadeiros donos: os brasileiros (Bolsonaro, 2018, p. 02).

Embora as propostas do referido documento relatassem a necessidade de enfrentar “desafios urgentes contra a criminalidade, corrupção e aparelhamento do Estado para estancar os estragos e iniciar o processo de recuperação do país, da economia e da Democracia” (Bolsonaro, 2018, p. 10), afirma que “os ajustes necessários para garantir crescimento com inflação baixa e geração de empregos”, seria através do “enfrentamento aos grupos de interesses escusos que quase destruíram o país”, associando o ajuste fiscal (para reduzir o déficit primário) à centralidade do combate à corrupção.

Após 30 anos em que a esquerda corrompeu a democracia e estagnou a economia, faremos uma aliança da ordem com o progresso: um governo Liberal Democrata. Segurança, Saúde e Educação são nossas prioridades. Tolerância ZERO com o crime, com a corrupção e com os privilégios. (...) Está previsto pelo atual governo que para 2019 o Brasil terá déficit primário de R\$ 139 bilhões, que tentaremos reduzir rapidamente. Temos o objetivo de equilibrar as contas públicas no menor prazo possível, buscando um superávit primário que estabilize a relação dívida / PIB. O desafio inicial também será organizar e desaparelhar as estruturas federais. (...) O Brasil passará por uma rápida transformação cultural, onde a impunidade, a corrupção, o crime, a “vantagem”, a esperteza, deixarão de ser aceitos como parte de nossa identidade nacional, NÃO MAIS ENCONTRARÃO GUARIDA NO GOVERNO (BOLSONARO, 2018, p. 10-15).

O ex-presidente sistematizava as ações em três frentes:

SEGURANÇA E COMBATE À CORRUPÇÃO: enfrentar o crime e cortar a corrupção. SAÚDE E EDUCAÇÃO: eficiência, gestão e respeito com a vida das pessoas. Melhorar a saúde e dar um salto de qualidade na educação com ênfase na infantil, básica e técnica, sem doutrinar. ECONOMIA: Emprego, Renda e Equilíbrio Fiscal. oportunidades e trabalho para todos, sem inflação (Bolsonaro, 2018, p. 22).

Apesar de trazer dados e estatísticas (distorcidas) da realidade, o documento apresenta mais críticas do que propostas detalhadas para a gestão pública. Iludido de otimismo, o ex-presidente relatava que seria possível “fazer mais com muito menos”, partindo de um movimento de gestão pública “moderna”, baseado em técnicas como o “Orçamento Base Zero”, além do corte de privilégios. Essa proposta de “nova” administração pública, tentaria, ao reduzir ministérios e gasto com servidores públicos, “desinchar” o setor público “lento, aparelhado, ineficiente e repleto de desperdícios”

(Bolsonaro, 2018, p. 54-55). O intuito seria o de dar uma “especial atenção ao controle dos custos associados à folha de pagamento do Governo Federal”, determinando cortes de despesas e redução das “renúncias fiscais”, o que seriam “peças fundamentais ao ajuste das contas públicas”, pois uma das prioridades seria “o déficit público primário” eliminado “já no primeiro ano e convertido em superávit no segundo ano” (Bolsonaro, 2018, p. 54-55). Para tal intuito, o Programa – ancorado no tripé macroeconômico “câmbio flexível, meta de inflação e meta fiscal” – propunha uma reforma, que visava à

unificação de tributos e a radical simplificação do sistema tributário nacional. As propostas incluem: a) gradativa redução da carga tributária bruta brasileira paralelamente ao espaço criado por controle de gastos e programas de desburocratização e privatização; b) simplificação e unificação de tributos federais eliminando distorções e aumentando a eficiência da arrecadação; c) descentralização e municipalização para aumentar recursos tributários na base da sociedade; d) discriminação de receitas tributárias específicas para a previdência na direção de migração para um sistema de capitalização com redução de tributação sobre salários; e) introdução de mecanismos capazes de criar um sistema de imposto de renda negativo na direção de uma renda mínima universal; e f) melhorar a carga tributária brasileira fazendo com que os que pagam muito paguem menos e os que sonégam e burlam, paguem mais (Bolsonaro, 2018, p. 58).

As promessas de gradativa redução da carga tributária com a simplificação e unificação de tributos federais “para eliminar distorções” e aumentar a eficiência da arrecadação não foram cumpridas por Bolsonaro, que não efetivou a diminuição de tarifas de importação e barreiras não tarifárias para abrir o país para o comércio internacional e incentivar um “choque tecnológico”, como anunciavam que iriam elevar a produtividade e o potencial de crescimento econômico a longo prazo. Sabemos que a necessidade de simplificação e unificação de impostos é notável, no entanto sempre existiram resistências a uma reforma tributária significativa, com receio de que os Estados perdessem arrecadação.

No âmbito de ações ao trabalho, Bolsonaro (2018) desejava criar uma “carteira de trabalho verde e amarela”, voluntária, para novos trabalhadores: todo jovem que ingressasse no mercado de trabalho poderia escolher entre vínculo empregatício baseado na carteira de trabalho tradicional (azul) – mantendo o ordenamento jurídico atual – ou carteira de trabalho verde-amarela (mantendo todos os direitos

constitucionais, mas prevalecendo o contrato individual sobre a CLT). Assim, a derruição da CLT estava pintada de verde-amarelo, sem garantias ao trabalhador, com sindicato enfraquecido, uma vez que Bolsonaro também propunha

a permissão legal para a escolha entre sindicatos, viabilizando uma saudável competição que, em última instância, beneficia o trabalhador. O sindicato precisa convencer o trabalhador a voluntariamente se filiar, através de bons serviços prestados à categoria. Somos contra o retorno do imposto sindical (Bolsonaro, 2018, p. 64).

Além da agenda de privatizações das empresas estatais (como ocorreu com a Eletrobrás) e de concessões (que asseguravam reduzir em 20% o volume da dívida pública por meio dessas privatizações, concessões, venda de propriedades imobiliárias da União etc.), as propostas do militar reformado era de manutenção das mudanças nas regras trabalhistas aprovadas durante o governo Temer, prometendo que sua prioridade seria reduzir a taxa de informalidade em cerca de 40% da força de trabalho. Bolsonaro desejava criar também modalidades de contrato de trabalho, tendo em vista os entregadores via aplicativo.

Ao tentar a reeleição em 2022, destacou que era importante pensar “alternativas contratuais inteligentes”, incluindo os trabalhadores por aplicativos e trabalhadores rurais. Para isso, o Ministério do Trabalho estudaria um novo modelo de contribuição previdenciária para esses trabalhadores de aplicativos, incluindo contribuição por parte das empresas, não sendo necessário submetê-los às regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Nesse sentido, Antunes (2012) chama atenção para o processo de “erosão do trabalho contratado e regulamentado”, sendo substituído pelas “diversas formas de empreendedorismo, cooperativismo¹⁵¹, trabalho

¹⁵¹ O autor descreve como as organizações dos trabalhadores foram sendo alteradas, subutilizadas pela lógica do capital: “O exemplo das cooperativas talvez seja ainda mais esclarecedor. Em sua origem, elas nasceram como instrumentos de luta operária contra o desemprego, o fechamento das fábricas, o despotismo do trabalho. Hoje, entretanto, contrariamente a essa autêntica motivação original, os capitais criam falsas cooperativas como instrumental importante para depauperar ainda mais as condições de remuneração e aumentar os níveis de exploração da força de trabalho, fazendo erodir ainda mais os direitos do trabalho. As cooperativas patronais no Brasil vêm se tornando verdadeiros empreendimentos, visando aumentar ainda mais a exploração da força de trabalho e a consequente precarização da classe trabalhadora. Similar é o caso do empreendedorismo, que cada vez mais se configura como forma oculta de trabalho assalariado e que permite o proliferar das distintas formas de flexibilização salarial, de horário, funcional ou organizativa. É neste quadro, caracterizado por um processo tendencial de precarização estrutural do trabalho, em amplitude ainda maior, que os capitais estão exigindo também o desmonte da legislação social protetora do trabalho. Ou seja, no

voluntário, etc.”, inclusive pelos “infoproletários”¹⁵², formato que se intensificou no período da pandemia de COVID 19.

Jair Bolsonaro propunha também a simplificação de abertura e fechamento de empresas, apresentando como medida a criação de um “balcão único”, que centralizaria todos os procedimentos para a abrir e fechar empresas, em um prazo de 30 dias para finalizar o processo. Isso ocasiona certa insegurança jurídica, podendo gerar controvérsias fiscais, já que são necessários, para alguns tipos de negócios, recursos específicos ou até mesmo licenças mais onerosas e demoradas.

Quanto às ações econômicas para “aumento da produtividade”, as principais propostas em 2018 eram baseadas no estímulo à inovação e ao investimento em novas tecnologias, com a abertura comercial imediata a equipamentos que julgavam necessários “à migração para a indústria 4.0”, mediante a requalificação da força de trabalho brasileira para as demandas da “nova economia” e o manuseio de tecnologias de ponta (dita “quarta revolução industrial”).

O ex-presidente e sua equipe acreditavam ser central o apoio a *startups* e *scale-ups*: trata-se de empresas que sustentam um rápido crescimento por determinado tempo, de forma escalonada, apresentando significativo potencial de progresso, mediante parcerias com diversas instituições. Esse tipo de negócio, jovem e inovador, foca em empreendimentos escaláveis, ofertando soluções para desafios específicos, anunciando grandes resultados com baixo investimento e poucos recursos. As propostas de Bolsonaro, no entanto, além de não apresentarem detalhes estratégicos, eram superficiais, já que não descreviam como as ações seriam implementadas para a transição da indústria 4.0.

As novas tecnologias e demandas da sociedade exigem uma profunda transformação das empresas e das relações de trabalho. Para colhermos os frutos desse movimento, precisamos implementar medidas que acelerem a modernização da nossa estrutura produtiva:

movimento pendular do trabalho, preservados os imperativos destrutivos do capital, oscilamos crescentemente entre a perenidade de um trabalho cada vez mais reduzido, intensificado e mais explorado, dotado de direitos, e uma superfluidade crescente, cada vez mais geradora de trabalho precarizado e informalizado, como via de acesso ao desemprego estrutural” (Antunes, 2012, s/p).

¹⁵² Antunes (2020) chama atenção para o processo de “escravidão digital”, descrito pelo uso de formas pretéritas de trabalho e dos trabalhadores, com permissão legal de uma forma de exploração sem limites, em que a tecnologia e o trabalho “digital” estariam aliados para o aumento da exploração do trabalho, em níveis tão altos, que estariam análogos a escravidão. Para mais ver: Antunes, R. **Uberização, trabalho digital e industrial 4.0** (2020) e **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital** (2018).

(i) Desenvolvimento e fortalecimento do mercado de capitais. (ii) Estímulos à inovação e ao investimento em novas tecnologias por meio de políticas ‘do lado da oferta’, tais como depreciação acelerada e abertura comercial imediata a equipamentos necessários à migração para a indústria 4.0. (iii) Ampla requalificação da força de trabalho para as demandas da ‘nova economia’ e tecnologias de ponta (4ª revolução industrial). (iv) Apoio a ‘startups’ e ‘scale-ups’ de alto potencial, sempre em parceria com instituições privadas do mercado de capitais. (Bolsonaro, 21018, p. 68)

A gestão de Bolsonaro representou o agravamento das determinações da crise capitalista, da intensificação do ajuste fiscal e da contrarreforma do Estado em um contexto de crise humanitária ocasionado pela Pandemia de COVID-19. Essas implicações atingiram fortemente as políticas sociais e de trabalho, destacando a intensificação das tendências regressivas de 2016, com o advento da Emenda Constitucional N.º 95/2016, que estabeleceu congelamento de gastos primários por vinte anos no Brasil e deixou livre dessa “contenção” as despesas financeiras referentes ao pagamento do serviço da dívida pública. Sabemos que o fundo público é constantemente apropriado com as renúncias tributárias do orçamento da seguridade social bem como com a ampliação e o aumento do percentual da Desregulamentação da Receita da União (DRU).

Alvo do capital financeiro desde sua implementação na Constituição Federal em 1988, a seguridade social brasileira vem sendo desmontada, esfacelando as políticas de previdência social, saúde e assistencial social. Isso agrava a situação dos trabalhadores, que sofrem com os rebatimentos da Contrarreforma trabalhista de 2016 e com a uberização e a “plataformização” do trabalho (resultados tanto da busca por aumento de lucros quanto da maior apropriação da renda do trabalho). A COVID-19 foi responsável por agravar as condições de sobrevivência da classe trabalhadora, em um contexto anterior de ataques aos direitos trabalhista, agudizando as expressões da questão social. De acordo com a pesquisa do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS), publicada na revista Lancet (2021), quando surgiu a pandemia, embora a questão etária determinasse um perfil evidente de risco, com o passar do tempo, outro padrão ganhou destaque, já que a doença tornou-se um problema maior em locais socialmente vulneráveis.

No Brasil, as desigualdades socioeconômicas existentes, e não a idade, o estado de saúde e outros fatores de risco para a COVID-19, afetaram o curso da epidemia, com uma carga adversa

desproporcional sobre estados e municípios com alta vulnerabilidade socioeconômica. As respostas dos governos locais e o comportamento da população nos estados e municípios com maior vulnerabilidade socioeconômica ajudaram a conter os efeitos da epidemia. São necessárias políticas e ações específicas para proteger aqueles com maior vulnerabilidade socioeconômica. Esta experiência poderá ser relevante noutros países de rendimento baixo e médio onde a vulnerabilidade socioeconômica varia muito (Rocha; Atun; Mass, 2021, s/p).

Destacamos que o acesso às políticas sociais fez grande diferença nesse contexto, em que devem ser considerados aspectos como acesso à renda, ao trabalho, à saúde e à moradia, como aportes à sobrevivência da população, já que a desigualdade social está situada em uma série de contextos específicos. Desse modo, apenas o pagamento de um auxílio emergencial, por exemplo, pôde amenizar a situação de pobreza, mas não alcançou o poder de solucionar tamanha vulnerabilidade vivida pela classe trabalhadora, ou seja, embora as políticas emergenciais tenham evitado que a população não morresse de fome, não reduziram significativamente as desigualdades sociais como a de renda e de acesso a serviços públicos no contexto pandêmico.

Os países da periferia do capital, de economia dependente, sofreram consequências ainda mais avassaladoras devido à crise sanitária decorrente da COVID-19, que atingiu a população de forma específica: e os óbitos, em sua larga maioria, foram de trabalhadores pobres, negros e mulheres, situados nos territórios mais pauperizadas da sociedade e carentes da atuação do Estado democrático de direitos. De acordo com dados do DATA SUS no “Painel Coronavírus”¹⁵³, até o dia 10 de fevereiro de 2024, foram 38.374.307 casos confirmados de COVID-19, com um total de 709.601 de óbitos.

De acordo com dados do Ministério da Cidadania, em 2020 foram investidos mais de R\$ 365 bilhões em políticas socioassistenciais, em iniciativas como o Programa Bolsa Família e o Auxílio Emergencial, que anunciavam reduzir em 80% a extrema pobreza no Brasil. De abril de 2020 a março de 2021, o número de famílias atendidas pelo Bolsa Família manteve-se acima dos 14 milhões; em 2021, o Auxílio

¹⁵³ Os dados do DATASUS sobre a COVID-19 estão disponíveis no site <https://covid.saude.gov.br> e são alimentados pelas Secretarias Estaduais de Saúde do Brasil.

Emergencial contemplou 39,2 milhões de pessoas, com repasses que somavam quase R\$ 18 bilhões.

Segundo Behring, Fiúza e Souza (2020, p. 103), a partir de 2016, vivenciamos um novo tipo de golpe de Estado: apresenta um “Novo Regime Fiscal” para o país, “como um desdobramento do ambiente de ajuste fiscal permanente no Brasil da redemocratização”. Esse modelo de aprofundamento do ajuste fiscal, ou “nova cultura de responsabilidade fiscal”, busca

sinalizar ao mercado um ambiente de negócios que assegura ‘trabalhadores livres como os pássaros’ para aceitarem qualquer trabalho precarizado; e, de outro lado, assegurar o saque ao fundo público, como um suporte imprescindível para o grande capital em tempos de crise destacadamente os detentores de títulos da dívida pública. Este processo se combina ao saque do patrimônio público, com a retomada das privatizações, com destaque aos interesses imperialistas sobre as riquezas do país, destacadamente a água, o petróleo e a Amazônia. As medidas do governo golpista de Temer, algumas delas decididas sob bombas na Esplanada dos Ministérios, não deixam qualquer sombra de dúvida. Dentre outras, tivemos: a contrarreforma trabalhista que estimula a terceirização e precarização generalizadas do trabalho no país; a aprovação da Emenda Constitucional 95, que praticamente congela os gastos primários do governo federal fazendo com que sejam corrigidos apenas pela variação da inflação do ano anterior (em tempos de deflação e paralisação da atividade econômica) e preserva a dívida pública, a grande gambiarra de recursos públicos; e a Emenda Constitucional 93, que estendeu a desvinculação de recursos pela DRU até 2023 e a ampliou para 30%, também para estados e municípios (Behring, Cislighi e Souza, 2020, p. 103-104).

As autoras reforçam que o ultraneoliberalismo e o bolsonarismo impactaram diretamente o orçamento público e a política social brasileira. A Emenda Constitucional 95 e as peças orçamentárias (PPA, LDO 2020 e LOA 2020) do governo federal indicavam traços neofascistas no cenário brasileiro, de modo que o ambiente de crise do capitalismo foi acirrado pela pandemia mundial da COVID-19, evidenciando o “recrudescimento dos indicadores sociais brasileiros”. Cabe destacar que, mesmo com a “inflexão da pandemia” de coronavírus, não houve recuo na agenda ultraneoliberal. Para as estudiosas, essa agenda, “combinada à crise sanitária”, apresentou “resultados catastróficos, assumindo um perfil de genocídio em massa”, que atinge com mais agressividade a “classe trabalhadora em seus setores mais empobrecidos”.

Assim, para além da Lei de Responsabilidade Fiscal e da EC 95, o Governo Bolsonaro apresentou como proposta “Plano Mais Brasil: a transformação do Estado Brasileiro”, com apresentação de três emendas constitucionais, para realizar “uma ampla e decisiva agenda de transformação do Estado”, anunciando como objetivo “criar condições para impedir novas crises das contas públicas” e “oferecer estabilidade fiscal à União e aos entes subnacionais”. As autoras detalham as propostas:

A proposta de EC do Pacto Federativo (Mais Brasil) acena a inversão do percentual de alocação dos royalties do petróleo que cabem ao governo federal, que passaria para 70% para estados e municípios e 30% para a União, gerando uma distribuição de 400 bilhões ao longo de 15 anos, diretamente aos demais entes federativos. A arrecadação federal do salário-educação – 9,8 bilhões – também iria para os entes federativos subnacionais. As contrapartidas dos estados envolveriam renunciar os contenciosos com o governo federal em torno de questões tributárias (Lei Kandir sobre isenções tributárias de ICMS sobre exportações, por exemplo). E, também, o apoio à inclusão de estados e municípios na contrarreforma da previdência, num contraponto à desidratação que esta teria sofrido no Congresso, segundo a equipe econômica. Já os municípios que têm menos de 5 mil habitantes teriam que provar que arrecadam 10% de sua receita para continuar existindo, o que colocou em questão cerca de 1.254 cidades brasileiras. (...) Havia na proposta a criação de um limite para benefícios tributários, os quais têm de fato causado perdas de mais de 4% do PIB na arrecadação, o que vimos criticando e sinalizando e que não poderiam ultrapassar 2% do PIB até 2026 (Behring, Cislighi e Souza, 2020, p. 107).

Frente a essas propostas, havia naquele momento uma proposta de “reforma” tributária que poderia descaracterizar o financiamento da seguridade social, quebrando a lógica orçamentária “constitucional” que articula o planejamento ao orçamento, a partir da extinção do Plano Plurianual (PPA)¹⁵⁴. As autoras realizam uma breve análise do PPA 2020-2023 e afirmam que este apresenta um orçamento como parte da política ultraneoliberal, com um notável apelo à redução da atuação estatal

¹⁵⁴ O PPA é um importante instrumento de planejamento da Administração Pública, e em gestões progressistas, este tende a ser democrático e participativo. “Atualmente representa (ou deveria representar) um planejamento estratégico dos governos para 4 anos. Tal instrumento orçamentário é fundamental por apresentar as prioridades, metas e objetivos a serem cumpridos. A descontinuidade metodológica e a falta de compromisso com as diretrizes nele propostas, vêm esvaziando seu conteúdo político e técnico desde 2012, e o torna uma peça orçamentária frágil diante das demais, mas que merece ser retomada de acordo com seu objetivo central previsto na Constituição, já que norteia as demais peças. Pois, apesar desses limites, é possível vislumbrar as prioridades governamentais no documento” (Behring, Cislighi e Souza, 2020, p. 110).

na área social, estabelecendo um “cariz conservador” em que a família patriarcal e mononuclear é central no campo dos direitos. Esse documento apresentava

uma simplificação dos dados e a ausência das concepções de muitos projetos propostos, além da falta de qualquer problematização da participação social, coerente com o profundo desprezo por espaços de controle democrático expresso desde o início do governo. Com o título ‘Planejar, Priorizar, Alcançar’, o PPA de Bolsonaro contém 6 eixos, 13 diretrizes, 15 temas e 72 programas. Os eixos são: Institucional, Social, Ambiental, Infraestrutura, Econômico e Defesa. Apresenta três pilares de inovação: ‘Simplificação metodológica; Realismo fiscal; Alinhamento com os planejamentos estratégicos dos ministérios e integração com a avaliação de políticas públicas’. Na prática, a simplificação significa uma nova metodologia de apresentação do orçamento, que desta forma dificulta o acompanhamento dos programas e ações até então desenvolvidos. A ênfase numa setorização simplista dos programas demonstra uma opção pela fragmentação da discussão política que compreende as dimensões tratadas, optando por um tecnicismo despolitizado no debate orçamentário. Os primeiros anexos do PPA apresentam os chamados Programas Finalísticos (que anteriormente eram Programas Temáticos), no total de 66 e mais 4 programas de gestão (estes não apresentam metas, objetivos e indicadores). Nos anexos dos programas, o PPA de Bolsonaro não apresenta os indicadores e iniciativas de cada programa, como feito nos planejamentos dos governos anteriores, o que limita e obscurece ainda mais as informações sobre a perspectiva que se intenta com cada programa. **A descontinuidade metodológica e ruptura com a série histórica tornam possível o ocultamento de dados que, além de fundamentais para garantir o princípio de transparência do orçamento, permitiriam a análise comparativa mais detalhada entre as propostas de diferentes governos para o orçamento público nos últimos anos** (Behring, Cislighi e Souza, 2020, p. 110-111, grifos nossos).

Ao analisar o Plano de Governo de Bolsonaro, deparamo-nos com uma mistura de propostas liberais e conservadoras: apesar de reforçarem a obediência à Constituição Cidadã, fazendo tudo “na forma da Lei!”, as ações de extrema direita do “Projeto Fênix” apresentam orientações inconstitucionais, ferindo os direitos humanos e a liberdade de expressão. Na realidade, o ideal de um “Brasil Livre”, com “Mais Brasil, Menos Brasília”, ficou apenas no papel, não ocorrendo a tão anunciada “nova forma de governar”, cujas ações de um governo que anunciava “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” apenas aprofundaram o neoliberalismo, a miséria e a violência.

Para Vieira (2024), no governo Bolsonaro, a violência assumiu novas dimensões, principalmente no campo, marcada pelo fortalecimento de práticas de intimidação e repressão contra trabalhadores rurais, indígenas e movimentos sociais

que contestam a expansão do agronegócio e da fronteira de terras apropriáveis (Vieira, 2023). Relatórios da Comissão Pastoral da Terra registraram a intensificação de assassinatos e ataques a militantes de direitos humanos. Paralelamente, a histórica proximidade da família Bolsonaro com as milícias ganhou expressão ampliada, consolidando vínculos entre esses grupos armados e projetos de poder baseados no controle territorial, econômico e social das classes populares.

Ademais, o bolsonarismo reativou segmentos da extrema direita e do neofascismo, inspirados em práticas autoritárias da ditadura militar, mobilizando-os como instrumentos de sustentação política diante da possibilidade de crise ou de fechamento do regime.

A principal agenda do governo em seu primeiro ano foi a aprovação da contrarreforma da previdência, um programa que o governo Temer teve dificuldades de aprovar. Esta complementa o projeto profundo de transformações do mundo do trabalho materializado na contrarreforma trabalhista, ao retirar do horizonte do trabalhador e da trabalhadora em geral a perspectiva de aposentadoria – tendo, por isso, impactos subjetivos muito profundos. É, portanto, parte integrante dos processos de precarização das relações de trabalho, fomentando o processo de pejetização e uberização do trabalho diante dos entraves impostos à aposentadoria e a um conjunto de medidas que impactam o sistema de previdência e assistência social no Brasil. Aprofunda-se nesse primeiro ano também a implementação da Emenda 95, com os consequentes cortes em políticas sociais. Esse quadro ganhou contornos ainda mais dramáticos com a pandemia. A pandemia não é a causa da crise, que já vem a rigor desde 2008 (...). Esta longa crise tem intensidades variadas e especificidades espaço-temporais. Mas, ao exigir a paralisação temporária de determinadas atividades, distanciamentos sociais e preocupações que não giram exclusivamente em torno do suporte do Estado às expropriações e ao processo de valorização do valor, a crise é certamente acentuada. A crise é uma manifestação específica da dinâmica de sobreacumulação inerente ao capitalismo, exacerbada sob a hegemonia neoliberal e aprofundada num quadro de pandemia que provocou retrações variadas em diferentes esferas nas economias nacionais. A pandemia ganhou contornos de tragédia no Brasil. Mesmo diante da situação dramática, o ex-capitão procurou em algumas oportunidades de crise social e institucional expressar seu desejo de fechamento do regime. Durante a pandemia houve uma ofensiva por parte do governo contra as medidas de afastamento e restrição sanitária, com o objetivo de manter os fluxos econômicos mesmo que isso significasse a perda de milhares de vidas. O negacionismo e a postura anticiência do governo fez com que o país tivesse um número de mortes acima da média mundial no curso da pandemia (Vieira, 2023, p. 135-136).

Para o autor, todas essas alterações recentes do capitalismo brasileiro intensificaram a precarização do trabalho, em especial no governo Bolsonaro, que aprofundou os mecanismos de exploração absoluta e relativa da força de trabalho. A continuidade da reforma trabalhista, com destaque para o trabalho intermitente e o avanço da informalidade, consolidou novas formas de contratação precarizadas, incluindo o crescimento do trabalho por aplicativos e a disseminação do discurso do “empreendedorismo”. Esse processo foi acompanhado por um ambiente político hostil às organizações autônomas da classe trabalhadora, reforçando a fragmentação sindical (Vieira, 2023). No mesmo período, ampliou-se o saque do fundo público para a sustentação do capital financeiro, com o Estado atuando como agente central na manutenção da coerção extraeconômica que garante a transformação das relações econômicas:

Amplia-se o saque do capital ao fundo público, através dos mecanismos do sistema da dívida pública. O Estado aumenta sua incidência no exercício da coerção extraeconômica que cria bases para a ampliação/transformação das relações econômicas (Vieira, 2023, p. 140).

Essa dinâmica esteve atrelada a processos de “expropriação de alta intensidade”, legitimados pelo governo, que devastaram as condições de vida e de trabalho e abriram espaço para novas rodadas de mercantilização e privatização de serviços sociais. O desmonte das políticas públicas de saúde, educação e moradia submeteu a população trabalhadora a uma vulnerabilidade ainda maior frente ao mercado, aprofundando a superexploração (Vieira, 2023). Além disso, esses “movimentos expropriatórios” atingiram de forma desproporcional mulheres e negros/as, já que a revogação de direitos sociais reforçou a sobrecarga do trabalho doméstico e de cuidados, evidenciando o caráter de classe, gênero e raça do processo de precarização (Vieira, 2023, p. 143).

3.2 A GESTÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL DE 2016-2022 E SEUS FUNDAMENTOS

Neste item, analisaremos, inicialmente, as propostas e os fundamentos referentes à política de emprego no Brasil presentes nos Planos de Governo de Michel

Temer e Jair Bolsonaro bem como os diferentes aspectos constitutivos dessas políticas e ações nos anos de 2016 a 2022.

Buscaremos ilustrar o contexto em que estão inseridas essas ações e propostas de gestão, as quais, metodologicamente serão agrupadas em dois momentos, que se configuram em dois ciclos políticos distintos: 2016 a 2018, com a gestão do Presidente Michel Temer; 2019 a 2022, com a gerência do presidente Jair Bolsonaro. Assim, elaboraremos uma análise crítica da conformação, as perspectivas políticas e as concepções teóricas da gestão pública da política de emprego, apresentando dados da realidade do emprego no Brasil, nesse período. Destacamos que, para ilustrar a realidade desse contexto, os dados da pesquisa deste capítulo foram mapeados a partir do IPEA DATA, INSS, IBGE e do CAGED.

Indicamos previamente que observamos dois processos e direcionamentos distintos, que deram o tom nas gestões presidenciais: na gestão de Michel Temer, destituição de direitos do trabalho conquistados, com a contrarreforma trabalhista; na gestão de Jair Bolsonaro, incentivo ao trabalho autônomo.

Essa análise é essencial para então avançarmos no próximo item, com o estudo dos fundamentos dos programas Seguro-desemprego (SD) e do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm). Cabe destacar que a Política de emprego é difusa, e seus programas estão articulados, ou são executados, por outras áreas das políticas sociais, em que essencialmente destacamos a Política de Assistência Social, de Educação e a Previdência Social. Observamos que analisar os fundamentos e a execução da Política de Emprego, compreendendo a diferença elementar entre exploração e pauperismo, é crucial para desmistificar que o grande desemprego formal não significa simplesmente o aumento da pobreza, uma vez que o pauperismo é diversificado, bem como a composição da superpopulação relativa de trabalhadores. Desse modo, apresentando como pano de fundo a realidade brasileira entre os anos de 2016 e 2022, buscaremos compreender as nuances da política de emprego brasileira.

Verificamos que no Brasil, diferentemente de outros países da América Latina, a superpopulação relativa flutuante pode ser considerada ampla, pois além da crítica à terminologia “desocupados”, devemos pensar na grande extensão do setor de serviços brasileiro. Outro aspecto importante diz respeito a essa parcela da classe trabalhadora pauperizada, que compõe o espesso saldo de pobreza nesses países de economia dependente. Assim, neste trabalho, buscaremos justamente inferir como

as políticas de emprego do Estado, ou sua ausência, interferem nos entornos da superpopulação relativa e suas camadas, frente à desestruturação do mercado de trabalho formal, ao desemprego, aos baixos salários e remunerações etc., expressando possíveis correlações com as variáveis e com os indicadores sociais e econômicos do período, os quais serão sistematizados e problematizados.

Desse modo, a partir da pesquisa proposta, analisaremos e indicaremos conclusões sobre os possíveis rebatimentos das políticas de emprego para a superpopulação relativa de trabalhadores no Brasil, tendo em vista as reflexões propostas sobre os programas de emprego do governo do período elucidado. Isso posto, tendo como aporte o estudo da teoria marxista da dependência e o debate sobre a superexploração da força de trabalho, realizaremos apontamentos sobre as implicações do rebaixamento do valor da força de trabalho no Brasil. Essas análises serão atualizadas com expressões mais recentes das intervenções do Estado no desenvolvimento econômico, as quais elucidam significativas diferenças no funcionamento do mercado de trabalho brasileiro, conforme previstas nos Planos de Governo.

3.2.1 A contrarreforma trabalhista de Michel Temer (2016-2018)

Sob o título “DESENVOLVIMENTO, PRODUTIVIDADE E INCLUSÃO SOCIAL”, o Plano Plurianual 2016-2019, elaborado pela ex-presidente Dilma Rousseff, anunciava integrar um “projeto nacional de desenvolvimento”, que estava sendo executado há mais de uma década, buscando “conciliar” o crescimento econômico com a distribuição de renda e a inclusão social, a partir da inovação e da ampliação do combate à pobreza, pelo “compromisso de toda a sociedade, seja pela manutenção dos níveis de emprego e rendimento do trabalho em meio a um contexto de crise econômica internacional”.

O documento apresentava como eixos estratégicos: 1) Educação de qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico; 2) Inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade; 3) Ampliação da produtividade, da competitividade, da economia, fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em

infraestrutura; e 4) Fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão.

De acordo com o PPA 2016-2019, para alcançar os objetivos de crescimento econômico e redução das desigualdades sociais e regionais, havia dois pilares necessários:

o primeiro consiste no impulso à expansão do mercado de consumo e produção de massa por meio, principalmente, do aumento das transferências diretas no âmbito da seguridade social e das políticas de inclusão e de redução das desigualdades; de medidas que facilitam a ampliação do crédito; e do aumento dos salários reais permitido, particularmente, pela política de valorização do salário-mínimo, pelos incentivos à formalização, e pela expansão dos serviços públicos universais. O **segundo** pilar está centrado na promoção do investimento, público e privado, coordenado pelo governo, em infraestrutura econômica e social. O impulso de demanda associado a esses dois pilares tem sido acompanhado pelo fomento à ciência e tecnologia e pelo crédito à produção que, em conjunto com o **aumento das escalas produtivas e da qualificação da mão-de-obra** e a redução dos custos logísticos induzem o investimento privado necessário para atender aquela demanda e permitir a reprodução do modelo (PPA, 2015, p. 15-16, grifos nossos).

De acordo com o Partido dos Trabalhadores (2015), a Política de Emprego deveria estar direcionada à recuperação de um suposto “déficit previdenciário”, com implantação de políticas ativas para forçar a recuperação da economia:

A transitoriedade do bônus demográfico e o processo de envelhecimento natural da população implicam a necessidade de adoção de políticas ativas de incremento da taxa de participação na economia, de redução da taxa de rotatividade, e de alongamento do vínculo trabalhista visando a sustentabilidade do sistema de proteção ao trabalho e da previdência. As diretrizes estratégicas do PPA 2016-2019 expressam esta necessidade, bem como a recente publicação do Decreto no 8.443/2015, que institui o Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social. O Fórum, composto por representantes dos trabalhadores, aposentados e pensionistas, empregadores e governo federal, busca debater e apresentar propostas relacionadas à Previdência Social e às políticas de emprego, trabalho e renda, dentre elas: sustentabilidade do sistema de previdência, ampliação da cobertura, fortalecimento dos mecanismos de financiamento e regras de acesso, idade mínima, tempo de contribuição e fator previdenciário, rotatividade no mercado de trabalho, formalização e preservação do emprego e aperfeiçoamentos das relações trabalhistas (PPA 2016-2019, p.16).

Observamos que essas ações, como demonstraremos a seguir, não se materializaram, e as medidas após o *impeachment*, ou melhor, pós golpe de Estado, foram ainda mais restritivas para as políticas sociais, incluindo a de emprego.

Em 2017, observamos algumas ações do governo buscando frear os altos índices de desemprego e de pobreza no Brasil: liberalização de crédito por meio de saques de contas inativas de fundo de garantia bem como de valores do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); incentivo ao trabalho autônomo e fortalecimento de ações aos microempreendedores individuais; aprovação da Lei Federal nº 13.467¹⁵⁵, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e propõe “adequar a legislação às novas relações de trabalho”¹⁵⁶. A partir da última proposta de “modernização das leis trabalhistas”, a gestão federal prometeu reduzir o desemprego, já que a flexibilização de direitos dos trabalhadores poderia reativar a economia e gerar mais contratações de trabalho. Essas atrocidades foram também pautadas na gestão do presidente Jair Bolsonaro, que continuou executando e aprofundou as estratégias contra os direitos dos trabalhadores.

Frente a essas ações verificou-se o espraiamento da pobreza e o aumento da superpopulação relativa de trabalhadores, principalmente em sua composição “estagnada”, formada pelo exército de trabalhadores irregulares e pelos “indigentes”. Algumas possíveis indicações materiais dessa afirmativa referem-se à proposta de diminuição (real) do salário-mínimo em 2018, à destituição de direitos proposta na (contra)reforma trabalhista da Previdência Social e ao aumento da demanda por benefícios do Programa Bolsa Família.

A funcionalidade da política social no âmbito do capitalismo monopolista, como já indicamos, não equivale a verificá-la como uma ‘decorrência natural’ do Estado burguês capturado pelo monopólio. A

¹⁵⁵ Apelidada pela mídia como “Modernização das leis trabalhistas”, a lei se configura como uma ameaça aos direitos trabalhistas conquistados, expressos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm.

¹⁵⁶ Santos (2012) afirma que historicamente “a característica básica do direito do trabalho brasileiro é a heteronomia e a preponderância da regulamentação do direito individual do trabalho sobre o direito sindical, da intervenção do Estado (que o transforma em protagonista exclusivo das relações de trabalho) sobre a autonomia privada coletiva, da repressão à ação coletiva sobre a regulamentação democrática da atuação dos sindicatos, do número de leis do trabalho sobre a qualidade das mesmas, do unilateralismo do empregador sobre a participação dos trabalhadores, da ausência de mecanismos de controle da entrada e da saída do mercado de trabalho sobre os mecanismos legais e contratuais de limitação” (Santos, 2012, p. 170).

vigência deste apenas coloca a sua possibilidade – sua concretização, como sugerimos, é variável nomeadamente das lutas de classes. Não há dúvidas de que as políticas sociais decorrem fundamentalmente da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, a que o Estado, por vezes, responde com antecipações estratégicas. Entretanto, a dinâmica das políticas sociais está longe de esgotar-se numa tensão bipolar – segmentos da sociedade demandantes/Estado burguês no capitalismo monopolista. De fato, elas são resultantes extremamente complexas de um complicado jogo em que protagonistas e demandas estão atravessados por contradições, confrontos e conflitos. A diferenciação no seio da burguesia, os cortes no conjunto dos trabalhadores e as próprias fissuras no aparelho do Estado (que, com a autonomização da atividade política, levam alguns de seus atores profissionais a uma relação muito mediatizada com as classes sociais) tornam a formulação das políticas sociais processos que estão muito distanciados de uma pura conexão causal entre os seus protagonistas, os seus interesses e as suas estratégias. É possível verificar, de uma parte, alianças político-sociais as mais insólitas para a formulação de uma determinada política social; de outra, a ponderação dessas alianças pode introduzir fricções entre políticas sociais formuladas simultaneamente e, enfim, é de registrar que as lutas e as confluências dos protagonistas não se encerram na formulação – a implementação das políticas sociais é outro campo de tensões e alianças, onde frequentemente jogam papel não desprezível categorias técnico-profissionais especializadas. Finalmente, para acentuar a pluridimensionalidade deste processo, é de mencionar a interação entre as políticas sociais públicas e as de agências privadas da sociedade civil – nestas, podem surgir experiências e modalidades de intervenção que, mesmo apropriadas pelo Estado, inserem matizes novos na dinâmica do setor afetado. Possibilidade objetiva posta pela ordem monopólica, a intervenção estatal sistemática sobre a ‘questão social’, penetrada pela complexidade que insinuamos, está longe de ser unívoca. No marco burguês, a sua instrumentalização em benefício do capital monopolista não se realiza nem imediata nem diretamente – seu processamento pode assinalar conquistas parciais e significativas para a classe operária e o conjunto dos trabalhadores, extremamente importantes no largo trajeto histórico que supõe a ruptura dos quadros da sociedade burguesa (Netto, 2009, p. 29-30).

Tabela 8 – Taxas de pobreza nacional/internacional (Proporção da população abaixo da linha de pobreza nacional/internacional), percentual de pobres¹⁵⁷ e índice de Gini no Brasil.

Índices por ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taxa de Pobreza Nacional (%)	34,7	32,4	30,8	31,6	33,7	33,7	33,3	32,5	31	36,7	31,6
Taxa de Pobreza Internacional (%)	6,6	5,8	5,2	5,6	6,7	7,4	7,3	6	9	5,9	6,6
Percentual de Pobres (%)	11,4	10,1	9,01	9,59	11	11,4	11,3	11,1	9,41	13,4	-
Índice de Gini	0,54	0,532	0,526	0,524	0,537	0,539	0,545	0,544	0,524	0,544	0,518

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE/PNAD Contínua) e Atlas do Desenvolvimento Humano, 2024. Unidade: (%)

¹⁵⁷ De acordo com o PNAD, o Percentual de pobres é a “proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de 01 de agosto de 2010”.

A evolução dos indicadores de pobreza e desigualdade no Brasil, ao longo da última década, revela um quadro de oscilações marcadas por períodos de avanços e retrocessos, fortemente condicionados por contextos econômicos e políticos. A análise das taxas de pobreza internacional e nacional do percentual de pobres bem como do Índice de Gini aponta para um cenário de persistência das desigualdades estruturais que caracterizam a sociedade brasileira. Na gestão de Michel Temer, os dados aumentam, significativamente, no contexto internacional em 2016 para 2017,

Entre 2012 e 2014, observa-se tendência de redução da pobreza, tanto na taxa internacional (de 6,6% para 5,2%) quanto na nacional (de 34,7% para 30,8%), acompanhada de diminuição do percentual de pobres no país, que passa de 11,4% para 9,01%. Essa melhora coincide com efeitos ainda vigentes de políticas distributivas e sociais implementadas no início da década, como valorização do salário-mínimo, expansão de programas de transferência de renda e formalização do trabalho, que contribuíram para a redução das desigualdades. A partir de 2015, no entanto, com o aprofundamento da crise econômica e a adoção de políticas de austeridade, inicia-se um processo de reversão desses avanços. A taxa de pobreza internacional volta a subir, atingindo 7,4% em 2018; a taxa de pobreza nacional estabiliza-se em torno de 33%, enquanto o percentual de pobres, após leve queda até 2019, apresenta crescimento expressivo em 2021, alcançando 13,4%. Esse aumento está diretamente relacionado ao impacto da pandemia da COVID-19, que desestruturou o mercado de trabalho, aumentou o desemprego e reduziu a renda das famílias.

O Índice de Gini, que mede a desigualdade na distribuição de renda, também revela essa oscilação. Após uma leve redução entre 2012 (0,54) e 2015 (0,524), o índice volta a crescer nos anos seguintes, atingindo 0,544 em 2020. Apesar de uma nova queda registrada em 2022 (0,518), o patamar ainda reflete uma das maiores desigualdades de renda do mundo. Essa instabilidade nos indicadores reforça a ideia de que os ganhos sociais do início da década não se sustentaram, dada a fragilidade estrutural das políticas de combate à pobreza e a ausência de um projeto de desenvolvimento comprometido com a justiça social. A elevação abrupta das taxas em 2020 e 2021 evidencia a vulnerabilidade da população pobre diante de choques externos, como a pandemia, bem como os limites das respostas emergenciais adotadas, como o auxílio emergencial, que, embora relevante, não foi suficiente para

reverter o quadro de empobrecimento generalizado. A partir de 2022, embora se verifique tímida melhora nos indicadores, com redução da taxa de pobreza nacional (de 36,7% para 31,6%) e do percentual de pobres, os níveis permanecem acima dos verificados antes da pandemia.

A gestão golpista de Michel Temer enunciava a ampliação de emprego a partir de uma (contra)reforma trabalhista, prometendo tornar o Brasil um país mais competitivo, criando relações “mais adequadas a realidade econômica”. O discurso governamental defendia a “modernização da legislação trabalhista”, para a melhoria da “vida dos trabalhadores”, respeitando-se a Constituição Federal de 1988, de fato algo inviável posto que o objetivo real da contrarreforma foi o de flexibilizar os direitos dos trabalhadores (Severo; Souto Maior, 2017, p. 17).

Difundiu-se a notícia de que a ‘reforma’ trabalhista adviria para: a) eliminar a insegurança jurídica; b) gerar empregos (ou reduzir o desemprego); c) não eliminar ou reduzir direitos; d) respeitar a Constituição; e) autorizar a flexibilização, como forma de melhorar a vida dos trabalhadores; f) modernizar a legislação, acompanhando a evolução tecnológica; e g) fortalecer a atuação sindical. (...) Como nenhum dos objetivos apontados acima pode ser alcançado pela Lei nº 3.467/17, seu objetivo não é outro senão fragilizar a classe trabalhadora, retirar direitos trabalhistas e impedir o acesso do trabalhador à Justiça do Trabalho (Severo; Souto Maior, 2017, p. 17).

Desse modo, em 13 de julho de 2017, a Lei nº 13.467 foi aprovada: configurou-se a “Contrarreforma Trabalhista” Brasileira, alterando a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943). Isso representou significativa perda de direitos, flexibilização e precarização das condições de trabalho no Brasil, em que a “negociação” prevalece sobre a legislação, já que os acordos coletivos podem ignorar as normativas trabalhistas.

De acordo com Antunes (2000), a crise do capitalismo nos anos 1970 foi responsável por desencadear profundas mudanças no mundo do trabalho, tanto no plano produtivo, quanto no plano político-ideológico e no âmbito jurídico-laboral (Antunes, 2018)¹⁵⁸. Nesse sentido, situamos a Contrarreforma Trabalhista de 2017

¹⁵⁸ Para o autor, a reestruturação produtiva, que foi responsável por incentivar a acumulação flexível, a terceirização de serviços, o emprego de novas tecnologias e o enxugamento de estruturas produtivas foi uma resposta do capital no setor produtivo (Antunes, 2015). Já no âmbito “político-ideológico”, observamos o maior alinhamento do Estado ao ordenamento neoliberal, em que a privatização e a

como estratégia ultraneoliberal no Brasil, no âmbito “jurídico-laboral”, já que nosso país (assim como outros da América Latina) implementou retrocessos na legislação trabalhista, flexibilizando direitos e precarizando as condições de trabalho, bem como enfraquecendo as organizações representativas dos interesses da classe trabalhadora, como se deu com a alteração da obrigatoriedade da contribuição sindical dos trabalhadores aos sindicatos representativos¹⁵⁹.

Barbosa e Silva (2020) relatam que

Se o século XX abrigou lutas operárias com importantes conquistas jurídicas de reconhecimento da jornada de 8 horas diárias, de férias, de descanso semanal e outras liberações remuneradas do trabalho, para a maior parte do mundo ocidental, a transição para o século XXI foi também de generalização da captura de tempo livre, intensificando e prolongando o tempo de trabalho. Isso é especial porque o capital, depois da Segunda Guerra Mundial, de um lado, se apropriou do tempo livre colocando-o a serviço dos negócios, através do consumo de objetos concretos e serviços de lazer e de turismo para os descansos e férias; de outro lado, aprofundou as desigualdades e as hierarquias de formas contratuais de trabalho no mundo. A crise do ciclo expansionista, nos anos de 1970, impulsiona uma nova recomposição da desmedida do capital sobre o tempo de vida dos trabalhadores e o regime híbrido de acumulação (fordista e toyotista) com intensificação e prolongamento do tempo de trabalho apropriado pelo capital (Barbosa; Silva, 2020, p. 28).

Segundo as autoras, como o valor da força de trabalho deixa sempre de considerar a totalidade de tempo de trabalho vendida, há, em qualquer época, uma “face oculta” na legislação que regula o trabalho capitalista¹⁶⁰. Desse modo, “o

ênfase na iniciativa privada, com a mercantilização dos serviços públicos, desmontaram o “Estado de Bem-Estar Social” em vários países (Antunes, 2018). No aspecto “jurídico-laboral”, os países que seguiram o receituário neoliberal do Consenso de Washington (1989) implementaram alterações na legislação trabalhista, capturando direitos e fragilizando a classe trabalhadora.

¹⁵⁹ A contribuição sindical (criada em 1940 pelo governo de Getúlio Vargas, com o Decreto-Lei nº 2.377/1940, antigamente chamada de “imposto sindical”) é descontada da remuneração dos trabalhadores celetistas uma vez por ano, no entanto, após a contrarreforma trabalhista, esse subsídio deixou de ser recolhido de forma obrigatória, sendo apenas descontado se o trabalhador autorizar previamente. Após a aprovação da Lei nº 13.467/2017, o artigo 582, do Decreto-lei nº 5.452/1943 “Art. 582 – Os empregadores são obrigados a descontar, da folha de pagamento de seus empregados relativa ao mês de março de cada ano, a contribuição sindical por estes devida aos respectivos sindicatos”, passou a ser “Art. 582 – Os empregadores são obrigados a descontar da folha de pagamento de seus empregados relativa ao mês de março de cada ano a contribuição sindical dos empregados que autorizaram prévia e expressamente o seu recolhimento aos respectivos sindicatos” (Brasil, 2017).

¹⁶⁰ “Os fundamentos marxianos especificam que, como toda mercadoria, a força de trabalho é comprada e vendida pelo seu valor e o mesmo é medido pelo tempo de trabalho necessário para produzi-la, ou seja, o tempo de trabalho contido nos itens de subsistência, socialmente determinados.

coração da reforma trabalhista brasileira é a exigência de competitividade capitalista por diminuição do tempo de trabalho pago e não trabalhado” (Barbosa; Silva, 2020, p. 35), bem como a busca pela “flexibilização” das formas de contrato e de jornadas de trabalho.

As reformas trabalhistas no mundo, entre outras medidas, visam retirar a responsabilidade da empresa com os poros no trabalho, quer dizer o tempo para vestir, para deslocamento de casa, para os cuidados com familiares, para as pausas variadas, até o tempo que, para o capital, é tempo ocioso, mesmo decorrendo do descenso de demanda produtiva na empresa (Barbosa; Silva, 2020, p. 34).

As estudiosas relatam que a contrarreforma de 2017 foi responsável por significativa alteração das relações sociais de trabalho no nosso país, flexibilizando e precarizando as condições de trabalho existentes.

No âmbito da formação social brasileira – historicamente determinada pela heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho e pela inconclusão do padrão jurídico de assalariamento – a Lei 13.467/2017 opera uma profunda e radical transformação da legislação trabalhista brasileira, alterando 201 pontos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943. A espinha dorsal da CLT girava em torno do regime contratual de tempo indeterminado e com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) os direitos trabalhistas ganharam densidade e força de cláusula pétrea, inserindo dispositivos para garantia de proteção ao trabalhador em especial o direito ao trabalho, a diminuição da jornada de trabalho para 44 horas semanais e o direito à greve. A lei 13.467/2017 consolida um novo padrão de gestão da força de trabalho na competição capitalista, no entanto, ela não é a primeira a promover alterações no sistema de regulação das relações de trabalho no Brasil (Barbosa; Silva, 2020, p. 35).

Barbosa e Silva (2020) debatem como o “tempo de trabalho avança sobre o tempo de vida”, e sistematizam as principais alterações da contrarreforma trabalhista em relação ao tempo de trabalho:

A jornada de trabalho é composta por esse tempo de trabalho necessário, mais o tempo restante apropriado pelo capital, decorrendo daí a taxa de mais-valor que flui do valor excedente criado. Com efeito, de um lado, aumento de valor, de outro, dispêndio de força de trabalho a mais. Trata-se de uma relação de troca de mercadorias *sui generis* porque o valor da força de trabalho é subconsiderado, na medida em que seu pagamento é referenciado em parte da jornada (trabalho necessário) e não na magnitude produzida no conjunto do tempo de trabalho vendido. Esta é a face oculta da legislação que regula o trabalho capitalista, em qualquer época” (Barbosa; Silva, 2020, p. 29).

Quadro 8 - Principais alterações da CLT pela Lei 13.467/2017 com ênfase no tempo de trabalho.

Dispositivo da CLT	Alteração
art. 4- §2	Estabelece a não consideração do tempo em que o trabalhador permanecer nas dependências da empresa empregadora sem estar trabalhando efetivamente para a empresa.
art. 58- §2	As horas <i>in itinere</i> não serão computadas na jornada de trabalho
art. 58-A, art. 58- § 4	Trabalho em regime de tempo parcial pode ser realizado até trinta horas (ampliando o previsto antes) ou com 26 horas, neste caso, podendo ascender até mais 6 horas suplementares na semana.
art. 58-§ 5	Amplia a compensação da jornada extraordinária do banco de horas para seis meses.
art. 59	Autoriza a contratação de horas extras diárias (até e horas) por meio de contratação de horas extras por acordo individual de trabalho, por convenção ou acordo coletivo.
art.59- §5	Expansão do banco de horas, de compensação de horas extraordinárias, para também autorizá-lo por acordo individual de trabalho
art. 59- §6	Estabelece compensação de jornada por acordo individual, tácito ou escrito
art. 59-A; § único do art. 59-A	Institui a jornada de 12 h x 36 h (doze horas de trabalho por trinta e seis horas de descanso), mediante acordo individual de trabalho, sem descanso semanal remunerado ou gozo de feriado e com simples indenização do intervalo intrajornada;
art.61- § 1	Estabelece que o tempo que extrapola a jornada contratual pode ser exigido independentemente de previsão em forma coletiva
art. 62-III	Define que os empregados do teletrabalho não fazem jus ao recebimento de horas extras
art.71- § 4	Institui que os intervalos da intrajornada podem ser indenizados pelo valor do período suprimido, estimulando estímulo à não concessão de intervalos
art.75- B	No regime de teletrabalho mesmo o trabalhador comparecendo regularmente à empresa, não descaracteriza a forma de trabalho realizada fora das dependências do empregador, portanto, sem direito à percepção de horas extras
art. 134	Estabelece a possibilidade de parcelamento das férias em três períodos.
art. 442	Institui que o trabalhador autônomo contratado com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não, não é empregado da empresa
art. 443, §3; art.452-A §§ 1, 6	Cria o trabalho intermitente, em que a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, mas por horas, podendo auferir salário inferior ao mínimo legal, incluindo o denominado “salário zero” ao final do mês, sem cômputo do tempo de serviço à disposição da empregadora.
art. 611-§ A, incisos I, II, III, VIII, X, XI e XIII	Estabelece a prevalência do negociado sobre o legislado sobre a jornada de trabalho, o banco de horas anual, o intervalo intrajornada (mínimo de 30 minutos), o teletrabalho, o trabalho intermitente, o registro de jornada de trabalho, a troca do dia de feriado e a prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho

Fonte: Barbosa; Silva, 2020, p. 40-41.

Destacamos que, para analisar os fundamentos das políticas de emprego, levando em consideração a contrarreforma trabalhista, devemos ampliar essa discussão, para um debate crítico acerca do direito do trabalho nas economias dependentes, conforme realiza Silva (2020). O estudioso relata que o direito do trabalho também é uma forma jurídica, ainda que “com uma racionalidade adaptada ao cumprimento da função que lhe dá sentido”, sendo possível afirmar que sua concretização serve à reprodução das relações capitalistas de produção.

Portanto, o direito do trabalho somente tem razão de ser no capitalismo, constatação que deve ser suficiente para dissipar as ilusões acerca de seu potencial subversivo. Em contrapartida, a identificação das determinações essenciais do direito do trabalho, e por conseguinte de suas limitações, também não deve induzir ao desprezo de seu potencial na luta de classes. Isso porque, do ponto de vista político, o direito do trabalho apresenta uma relevante ambivalência. De um lado, legitimidade para a atuação do Estado como gestor da reprodução das relações de produção e cria a ilusão de que no capitalismo é viável a existência de um ‘Estado social’ com uma redistribuição crescente da renda nacional, do capital em direção ao trabalho. De outro lado, quando consideradas as relações concretas, está claro que o direito do trabalho também pode ser instrumento importante para a conquista de melhores condições de vida aos trabalhadores, assim como tem potência para servir de alavanca para a organização e mobilização da classe trabalhadora, na luta por sua emancipação frente ao capital (Silva, 2020, p. 98-99).

De acordo com Silva (2020), o que dá sentido ao direito do trabalho é a atribuição de “aproximar” o preço da força de trabalho ao seu valor, considerando que esse valor também é composto de elementos histórico-morais. Deve-se evidenciar que a luta por sua concretização não é vã.

O modo de produção capitalista assume características particulares segundo formações sociais nas quais se desenvolve, o que também se reflete nas condições de vida dos trabalhadores, de sorte que, em alguns países, a força de trabalho é remunerada por seu valor e em outros isso não acontece. A realização dessa função da forma jurídica e, por conseguinte, do conteúdo e da aplicação dessa regulação, depende da força das classes em disputa e varia segundo as condições econômicas, sociais e políticas de cada sociedade, já que as relações sociais de produção são contraditórias e também se articulam no espaço da forma política estatal e da forma jurídica. Portanto, ainda que tenha limites decorrentes da forma jurídica, necessariamente correlata do capitalismo, esse ramo do direito é resultado da luta da classe trabalhadora e tem um papel relevante a desempenhar como instrumento que impõe limites à sua exploração (...) Em suma, é possível concluir que as possibilidades do direito do trabalho são amplamente marcadas pelo antagonismo entre capital e trabalho e pela contradição entre a exigência de consumir a força de trabalho para dela extrair o mais-valor e, ao mesmo tempo, preservá-la como fator imprescindível ao processo de valorização. Por si só, o direito do trabalho não é instrumento eficaz para revolucionar o modo de produção, mas sua generalização contribui para o amadurecimento desses antagonismos e contradições e, como tal, ele contém potência para despertar os ‘elementos criadores de uma nova sociedade’ (Silva, 2020, p.100-101)

Ao trabalhar sobre a perspectiva ideológica do Estado e do direito no capitalismo dependente (a forma política dependente: dominação sem consenso), Silva (2020) afirma que este é atravessado pela luta de classes e que

o aparelho estatal foi constituído justamente para viabilizar a reprodução das relações capitalistas de produção e fazer valer a forma jurídica e, por conseguinte, a equivalência nas relações jurídicas. Ocorre que no capitalismo dependente existe uma violação sistemática da lei valor, consubstanciada na superexploração da força de trabalho, característica estrutural da dependência, o que vai de encontro à dinâmica constitutiva das relações sociais capitalistas. Logo, a superexploração é garantida por fatores extraeconômicos, sobretudo de natureza política. De fato, a conjunção continuada das diversas estratégias de aumento da taxa de mais-valor, somente é viável porque no capitalismo dependente o Estado não funciona, nem mesmo na aparência, como um agente impessoal de realização da cidadania, mas é instrumentalizado pela burguesia local para maximizar a exploração econômica. (...) Nos países dependentes, o Estado é instrumentalizado pela burguesia para agir como agente primordial da superexploração da força de trabalho. Esse processo implica o desenvolvimento de um capitalismo que sobrepõe os elementos de barbárie sobre os civilizatórios, assim como reduz o campo das classes dominantes para estabelecer modalidades de domínio sustentadas em formas estáveis de consenso, fundadas na legitimidade e legalidade do exercício do poder (Silva, 2020, p. 161-163).

Para o autor, a forma jurídica dependente expressa-se no direito entre a equivalência e a superexploração, o que corrobora a compreensão de que as políticas de emprego, tendo como base também as ações nas normativas trabalhistas, contribui para o processo de superexploração. Silva (2020) reforça que, no capitalismo dependente, a forma política atua sobre relações sociais nas quais a lei do valor é burlada pelo recurso à superexploração da força de trabalho, acarretando, assim, uma instância política que se caracteriza pelo exercício da dominação garantida por meio da contenção e da repressão das massas, e não em formas estáveis de consenso.

A forma jurídica é meio de expressão de um conteúdo, que são as relações mercantis capitalistas que, por sua vez, são estruturadas sobre a lei do valor. Ocorre que as relações sociais no capitalismo dependente são marcadas pela superexploração da força de trabalho e, por conseguinte, pela violação reiterada da lei do valor, caractere estrutural dessas formações sociais. Nesse ambiente, desenvolveu-se uma forma jurídica *sui generis*, a forma jurídica dependente, marcada por uma tensão entre a forma jurídica (equivalência) e o conteúdo das relações jurídicas (superexploração), o que acarreta efeitos decisivos na dinâmica de funcionamento da instância jurídica (Silva, 2020, p. 179).

Dessa forma, ao articular o debate sobre as políticas de emprego com análise da forma jurídica dependente, evidencia-se que o direito do trabalho, embora represente conquistas históricas da classe trabalhadora e contenha potencial organizativo, está estruturalmente vinculado à lógica de reprodução do capital e da superexploração. A ambivalência que o constitui revela, de um lado, sua função de legitimação das relações de produção e de mediação estatal e, de outro, sua capacidade de servir como instrumento de resistência e mobilização. No entanto, nas economias dependentes, essa tensão se resolve predominantemente em favor da manutenção das relações de dominação, pois a equivalência jurídica é constantemente tensionada e distorcida pela centralidade da superexploração (Silva, 2020).

Essa contradição aprofunda os limites das políticas sociais e trabalhistas, reafirmando o papel do Estado como instância de contenção e repressão, e preparando o terreno para a compreensão crítica de que, em tais formações, a forma jurídica não se ancora em princípios universais de justiça, mas se consolida como mecanismo de naturalização da barbárie social.

A forma jurídica dependente também não tem compromisso com a justiça, pois erigida sobre relações de superexploração e toda a deterioração social daí decorrente. Se as desigualdades são inerentes ao desenvolvimento das leis tendenciais do capitalismo, nos países dependentes essas contradições são levadas ao extremo, de modo que a barbárie é banalizada no cotidiano das relações sociais. Mesmo quando erguidos complexos e estruturados aparelhos institucionais voltados a concretizar o arcabouço jurídico, seus impactos são pouco palpáveis no cotidiano da população naquilo em que isso poderia significar na elevação do nível de cidadania. Em contrapartida, a utilização do aparelho repressor do Estado para manter o quadro de iniquidade social é legitimada pela instrumentalização arbitrária da dogmática jurídica. (...) De todo o exposto, é possível constatar que, como expressa relações sociais que não são plenamente determinadas pela equivalência, a instância jurídica que se desenvolveu nas formações sociais dependentes não garante a igualdade formal entre os sujeitos de direito e, por conseguinte, não alcançou autonomia em face da instância política. A técnica é, em grande medida, suplantada pelo arbitrário, no anseio de atender interesses pessoais, paroquiais e de classe. Os parâmetros de justiça são erguidos a partir da naturalização e legitimação de relações sociais marcadas pela barbárie (Silva, 2020, p. 183).

Severo e Souto Maior (2017) asseveram que a contrarreforma trabalhista representou concretamente uma série de ataques

Na parte geral: atrair a lógica do Direito Civil como fonte subsidiária, sem restrições do Direito do Trabalho, valendo-se das normas cíveis, inclusive, apenas parcialmente; dificultar a configuração do grupo econômico (exige prova do controle efetivo); impor a prescrição com compreensão restritiva (intercorrente – e pronunciamento de ofício).

Nos direitos individuais: ampliar o banco de horas (válido também mediante acordo individual – para o lapso de seis meses); ampliar o trabalho temporário (aumento do prazo para 180 dias, consecutivos ou não, podendo-se ampliar por mais 90 dias – nos termos da Lei 13.429/17); ampliar o trabalho a tempo parcial (aumento para 36 horas semanais – com possibilidade de trabalho em horas extras); manter sem questionamento a recuperação judicial (Lei 11.101/05); autorizar a terceirização da atividade-fim, com responsabilidade apenas subsidiária do tomador, prevendo ‘quarteirização’; criar o trabalho intermitente para qualquer atividade e sem garantia sequer do recebimento do salário-mínimo; autorizar a jornada 12x36 por acordo individual – com a possibilidade, ainda, de realização de horas extras, suprimindo descanso semanal remunerado (DSR) e feriados; incentivar o teletrabalho sem limitação da jornada; dificultar a responsabilização do empregador por acidentes e permitir a transferência dos custos ao empregado; limitar as condenações por dano moral (com exclusão de responsabilidade da empresa tomadora dos serviços); ameaçar o empregado com condenação por dano extrapatrimonial; parametrizar a indenização por dano moral (ofensa de natureza leve, até três vezes o valor do último salário contratual do ofendido; ofensa de natureza média, até cinco vezes o valor do último salário contratual do ofendido; ofensa de natureza grave, até vinte vezes o valor do último salário contratual do ofendido; ofensa de natureza gravíssima, até cinquenta vezes o valor do último salário contratual do ofendido); criar a figura do “autônomo”, que trabalha com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não; estabelecer a prevalência do disposto em contrato individual sobre o legislado para os empregados com nível superior e que recebam salário de R\$ 11.062,62 ou mais; criar o termo de quitação anual ampla por ajuste extrajudicial, firmado também durante a vigência do contrato; permitir e incentivar as dispensas coletivas e o Programa de Demissão Voluntária (PDV).

Nos direitos coletivos: estabelecer mecanismos processuais que, em concreto, impossibilitam a anulação das cláusulas de negociação coletiva por ação individual, dificultando a ação coletiva; eliminar a ultratividade nas normas coletivas; fixar que o acordo coletivo prevaleça sempre sobre a convenção; enfraquecer os sindicatos, tornando facultativa a contribuição obrigatória e não criando outra fonte de sustentação; estabelecer o negociado sobre o legislado, sem garantia efetiva para um questionamento na Justiça.

No processo do trabalho: impedir o acesso à Justiça do Trabalho; impor aos juízes uma forma de julgar: conforme Código Civil; dificultar a criação de súmulas pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST); estimular a arbitragem para quem ganha R\$ 11.062,62 ou mais; instituir a homologação de acordo extrajudicial – estimulando a mediação; limitar a assistência judiciária gratuita apenas para quem ganha até R\$ 2.258,32; exigir que os pedidos sejam certos e com valores especificados; impor o pagamento de honorários periciais, mesmo na assistência judiciária gratuita; impedir que o juiz exija honorários prévios, dificultando a realização da perícia; estabelecer a condenação de honorários advocatícios em sucumbência recíproca;

prever procedimento prévio para a exceção de incompetência; aplicar o ônus da prova no padrão do Código de Processo Civil (CPC); legitimar a figura do ‘preposto profissional’; Acolher o incidente de desconsideração da personalidade jurídica; regular um procedimento de liquidação na forma mais onerosa para o trabalhador; impedir a aplicação do IPCA para atualização do crédito do trabalhador, acarretando perda real de valores; eliminar a execução ex-officio (Severo; Souto Maior, 2017, p.19-20; grifos nossos).

Os ataques aos direitos trabalhistas não foram realizados “deliberadamente”, tendo em vista a justificativa dos altos índices de desemprego registrados em 2017. “Desregulamentar para empregar” deveria ser o slogan da gestão de Michel Temer: para ampliar as possibilidades de extração de lucros pelo grande capital, ele destituiu direitos conquistados historicamente pela classe trabalhadora e reduziu os gastos com as políticas sociais. Para isso, frente à aprovação da Emenda Constitucional n.º 95 do “Teto dos Gastos Públicos”, aplicou a austeridade no “ajuste fiscal”, ainda em dezembro de 2016, alterou o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir um “Novo Regime Fiscal”, redefinindo o papel do Estado no ultraneoliberalismo brasileiro.

Essas ações normativas e os dispositivos jurídicos do Estado Brasileiro afrontam garantias, princípios e direitos constitucionais, bem como as convenções internacionais da Organização Internacional do Trabalho, já que os fundamentos dessa contrarreforma trabalhista estão alinhados à lógica ultraneoliberal, em promessas inverídicas.

Para Stocco e Pandolfi (2020),

a Reforma Trabalhista possibilitou a liberação de terceirização para todas as atividades-fim e atividades-meio. Além disso, avançou na legalização da contratação de trabalhadores autônomos, ampliando a ‘pejotização’, prática da empresa em contratar um trabalhador como pessoa jurídica – PJ – ou de dispensar um trabalhador com registro em carteira e recontratá-lo na forma de pessoa jurídica. Dessa maneira, o trabalhador perde parte das proteções trabalhistas, sendo levado a um vínculo precário. Finalmente, a Reforma Trabalhista também criou instrumentos jurídicos para reduzir os custos de demissões, reduzindo vantagens na rescisão e o poder de barganha de decisões coletivas e a necessidade de autorizações prévias. As rescisões contratuais passam a ser feitas por acordo entre trabalhador e empresa contratante, desobrigando a assistência da entidade sindical, o que diminui o poder de barganha do trabalhador, aumenta a submissão ao empregador, reforçando a possibilidade de perda de direitos trabalhistas. O conjunto de modificações nas leis trabalhistas apresenta-se como medida para resolver a crise econômica que atinge

o país desde 2013 e, conseqüentemente, diminuir o desemprego no Brasil. Porém, as alterações no sistema de regulação social do trabalho e a revisão da CLT, promovidas pela Reforma Trabalhista, tendem a aumentar a flexibilização do trabalho e da informalidade do trabalho. Em vista disso, pode-se inferir que essas alterações intensificarão a precarização das condições de trabalho no Brasil. O aumento da jornada de trabalho será permitido por meio do contrato de trabalho intermitente e ampliação do trabalho autônomo; a baixa remuneração se reproduzirá em contratos de trabalho parciais, de baixa remuneração; e a intensificação do trabalho ocorrerá com a diminuição dos intervalos entre uma atividade e outra, em situação de contrato intermitente. Assim, a intensificação combinada à possibilidade de ampliação das jornadas de trabalho e à redução da remuneração – ou seja, o conjunto desses elementos indica uma maior exploração da força de trabalho (Stocco; Pandolfi, 2020, p. 86).

De acordo com Severo *et al.* (2017), após anos da aprovação dessa contrarreforma, “as taxas de desemprego permanecem elevadas, a retomada do desenvolvimento econômico não se efetivou e a precarização das relações de trabalho foi aprofundada” (Severo; Souto Maior, 2017, p. 1), resultando em um recrudescimento da informalidade¹⁶¹ e da vulnerabilidade social da classe trabalhadora. A tabela a seguir demonstra que não houve variação significativa na taxa de informalidade e que as ações estratégicas da política de emprego realizadas na pandemia não foram eficazes.

Tabela 9 – Taxa anual de informalidade (2016-2022).

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
38,58%	39,83%	40,43%	40,67%	38,25%	40,10%	39,58%

Fonte: IBGE/PNAD Contínua.

Tabela 10 - Saldo de empregados por ano – 2000 a 2023 (CAGED/E-Social)

Data	Empregados - saldo (CAGED)	Empregados - saldo (novo CAGED/E-Social)
2000	657.596	-
2001	591.079	-
2002	762.414	-
2003	645.433	-
2004	1.523.276	-
2005	1.253.981	-
2006	1.228.686	-

¹⁶¹ De acordo com o IBGE/PNAD, a taxa de Informalidade é calculada trimensalmente entre as pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, em que sua “situação de informalidade” refere-se às pessoas ocupadas como “Empregado no setor privado, exclusive trabalhador doméstico – sem carteira de trabalho assinada”, “Trabalhador doméstico – sem carteira de trabalho assinada”, “Empregador sem CNPJ”, “Conta própria sem CNPJ” e “Trabalhador familiar auxiliar” no trabalho principal.

2007	1.617.392	-
2008	1.452.204	-
2009	995.110	-
2010	2.136.947	-
2011	1.566.043	-
2012	868.241	-
2013	730.687	-
2014	152.713	-
2015	-1.625.551	-
2016	-1.371.363	-
2017	-123.429	-
2018	421.078	-
2019	559.626	-
2020	-	171.266
2021	-	2.852.413
2022	-	2.011.366
2023	-	1.478.340

Fonte: IPEA Data (2024)¹⁶².

A Tabela 10 ilustra o saldo de empregados de 1999 a 2023; comparada com a Tabela 9, observamos que a “flexibilização” das ocupações dos direitos trabalhistas pode refletir nesses dados como consequências da contrarreforma trabalhista, uma vez que foi ampliada a precarização do trabalho e desses postos/condições. Nesse sentido, indicamos relativa melhora no saldo de empregos entre os anos de 2017-2019, que pode ser explicada por essas novas modalidades de trabalho implementadas pela contrarreforma trabalhista de 2017 (trabalho intermitente, avulso, eventual e parcial), as quais se manifestam como novas expressões da precarização

¹⁶² De acordo com o IPEA Data, o método de análise do Saldo de Empregados é o total acumulado por ano, no entanto dos anos 2000 até 2019 os dados eram coletados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a partir do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (MTE/CAGED), em que os números se referiam à “diferença entre o total de admissões e dispensa de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT”, que em 2020 passou a ser alterada. O valor do saldo registrado no novo CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), captado pelo Ministério da Economia, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Min. Economia/SEPRT/Novo CAGED), considera empregados “aqueles contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, incluindo-se também os contratados a título de experiência ou para prestação de trabalho intermitente”, abrangendo “empregados sob o regime CLT, trabalhadores temporários, trabalhadores avulsos, agentes públicos, trabalhadores cedidos e dirigentes sindicais”. Assim, esses dados referem-se ao saldo da diferença entre o total de admissões e demissões de empregados do Novo Cadastro de Empregados e Desempregados (Novo CAGED), considerando a partir de então a computação de dados de mais fontes para além do CAGED (Cadastro de Empregados e Desempregados), sendo estas outras fontes: os sistemas e-Social e Empregador Web” (BRASIL, 2021). Novo CAGED.

Disponível

em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibWl5NWl0ODEtYmZiYy00Mjg3LTkzNWUtY2UyYjIwMDE1YWl2liwidCI6IjNIYzkyOTY5LTZhNTetNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9&pageName=ReportSectionb52b07ec3b5f3ac6c749> / https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/novo-caged/novo-caged-2023/outubro/nota_tecnica_novo_caged_11-2021.pdf Acesso em 01/05/2025

das condições de trabalho, da flexibilização¹⁶³ dos direitos trabalhistas e da superexploração da força de trabalho. Assim, como fundamento da política de emprego nesse período, observamos a precarização e a destituição de direitos como estratégia para ampliação de empregos, configurando-se como uma ação contraditória: ofertam-se mais vagas, porém mais precarizadas.

É importante destacar a substituição da captação dos dados do CAGED pelo e-Social, no qual, desde março de 2018, passou a ser obrigatória a prestação de informações pelo empregador. Essa alteração interferiu diretamente nos resultados do saldo de empregados, já que a declaração dos vínculos temporários no CAGED é opcional, enquanto no e-Social é obrigatória, conforme cita a “Nota Técnica: Substituição da captação dos dados do CAGED pelo e-Social”, do Ministério da Economia de maio de 2020, ressaltando que, enquanto no e-Social todos os trabalhadores formais devem prestar informações, no CAGED não eram declarados:

a) servidores da administração pública direta ou indireta, federal, estadual ou municipal, bem como das fundações supervisionadas; b) trabalhadores avulsos; c) diretores sem vínculo empregatício; d) servidores públicos não-efetivos; f) dirigentes sindicais; h) autônomos; i) eventuais; l) ocupantes de cargos eletivos; m) estagiários; n) empregados domésticos residenciais; o) cooperados ou cooperativados; p) trabalhadores com contrato de trabalho por prazo determinado, regido por lei estadual ou municipal; r) trabalhadores com contrato de trabalho por tempo determinado, regido pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.849, de 26 de outubro de 1999 (Brasil, 2020, p. 06).

Como é possível verificar, a partir de 2020 essa divergência de dados é ainda mais alarmante, e, apesar de o Ministério da Economia tentar explicar tamanha divergência por nova Nota Técnica – “Tratamentos aplicados nos dados do Novo

¹⁶³ Conforme Tavares (2021) “é sob a lógica da flexibilização, entre outras políticas econômicas igualmente conservadoras, que mundialmente se apresenta o caminho a ser seguido na relação capital-trabalho. A flexibilização implicou mudanças no conteúdo das leis trabalhistas e suscitou novas modalidades de exploração do trabalho, muitas delas desenvolvidas no campo do empreendedorismo (...). Se, antes, no período fordista, essa relação era nítida, trabalho de um lado e capital de outro, agora o trabalhador, em muitos casos, parece trabalhar por conta própria, sendo necessário, portanto, investigar o conteúdo do trabalho, para que se perceba o que esconde a aparente autonomia do trabalhador” (Tavares, 2021, p. 241).

CAGED a partir de ajustes na captação dos dados pelo e-Social”¹⁶⁴ –, o documento é confuso e não justifica ou explica a alteração de dados observada já em 2018.

Os dados do nível de ocupação e desocupação constataam essa divergência:

¹⁶⁴ No contexto brasileiro, a transição do CAGED tradicional para o Novo CAGED, integrando dados oriundos do e-Social, do Empregador Web e do antigo sistema, tem como objetivo anunciado a “modernização e centralização de bases”. Embora esses registros expressem elevado potencial de confiabilidade, sua utilização demanda atenção a aspectos como completude, tempestividade e consistência entre diferentes fontes, razão pela qual a análise de documentos metodológicos, como a Nota Técnica nº 11/2021 do Ministério do Trabalho e Previdência, é fundamental para compreender tanto o produto estatístico final quanto os processos e ajustes que o sustentam. A referida nota técnica apresenta alterações metodológicas no processamento e divulgação dos dados do Novo CAGED, com o objetivo de esclarecer o impacto desses ajustes sobre as estatísticas de movimentação do emprego formal no país, no período de janeiro de 2020 a setembro de 2021. Entre os avanços observados, destaca-se a transparência metodológica ao quantificar que as atualizações resultaram em um acréscimo de apenas 2,78% nas movimentações totais, sendo 1,98% nas admissões e 3,65% nos desligamentos. A divulgação desses percentuais reforça a credibilidade das estatísticas ao evidenciar que o efeito das correções é relativamente modesto e não altera substancialmente as tendências previamente observadas. Ademais, a nota assegura a manutenção da comparabilidade temporal, afirmando que os ajustes não comprometem a leitura conjuntural do mercado de trabalho, especialmente a tendência de recuperação do emprego formal iniciada no segundo semestre de 2020, preservando, assim, a utilidade da série histórica para análises longitudinais. Outro aspecto positivo é a integração de múltiplas fontes de dados, ampliando a cobertura e corrigindo lacunas, particularmente no que se refere aos desligamentos não registrados via e-Social, o que potencialmente contribui para maior acurácia das estimativas. Todavia, a análise crítica da nota evidencia limitações que devem ser consideradas em estudos acadêmicos. A imputação de dados para suprir ausências, especialmente nos registros de desligamentos, não é detalhada quanto aos métodos estatísticos empregados, nem acompanhada de estimativas de erro ou sensibilidade, o que dificulta a avaliação do grau de incerteza das estimativas e dos possíveis vieses decorrentes. Além disso, a incorporação de registros entregues fora do prazo, embora prática já existente no CAGED tradicional, não tem seu impacto quantitativo explicitado, o que limita a transparência quanto à relevância dessa inclusão em comparações mensais ou análises de curto prazo. Também se verifica a ocorrência de reproprocessamentos e revisões retroativas constantes, o que exige que pesquisadores e analistas indiquem a data de extração dos dados para preservar a reprodutibilidade e a comparabilidade dos resultados. Soma-se a isso a insuficiência de detalhamento técnico, uma vez que o documento não apresenta regras precisas de tratamento de registros inconsistentes, nem descreve algoritmos de imputação ou a distribuição dos ajustes segundo variáveis setoriais, regionais ou demográficas, restringindo análises mais aprofundadas sem apoio de documentação adicional ou acesso aos microdados. Assim, a Nota Técnica nº 11/2021 representa um esforço relevante na consolidação do Novo CAGED como principal instrumento de monitoramento do emprego formal no Brasil, alinhando-se a práticas internacionais e buscando aprimorar a qualidade das estatísticas por meio da integração de diferentes bases administrativas. Contudo, para que seu potencial seja plenamente explorado no âmbito acadêmico e no apoio à formulação de políticas públicas, é imprescindível ampliar o acesso aos microdados e à documentação metodológica completa, de modo a permitir avaliações independentes sobre a qualidade e os possíveis vieses das estimativas. A experiência internacional demonstra que, para maximizar o uso de registros administrativos, é necessário adotar protocolos claros de imputação, garantir a tempestividade das informações e disponibilizar metadados detalhados, sendo que, no caso brasileiro, os avanços na integração de bases devem ser acompanhados de maior abertura metodológica, fortalecendo a credibilidade e a utilidade do Novo CAGED para análises socioeconômicas de maior complexidade. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/novo-caged/novo-caged-2023/outubro/nota_tecnica_novo_caged_11-2021.pdf. Acesso em: 20/07/2025.

Tabela 11 - Nível anual acumulado de ocupação e desocupação de pessoas de 14 anos de idade ou mais (Percentual de pessoas ocupadas/pessoas em idade de trabalhar).

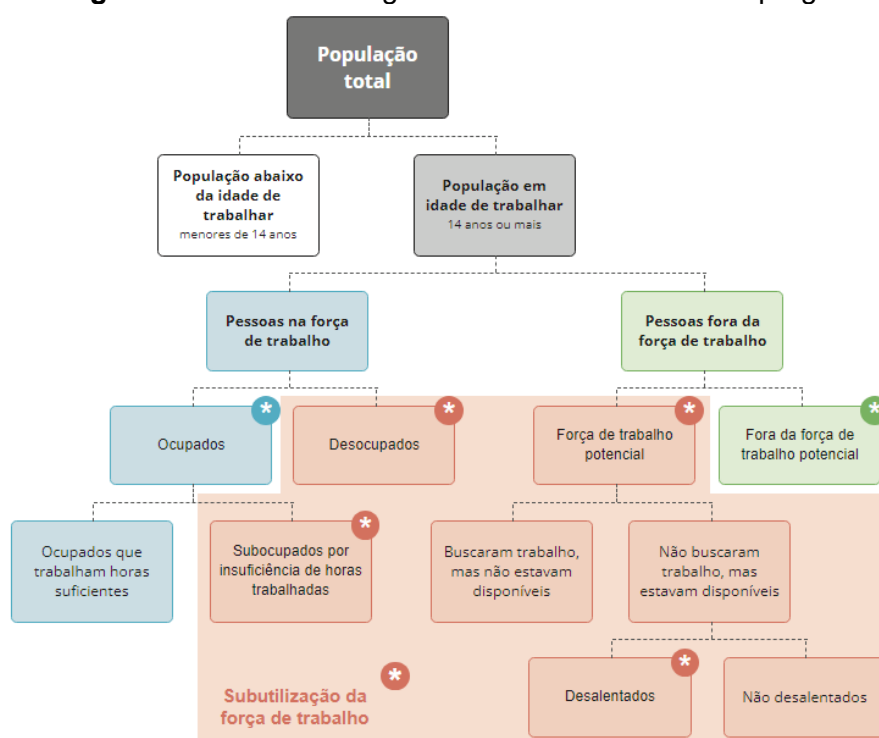
Data	Nível da ocupação	Nível da desocupação
2016	668	86
2017	659	98
2018	664	94
2019	671	92
2020	619	96
2021	633	99
2022	678	71

Fonte: IPEA Data (2024)

Observamos ainda o fracasso da estratégia dessa contrarreforma das normativas trabalhistas ao analisar os índices de contribuição da população ocupada com Previdência Social. Esses índices obtiveram variação praticamente nula, endossando a análise de que a flexibilização e destituição de direitos trabalhistas não serviu para formalização da força de trabalho empregada ou para a melhoria da condição de vida da classe trabalhadora. É necessário salientar que os dados sobre desemprego nesse período sombrio são assustadores, apesar de toda dificuldade de interpretar as categorias adotadas em cada agência de pesquisa, seja IBGE, IPEA, PNAD etc.

A seguir apresentamos a síntese de algumas categorias adotadas pelo IBGE:

Figura 2 – Base de categorias do IBGE sobre desemprego.



Fonte: IBGE, 2024 (<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>)

Diversos autores têm relatado sobre a estratégia de gestão em utilizar na atualidade os dados do “Novo CAGED” quanto ao saldo de novos cargos ou empregos gerados no período disponibilizados pela plataforma. Sabemos, no entanto, que esse saldo não representa a realidade dos dados do desemprego no Brasil, uma vez que as subocupações e contratações inserem-se nessas informações, que ainda excluem as “ocupações precárias”, as quais, por não se configurarem como “empregos formais”, são invisibilizadas pelas pesquisas.

Os dados da pesquisa do IBGE/PNAD¹⁶⁵ possibilitam ainda uma visão mais ampliada da empregabilidade da força de trabalho brasileira e de seus níveis de ocupação:

Tabela 12 - População brasileira (14 anos ou mais) pelo nível de ocupação (2016-2022).

Data	Pessoas de 14 anos ou mais de idade	Pessoas ocupadas	Pessoas desocupadas	Pessoas ocupadas (empregado)	Pessoas desalentadas	Pessoas subocupadas
2016	1.952.710	1.086.180	139.697	750.065	38.691	55.758
2017	1.975.411	1.085.517	160.384	743.677	48.740	70.310
2018	1.997.137	1.105.408	156.240	752.869	55.563	79.080
2019	2.018.391	1.129.062	154.702	764.685	56.884	84.703
2020	2.039.006	1.051.650	163.405	710.054	64.960	75.621
2021	2.058.612	1.086.593	169.235	722.150	65.112	89.264
2022	2.077.580	1.173.906	123.444	794.878	52.131	76.076

Fonte: IBGE/PNAD Contínua, 2024.

De acordo com o IBGE, entre 2013 e 2023, a proporção de pessoas ocupadas que contribuem para a Previdência Social manteve-se notavelmente estável,

¹⁶⁵ A PNAD Contínua elaborada pelo IBGE destaca também uma comparação entre o número de pessoas de 14 anos ou mais de idade, na força de trabalho (compreendendo pessoas ocupadas e as desocupadas nesse período), fora da força de trabalho (aquelas que, na semana de referência, não estavam ocupadas nem desocupadas) e na força de trabalho potencial (não estavam ocupadas nem desocupadas na semana de referência, mas que tinham potencial de se transformarem em força de trabalho). Os dados são obtidos em “uma semana referência” e dizem respeito à idade nesse período. Esses dados extremamente importantes dizem respeito ao “Percentual de pessoas desalentadas na população de 14 anos ou mais de idade na força de trabalho (na semana de referência) dita ‘ativa’”, em que é possível determinar um índice percentual de “pessoas que gostariam de ter um trabalho e estavam disponíveis para trabalhar, mas não realizaram busca efetiva por trabalho” (IBGE/PNAD). Cabe destacar, no entanto, que os padrões quanto ao que significa uma “busca efetiva” é radicalmente subjetiva, havendo inúmeras críticas a este termo “desalento”. Condensamos esses dados realizando uma média ponderada dos trimestres para uma percentagem anual (Notas metodológicas – PNAD Contínua e Glossário – PNAD Contínua – mensal - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – IBGE/PNAD Contínua). Há também a possibilidade de destrinchar os dados do “desalento”, e evidenciar o número de pessoal (em cada mil pessoas) que se mantinha nessa condição, além de comparar com o número de pessoas ditas “desocupadas”.

oscilando em um intervalo estreito de 63% a 66% do total de ocupados com 14 anos ou mais (IBGE/PNAD Contínua). O período se inicia em 2013 com 63% e registra um avanço para 65%, em 2014 e 2015, alcançando o pico da série em 2016 (66%). A partir daí, observa-se leve recuo: 65% em 2017, 64% em 2018 e 63% em 2019. Em 2020 há um retorno a 65%, seguido de pequenas variações – 64% em 2021 e 2022 – culminando novamente em 65%, em 2023.

Em termos substantivos, o indicador sugere que cerca de dois terços da força de trabalho ocupada permanecem vinculadas ao regime contributivo ao longo de toda a década, apesar de importantes choques econômicos (recessões, pandemia) e de alterações no ciclo do emprego. O recuo de 2017–2019 pode ser associado ao aumento relativo da ocupação informal e por conta própria, enquanto a recuperação pontual de 2020 é consistente com um efeito de composição: a pandemia atingiu mais intensamente postos informais, elevando a participação de vínculos com contribuição entre os ocupados remanescentes. A leve queda em 2021 – 2022 e a retomada a 65% em 2023 sugerem reexpansão da ocupação sem carteira seguida de recomposição gradual de vínculos contributivos. No agregado, o comportamento plano da série aponta para limites estruturais de formalização e cobertura previdenciária, com variações cíclicas de baixa amplitude em torno de um patamar próximo a dois terços dos ocupados.

Desse modo, destacamos que os dados apresentados representam o total de ocupações de trabalhadores que estão formalizados, o que de fato simboliza mais da metade, mas ainda pouco, frente à promessa eleitoral e contrarreformista de Temer. Pelos índices percentuais de pessoas “desalentadas”, é notável que os dados da ocupação não refletem a realidade nem os índices da população que contribui para a Previdência Social, materializando o aumento do pauperismo e do trabalho informal no período de 2016 a 2020.

Os dados a seguir¹⁶⁶, por sua vez, além de demonstrarem o nível de formalização das pessoas em alguma ocupação por conta própria, expressam como

¹⁶⁶ De acordo com nota do IBGE, as pessoas ocupadas expressas na pesquisa, “na semana de referência, trabalharam pelo menos uma hora completa em trabalho remunerado em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (moradia, alimentação, roupas, treinamento etc.), ou em trabalho sem remuneração direta em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou parente que reside em outro domicílio, ou, ainda, as que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana. Consideram-se como ocupadas temporariamente afastadas de trabalho

ainda é pequena a quantidade de pessoas que investem para abrir CNPJ e contribuir adequadamente para o RGPS, apesar do aumento progressivo desses números. Também é possível verificar que, mesmo em algumas contratações (ou seja, sem referir-se a trabalho autônomo), o nível de precarização é alto, já que são observadas contratações em que a empresa não possui registro de CNPJ.

Tabela 13 - População brasileira (14 anos ou mais) ocupada (por conta própria e com CNPJ) e ocupada por empregador (em empresas com e sem CNPJ).

Data	Pessoas ocupadas	Pessoas ocupadas - conta própria	Pessoas ocupadas - conta própria com registro no CNPJ	Pessoas ocupadas - empregador	Pessoas ocupadas - empregador com registro no CNPJ	Pessoas ocupadas - empregador sem registro no CNPJ
2013	1.090.902	244.913	-	44.012	-	-
2014	1.105.784	250.288	-	44.233	-	-
2015	1.107.227	259.683	-	46.993	-	-
2016	1.086.180	265.350	50.936	45.872	38.229	7.642
2017	1.085.517	266.429	49.564	49.768	40.146	9.623
2018	1.105.408	274.976	53.279	51.951	41.373	10.577
2019	1.129.062	286.846	57.735	52.326	42.459	9.867
2020	1.051.650	270.538	63.561	48.125	39.679	8.445
2021	1.086.593	295.821	71.730	45.172	36.823	8.347
2022	1.173.906	306.931	78.260	50.650	41.066	9.584
2023	1.190.459	304.245	76.670	50.179	40.808	9.372

Fonte: IBGE/PNAD Contínua, 2024.

A análise dos dados referentes à população brasileira com 14 anos ou mais e ao seu nível de ocupação, entre os anos de 2013 e 2023, evidencia importantes tendências e contradições do mercado de trabalho brasileiro contemporâneo. Ao longo da série histórica, observa-se contínuo crescimento da população em idade ativa, que passou de aproximadamente 1,87 milhão, em 2013, para 2,09 milhões, em

remunerado as pessoas que não trabalharam durante, pelo menos, uma hora completa na semana de referência por motivo de férias, folga, jornada variável ou licença remunerada (em decorrência de maternidade, paternidade, saúde ou acidente da própria pessoa, estudo, casamento, licença-prêmio etc.). Além disso, também foram consideradas ocupadas as pessoas afastadas por motivo diferente dos já citados, desde que o período transcorrido do afastamento fosse inferior a quatro meses, contados até o último dia da semana de referência” (IBGE/PNAD). No entanto, de acordo com IBGE/PNAD, as “pessoas desocupadas”, são indivíduos com 14 anos ou mais que estavam “sem trabalho”, mas em ocupação na semana de referência da pesquisa, que “tomaram alguma providência efetiva para consegui-lo” em um período de referência de 30 dias, e que estavam disponíveis para assumi-lo. Deste modo, consideram-se, também, como “desocupadas” as pessoas sem trabalho em ocupação que “não tomaram providência efetiva para consegui-lo no período de referência de 30 dias”, pois já o haviam conseguido e iriam começá-lo em menos de quatro meses após o último dia da semana de referência do levantamento de dados. A nota aponta ainda que as desalentadas são “Pessoas de 14 anos ou mais de idade que gostariam de ter um trabalho e estavam disponíveis para trabalhar, mas não realizaram busca efetiva por trabalho”, e já as pessoas “subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas em todos os trabalhos”, são “pessoas de 14 anos ou mais de idade que estão trabalhando menos horas que gostariam”.

2023. No entanto, o número de pessoas ocupadas não acompanhou proporcionalmente esse crescimento populacional, elevando-se em ritmo mais lento – de 1,09 milhão para 1,19 milhão no mesmo período. Tal descompasso indica um hiato entre o aumento da força de trabalho potencial e a capacidade da economia de gerar postos de trabalho suficientes, revelando fragilidades estruturais na dinâmica ocupacional brasileira.

O contingente de pessoas desocupadas apresenta flutuações significativas ao longo da década, refletindo os impactos de crises econômicas e sanitárias. Após relativa estabilidade entre 2013 e 2014, com níveis próximos a 80 mil desocupados, há expressiva elevação a partir de 2015, intensificada entre 2020 e 2021 – momento em que se registra o pico de 169 mil pessoas desocupadas. Esse aumento está diretamente relacionado à crise econômica decorrente da pandemia da COVID-19, que resultou na retração de setores intensivos em mão de obra, contribuindo para a elevação das taxas de desemprego. Apesar de os dados de 2022 e 2023 indicarem tendência de redução do desemprego, chegando a 104 mil pessoas desocupadas no último ano analisado, é necessário relativizar essa melhora, uma vez que ela pode estar associada à precarização do trabalho e à ampliação de formas não protegidas de inserção laboral.

Corroborando essa hipótese, os dados relativos ao número de pessoas empregadas – ou seja, ocupadas na condição de empregado – revelam trajetória de estagnação. Em 2013, esse grupo representava cerca de 769 mil pessoas, número que alcança 818 mil em 2023, com oscilações negativas significativas nos anos críticos da recessão e da pandemia. A frágil recuperação da formalização das relações de trabalho, mesmo após a reabertura econômica, reforça a tese da consolidação de um mercado de trabalho pautado na informalidade, na rotatividade e na perda de direitos.

Do mesmo modo, os indicadores de desalento e subocupação ampliam a compreensão da precariedade que marca o mercado de trabalho nesse período. O número de pessoas desalentadas – aquelas que desistiram de procurar emprego – cresce de maneira preocupante ao longo da série, saltando de 21 mil em 2013 para um pico de 65 mil em 2021. Ainda que se observe redução nos anos seguintes, o nível permanece elevado, com 43 mil desalentados em 2023, indicando persistência de obstáculos estruturais à inserção produtiva. Já a subocupação por insuficiência de horas trabalhadas, que afeta indivíduos que trabalham menos do que desejariam,

também acentuou-se durante o período de crise, atingindo seu ápice em 2021, com 89 mil pessoas, e permanecendo em patamares superiores ao início da série.

Os dados revelam que o desemprego, embora expresso numericamente por meio da taxa de desocupação, não esgota as múltiplas formas de exclusão e subutilização da força de trabalho. O desalento, a subocupação e a estagnação na geração de empregos formais indicam que o mercado de trabalho brasileiro se encontra marcado por processos de precarização, desproteção social e desigualdade, cujas raízes são estruturais e não apenas conjunturais. Tais elementos impõem desafios relevantes para as políticas públicas de emprego.

Tabela 14 - Taxas combinadas de desocupação e de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas e taxa combinada de desocupação e força de trabalho potencial da população brasileira com 14 anos ou mais

Data	Taxa combinada de desocupação e de subocupação	Taxa combinada de desocupação e força de trabalho potencial
2013	149,3	140,1
2014	137,3	127,7
2015	132,6	149,1
2016	191,3	195,2
2017	222,5	221,7
2018	223,6	221,6
2019	223,7	218,3
2020	236,5	265,6
2021	247,3	254,1
2022	184,8	189
2023	154,7	161,1

Fonte: IBGE/PNAD Contínua, 2024.

Esses dados dialogam diretamente com os efeitos da reforma trabalhista de 2017, que, sob o argumento de modernizar as relações laborais e ampliar a empregabilidade, introduziu uma série de dispositivos que, na prática, flexibilizaram direitos e ampliaram a precarização. De acordo com Druck (2022),

No campo do trabalho, é possível identificar dois grandes movimentos. De um lado, a desconstrução dos direitos, impondo a precarização como regra, a exemplo da contrarreforma trabalhista, que provoca uma imensa regressão social (...). Pois as negociações privadas entre patrões e empregados, substituindo o legislado na reforma de 2017, retiram o caráter público da disputa, o que é reforçado pela negação da representação sindical e, portanto, da própria política. De outro lado, houve a reconfiguração do trabalho e dos trabalhadores provocada pelas tecnologias de informação, o que também foi denominado de 'capitalismo de plataforma'. Os trabalhadores que trabalham no regime

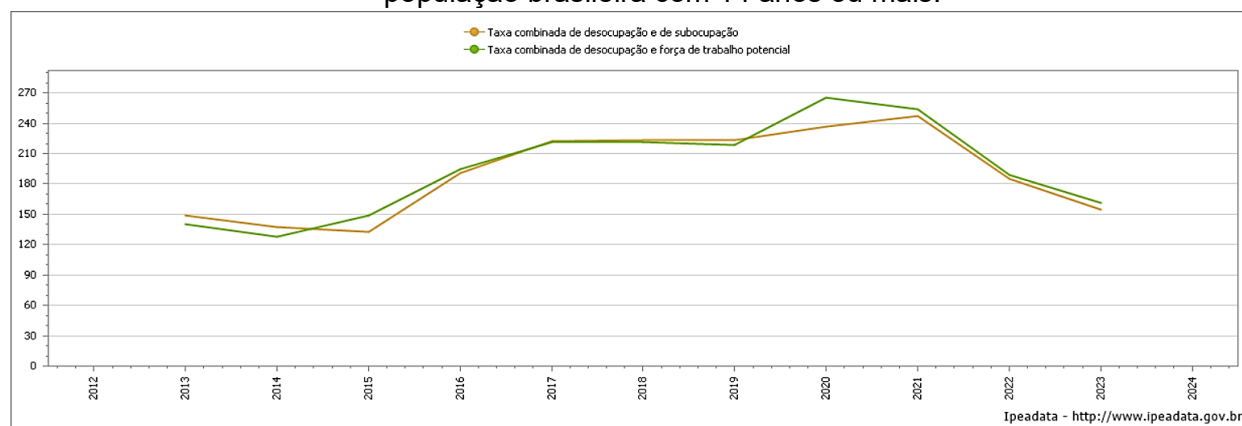
de ‘uberização’, especialmente a imensa maioria constituída por entregadores de aplicativo, trabalham sob total controle taylorizado do trabalho, de seus movimentos, de seus ritmos, das suas metas pelas empresas-aplicativos, com jornadas extensas de trabalho e remuneração que depende da concorrência com outros trabalhadores e do seu desempenho nas ruas; mas lhes é negado o reconhecimento de uma relação de assalariamento e de emprego. São considerados prestadores de serviços, autônomos, empreendedores. São os ‘empresários de si mesmos’. São transformações sob o signo da precarização social do trabalho, que, ao pregar o fim da hipossuficiência do trabalhador, negando a necessidade do direito do trabalho, retirando direitos sociais e trabalhistas conquistados, precarizam a condição objetiva e subjetiva de classe, juntamente com a ‘uberização’, que nega a condição de trabalhador e, portanto, a possibilidade de sua existência enquanto classe social. O que cria convergência e unidade entre a contrarreforma trabalhista e as novas formas de organização do trabalho constituídas pela ‘uberização’ é a negação da condição de trabalhador enquanto classe social (Druck, 2022, 161-162).

Entre as novas modalidades previstas pela “atualizada” Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) destacam-se o contrato de trabalho intermitente (Art. 452-A), o trabalho em regime de tempo parcial (Art. 58-A), a permissão para contratação de autônomo exclusivo (Art. 442-B) e a terceirização ampla, inclusive das atividades-fim (Art. 4º-A da Lei nº 6.019/1974). O contrato intermitente, por exemplo, contribuiu diretamente para o aumento da subocupação, autorizando o empregador a convocar o trabalhador apenas quando necessário, sem garantia de jornada mínima ou de remuneração mensal. Tal dispositivo, embora legal, institucionaliza a incerteza e a instabilidade no vínculo laboral, impedindo o planejamento de vida do trabalhador e limitando seu acesso a direitos como férias e 13º salário de forma regular. Já o trabalho parcial e o autônomo exclusivo enfraquecem a vinculação contratual tradicional, dificultando o reconhecimento do vínculo empregatício e fragilizando a proteção social assegurada pela legislação anterior à reforma.

A terceirização, por sua vez, que antes era restrita a atividades-meio, passou a ser permitida também nas atividades-fim, o que reduziu a responsabilização direta das empresas sobre as condições de trabalho e favoreceu a fragmentação das relações laborais. Esse cenário cria um ambiente de maior rotatividade, redução de salários e enfraquecimento da capacidade de organização sindical, elementos que contribuem para a ampliação do desalento e da informalidade. Os dados demonstram, portanto, que, embora as taxas de desocupação tenham mostrado certa retração após 2021, a qualidade dos postos de trabalho criados deteriorou-se, refletindo as consequências da institucionalização da precariedade trazida pelas novas formas de contratação. A

flexibilização das normas, longe de promover mercado mais dinâmico e inclusivo, consolidou formas de ocupação mais instáveis, mal remuneradas e desprovidas de garantias mínimas, agravando as desigualdades e aprofundando o quadro de vulnerabilidade social da classe trabalhadora brasileira.

Gráfico 5 - Taxas combinadas de desocupação e de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas e taxa combinada de desocupação e força de trabalho potencial da população brasileira com 14 anos ou mais.



Fonte: IBGE/PNAD Contínua, 2024.

Compreendemos que, para ilustrar esse contexto do período proposto em nosso estudo, é necessário apresentar alguns dados relativos à renda da população brasileira, visto que a vasta “categorização” nas políticas de emprego não possibilita demonstrar como as subcontratações e a flexibilização dos direitos trabalhistas são prejudiciais à sobrevivência dos trabalhadores. Estes, ao serem subjugados como “desalentados”, ou melhor, como “pauperizados”, desconfiguram os objetivos da política de emprego e passam a confundir-se com as ações das políticas de assistência social, em geral em sua função de sobrevivência e de combate à fome.

Desse modo, a análise conjunta das tabelas evidencia a relação direta entre modelo econômico, políticas públicas e desigualdade social. A trajetória dos indicadores mostra que os avanços na redução da pobreza e da desigualdade não são lineares nem sustentáveis em contextos marcados por instabilidade política, descontinuidade de políticas sociais e fragilização dos direitos trabalhistas. O Brasil continua enfrentando uma realidade de desigualdade estrutural, em que a redução da pobreza depende de ações estatais consistentes, integradas e de longo prazo, voltadas à redistribuição de renda, ao fortalecimento do trabalho protegido e ao combate às múltiplas formas de exclusão social. Ressaltamos, nesse sentido, a importância das ações da política de emprego e de renda.

Outro ponto relevante refere-se a “Lei da Terceirização” (oficialmente Lei Federal nº 13.429/2017), que trata da terceirização de serviços e do trabalho temporário no Brasil. A normativa passou a permitir a terceirização de qualquer atividade da empresa, tanto na área-meio quanto na atividade-fim, e ampliou possibilidades de contratação de trabalho temporário. Devemos destacar que a referida lei representa um marco decisivo no processo de reconfiguração das relações de trabalho no Brasil, inserindo-se no contexto mais amplo de flexibilização e de avanço das políticas neoliberais. Ao autorizar a terceirização irrestrita, inclusive para as chamadas atividades-fim, a lei rompeu com a jurisprudência anteriormente consolidada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), que restringia essa modalidade às atividades-meio. Tal mudança não é meramente formal, mas substantiva, por atingir o núcleo da relação de emprego, deslocando a lógica contratual de vínculos estáveis e diretos para vínculos mediados por empresas prestadoras de serviço.

Esse movimento gera profundas consequências para a classe trabalhadora. Dados empíricos reiteradamente apontam que trabalhadores terceirizados estão mais sujeitos a condições precárias: recebem salários inferiores, enfrentam jornadas mais longas, estão mais expostos a acidentes de trabalho e têm menor acesso a direitos sociais básicos quando comparados aos contratados diretamente. Assim, ao institucionalizar a terceirização em qualquer esfera da atividade produtiva, a Lei nº 13.429/2017 legaliza e intensifica a precarização estrutural do trabalho. Outro efeito grave diz respeito ao enfraquecimento da organização coletiva. A pulverização da força de trabalho em diferentes empresas terceirizadas fragmenta a identidade de classe, dificulta a mobilização sindical e compromete a negociação coletiva. Trata-se de um mecanismo que, em última instância, reduz a capacidade de resistência dos trabalhadores frente ao capital, favorecendo a lógica patronal de redução de custos e ampliação da margem de lucro.

Ademais, a lei contribui para o aumento da rotatividade e da insegurança no emprego. Como os contratos de prestação de serviços tendem a ser mais curtos e instáveis, a continuidade no posto de trabalho torna-se incerta, prejudicando o acesso a direitos que dependem da consolidação do vínculo, como férias integrais, 13º salário completo e depósitos regulares no FGTS. Soma-se a isso a contradição de uma subordinação indireta: embora juridicamente vinculados à empresa prestadora, na prática os trabalhadores respondem a ordens da empresa tomadora, vivendo situação de dupla fragilidade: contratual e jurídica.

Do ponto de vista político-ideológico, a Lei nº 13.429/2017 deve ser interpretada como parte do avanço do neoliberalismo no Brasil. Ela reafirma a lógica de flexibilização e de transferência de custos da produção para os trabalhadores, ao mesmo tempo em que fragiliza o papel regulador do Estado e amplia os mecanismos de acumulação do capital. Nesse sentido, a lei não pode ser compreendida isoladamente, mas como elemento de um projeto mais amplo de desmonte da legislação protetiva e de consolidação de um modelo de trabalho marcado pela instabilidade, precariedade e perda progressiva de direitos. Assim, a Lei da Terceirização não representa apenas uma atualização normativa, mas um ataque à estrutura de proteção social historicamente conquistada pelos trabalhadores. Ao ampliar a margem de exploração do capital e intensificar a vulnerabilidade da classe trabalhadora, ela aprofunda as contradições da relação capital-trabalho no Brasil e reforça a tendência de espoliação da força de trabalho como estratégia de acumulação.

Conforme analisa Oliveira (2024), as medidas implementadas a partir da reforma trabalhista e da Lei da Terceirização revelam significativas contradições. De um lado, o governo Temer lançou, em 2017, o Plano ProgreDir, destinado a inscritos no CadÚnico e no Bolsa Família, com a promessa de estimular a qualificação e o empreendedorismo entre os mais pobres, representando quase 40% da população; segundo a Cepal; a proposta buscava incentivar formas autônomas de sobrevivência, reduzindo a dependência do Estado. De outro, esse movimento ocorreu simultaneamente à revisão do BPC, que excluiu milhares de famílias, evidenciando o paradoxo de promover a inclusão pelo trabalho, ao mesmo tempo em que se restringiam benefícios sociais em nome do ajuste fiscal (Oliveira, 2024).

Os efeitos da reforma trabalhista também se manifestaram na expansão dos vínculos intermitentes: entre novembro de 2017 e julho de 2019, foram criadas mais de 100 mil vagas, concentradas sobretudo no setor de serviços (41%) e no comércio (25%). Já em 2020, o Programa Brasil Mais surgiu como tentativa de elevar a produtividade e a competitividade de micro, pequenas e médias empresas, por meio de soluções digitais de baixo custo e impacto rápido, alcançando expressivos resultados em milhares de organizações, especialmente no aumento de eficiência produtiva e gerencial (Oliveira, 2024).

Paralelamente ao auxílio emergencial, o governo criou outros programas de estímulo à economia e ao emprego, como o Programa Emergencial de Acesso ao

Crédito (Peac) e o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese). O Peac destinou-se ao apoio de empresas de diferentes portes, garantindo crédito de mais de R\$ 92 bilhões, majoritariamente para pequenas e médias. Já o Pese, com foco específico em pequenas e médias empresas, organizações sociais e empregadores rurais, financiava folhas salariais de até dois salários-mínimos por empregado, impondo, em contrapartida, a manutenção dos postos de trabalho. Assim, como ressalta Alves (2024), observa-se que tais políticas, embora apresentadas como mecanismos de inclusão produtiva e proteção do emprego, reforçam uma lógica contraditória: ao mesmo tempo em que estimulam o empreendedorismo e oferecem crédito a empresas, ampliam formas precárias de contratação e restringem a proteção social historicamente conquistada.

Assim, de acordo com Oliveira (2024), as medidas adotadas por Temer com relação à política de emprego e as demais políticas em geral indicam tendências de

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 (Alves, 2024, p. 255).

Concordamos com Oliveira (2024), para quem

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 (Oliveira, 2024, p. 261).

O conjunto de evidências apresentadas neste item permite concluir que a contrarreforma trabalhista de Michel Temer, inserida no contexto de austeridade fiscal e de consolidação do ultraneoliberalismo no Brasil, não cumpriu o objetivo anunciado de dinamizar o mercado de trabalho e reduzir o desemprego. Ao contrário, aprofundou a precarização, a rotatividade e a informalidade, revelando-se funcional à superexploração da força de trabalho característica das economias dependentes. A flexibilização normativa e a ampliação das formas atípicas de contratação representaram um retrocesso histórico, fragilizando conquistas trabalhistas consolidadas desde a CLT de 1943 e a Constituição de 1988, além de enfraquecer a capacidade de organização coletiva da classe trabalhadora. Desse modo, a reforma não pode ser compreendida como modernização, mas como ataque estrutural aos direitos sociais, que naturaliza a instabilidade e institucionaliza a vulnerabilidade, expressando os limites das políticas de emprego em um modelo de desenvolvimento subordinado ao capital financeiro internacional. Esse cenário abre caminho para compreender a continuidade e o aprofundamento desses retrocessos no governo subsequente, revelando que a política de emprego no Brasil, longe de assegurar proteção social e inclusão, tem-se orientado pela lógica da mercantilização e da espoliação da força de trabalho.

3.2.2 O incentivo ao trabalho autônomo de Jair Bolsonaro (2019-2022)

A gestão de Jair Bolsonaro iniciou em 2019, frente a um contexto social crítico, de polarização política e diversos ataques midiáticos com *fake news*, que ganharam também expressividade na pandemia de Coronavírus em 2020, transmitindo, inclusive, informações falsas sobre a COVID-19 pelos meios de comunicação oficial do Governo Federal, com discurso e prática negacionistas.

Botelho (2020) destaca a situação de catástrofe social que antecedeu o cenário de calamidade da saúde pública:

Em 2019, no Brasil, 25 milhões de pessoas no Brasil atuavam como ‘autônomos’. Realizando atividades diárias por ‘conta própria’, 11,7 milhões estavam desempregados, 52,7 milhões de brasileiros viviam de aposentadoria, pensão, aluguel, programas de transferência de renda, seguro-desemprego etc., 4,5 milhões e meio de desempregados procuravam trabalho há mais de um ano e, desses, 2,9 milhões buscavam trabalho há mais de dois anos, sem conseguir. Mais de um terço da população brasileira, estava fora de qualquer relação salarial: metade de toda a população do Brasil acima de 14 anos (legalmente apta ao trabalho) (Botelho, 2020, s/p).

Nesse contexto, em novembro de 2019, Bolsonaro assinou o Decreto nº 10.088¹⁶⁷, promulgando um conjunto extenso de convenções da OIT por meio de anexos, que apresentaram dupla relevância: de um lado, conferindo a executoriedade interna de compromissos multilaterais que o país já havia ratificado em distintos momentos históricos; de outro, recolocando na agenda de políticas públicas parâmetros normativos de longo curso, alguns deles bastante exigentes, para a organização estatal do trabalho, do emprego e da proteção social. Entre esses anexos, a Convenção nº 88 sobre o Serviço Público de Emprego (Anexo XVI) é especialmente propícia à leitura crítica, porque ela detalha um desenho institucional robusto para a intermediação da mão de obra e para a governança do mercado de trabalho no Brasil. Esse desenho tensiona a recente prática brasileira.

A Convenção nº 88 parte de uma premissa substantiva: o serviço público e gratuito de emprego tem “tarefa essencial” de organizar o mercado de trabalho como parte de um programa nacional voltado a assegurar e manter o “pleno emprego”, inclusive com cooperação com organismos públicos e privados quando necessário. Não se tratava, pois, de um balcão de encaminhamentos, mas de uma infraestrutura pública com funções de regulação informacional e de correção de falhas de coordenação. O texto é explícito ao exigir um sistema nacional de escritórios sob “controle de uma autoridade nacional”, capilarizado em rede local e, quando preciso, regional, com revisão periódica de sua distribuição territorial à luz de mudanças econômicas e demográficas.

Essa centralidade estatal, com cobertura nacional e ajustes contínuos, contrasta com fragilidades historicamente observadas no SINE, cuja execução foi

¹⁶⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo16 Acesso em 01/05/2025

fortemente descentralizada por convênios, com assimetrias de capacidade entre entes e frequentes disfunções na cobertura e no padrão de atendimento. No plano da governança, a convecção é ambiciosa ao ancorar a política do serviço de emprego em mecanismos consultivos tripartites, com comissões nacionais – e, se necessário, regionais e locais – compostas em número igual por representantes de empregadores e de trabalhadores, e consultadas tanto na formulação de diretrizes quanto no acompanhamento do funcionamento cotidiano do serviço.

Conforme já expresso, em 2019, o Brasil convivia com uma agenda de enxugamento e reconfiguração de colegiados federais, o que criou um paradoxo: promulga-se internamente um tratado que reforça colegialidade e participação social ao mesmo tempo em que se reduzem instâncias consultivas no âmbito doméstico. A consequência prática é um déficit de aderência procedimental: cumpre-se a forma internacional de promulgação, mas a densidade participativa reclamada pela Convenção fica dependente de escolhas político-administrativas futuras.

A densidade funcional exigida pela Convenção nº 88 também é alta. O serviço deveria registrar pretendentes, perfilar qualificações e experiências, orientar e, quando necessário, avaliar aptidões, obter dos empregadores informações precisas sobre vagas e requisitos, realizar a compensação inter-escritórios da oferta e da procura, promover mobilidade profissional e geográfica, produzir e difundir informações sistemáticas sobre a evolução do mercado de trabalho, além de colaborar com o seguro-desemprego e outras medidas de amparo. Esses deveres constroem uma cadeia de valores que vai muito além do “encaminhamento”, exigindo inteligência de mercado, integração de bases de dados, parceria ativa com empresas e capacidade de orientação profissional continuada. Em termos críticos, embora o país tenha avançado em pilares específicos – digitalização de serviços, integração (ao menos parcial) com benefícios de desemprego, portais de vagas – a engrenagem completa sugerida pela Convenção é desigual: a cooperação sistemática com empregadores, a produção regular de informação acessível e tempestiva e a orientação personalizada permanecem vulneráveis em inúmeras praças, afetadas por restrições orçamentárias, alta rotatividade de equipes e heterogeneidade federativa.

Outro ponto normativo sensível é a profissionalização do próprio serviço. A Convenção exige que o pessoal seja composto por agentes públicos com estatuto e condições que os tornem independentes de “influência externa indevida”, com estabilidade compatível com as necessidades do serviço, recrutamento por aptidão e

formação apropriada. Aqui a fricção com a prática brasileira é nítida: parte relevante da linha de frente opera sob vínculos temporários ou arranjos de convênio, com formação heterogênea e poucos itinerários estruturados de desenvolvimento. Em termos de política pública, a promulgação do tratado funciona como lembrete de que a qualidade do *matching* depende da qualidade do corpo técnico e de sua proteção institucional, além de que a precarização administrativa tem custos de eficiência. Importa notar que a Convenção nº 88 não desconhece o setor privado; ao contrário, indica cooperação com “outros organismos públicos e privados interessados”. O que ela afirma é a primazia de um serviço público universal, gratuito e orientado a fins de pleno emprego, com capacidade de coordenar e corrigir falhas do mercado. Embora essa arquitetura dialogue com a realidade brasileira, em que coexistem plataformas privadas de intermediação e o SINE, ela reclama do Estado papel ativo de orquestração, inclusive para públicos com maior vulnerabilidade. O texto prevê medidas específicas para adolescentes e para categorias que demandam atendimento diferenciado, como pessoas com deficiência, impondo ao serviço uma agenda de inclusão que extrapola a mera oferta de vagas indistinta.

Do ponto de vista jurídico-institucional, embora a promulgação por decreto dê exequibilidade interna às convenções, não resolve, por si só, as lacunas de implementação. A plena eficácia depende de harmonização infralegal, financiamento estável, desenho federativo claro e, sobretudo, de consistente compromisso com a governança tripartite e com carreiras e capacitações compatíveis. Há também risco de “inflação normativa” quando um único decreto agrega dezenas de instrumentos, alguns datados e especializados, sem estratégia explícita de priorização e monitoramento: o resultado pode ser mais simbólico que transformador.

No entanto, uma leitura pragmática permite ver no Decreto nº 10.088 a oportunidade de reancorar o SINE – e sua evolução digital – em padrões internacionais, explicitando metas e rotinas: mapear e publicar, de forma regular, indicadores de mobilidade e de desempenho; estruturar comissões consultivas operantes e representativas; profissionalizar e estabilizar equipes; aprofundar a cooperação com quem cria vagas, sob pena de o serviço permanecer lateral na dinâmica real do emprego. Assim, o decreto recoloca na ordem interna uma promessa institucional: a de um serviço público de emprego universal, gratuito, profissionalizado, informacionalmente denso e governado por instâncias tripartites. A crítica central não é à direção normativa, mas ao descompasso entre o patamar de ambição do Anexo

XVI e a prática administrativa brasileira. Enquanto a intermediação pública não se tornar, de fato, um nó organizador da inteligência de mercado de trabalho e da coordenação com benefícios e qualificação, a promulgação continuará a operar mais como compromisso de papel do que como vetor de mudança material. O texto da Convenção, entretanto, oferece preciso roteiro para a correção de rumo, que passa por autoridade nacional ativa e rede capilarizada, instâncias consultivas paritárias, funções técnicas completas de *matching* e informação, colaboração com seguro-desemprego e pessoal estável e qualificado, que não foi efetivado.

De acordo com Stocco e Pandolfi (2020), a proposta de contrarreforma da Previdência apresentada pelo governo Jair Bolsonaro, em 2019, denominada *Nova Previdência*, representou a continuidade e o aprofundamento da lógica já esboçada no governo Michel Temer, mas com impactos ainda mais severos sobre os direitos dos trabalhadores. O projeto foi encaminhado ao Congresso em fevereiro daquele ano e retomava o eixo central do ajuste fiscal pela via da restrição do acesso à aposentadoria e da redução dos benefícios previdenciários.

O governo defendeu a instituição de uma idade mínima para aposentadoria, fixada em 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, com um período de transição de até 12 anos – mais curto do que o proposto na gestão anterior. Além disso, a reforma aumentava o tempo de contribuição, limitava os benefícios à média dos salários, elevava as alíquotas para quem recebia acima do teto do INSS e estabelecia novas regras de transição.

Outro aspecto relevante foi a extinção da possibilidade de aposentadoria apenas por tempo de contribuição, em vigor até então. A partir da proposta, o cálculo passou a ser vinculado à idade mínima e ao tempo de contribuição, com percentuais proporcionais ao período de contribuição. Assim, para obter o valor integral do benefício, exigia-se que homens contribuíssem por 40 anos e mulheres por 35 anos. Aqueles que tivessem menos tempo de contribuição receberiam apenas uma fração proporcional do salário.

Essa Nova Previdência reforçava o caráter restritivo da proteção social, ampliando a idade mínima, endurecendo as regras de transição e reduzindo a garantia de renda para a maioria dos trabalhadores, o que configurou um retrocesso ainda mais intenso em relação à proposta já considerada regressiva do governo Temer.

O ex-presidente Jair Bolsonaro e sua equipe, elaboraram, em dezembro de 2019, o Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 13.971, de 27 dezembro de 2019, que

institui o PPA 2020-2023) de ações de gestão, do qual gostaríamos de destacar as ações do Ministério do Trabalho e Emprego (MPT). Essas ações foram disponibilizadas pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)¹⁶⁸, tornando-se relevantes para análise das políticas de emprego desenvolvidas no período de nossa pesquisa. O Governo Federal elencou como Programas Finalísticos do MTP três propostas centrais – “Empregabilidade”, “Modernização Trabalhista e Trabalho Digno”, “Nova Previdência” –, as quais seriam, para a gestão, estratégias para qualificar o mercado de trabalho brasileiro e o atendimento aos trabalhadores¹⁶⁹.

A análise do Anexo C – “Programas Finalísticos do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) no Plano Plurianual 2020-2023”, elaborado no governo Jair Bolsonaro, revela orientação fortemente alinhada aos princípios do neoliberalismo e à política econômica de ajuste fiscal. Observa-se que os programas “Empregabilidade”, “Modernização Trabalhista e Trabalho Digno” e “Nova Previdência” estão estruturados em torno de diretrizes que priorizam a inserção no mercado de trabalho e a sustentabilidade fiscal, relegando a segundo plano a ampliação de direitos e a universalidade da proteção social.

No caso do programa “Empregabilidade”, embora o objetivo declarado seja “aumentar a efetividade das políticas ativas de trabalho”, as metas estabelecidas são pouco ambiciosas, prevendo apenas alcançar 4% de participação dessas políticas até 2023. Tal delineamento limita-se a iniciativas de intermediação de mão de obra e qualificação profissional, sem enfrentar problemas estruturais, como a precarização, a informalidade e o subemprego, que caracterizam de forma persistente o mercado de trabalho brasileiro.

O programa “Modernização Trabalhista e Trabalho Digno” adota como foco a “modernização das relações trabalhistas” para promoção da competitividade, formulação típica de reformas pró-mercado, cujo resultado prático tende a implicar flexibilização e redução de direitos. A centralidade atribuída ao Índice de Condições e Relações de Trabalho (ICRT) indica priorização de parâmetros de conformidade legal

¹⁶⁸ O Ministério do Trabalho e Emprego pelo canal de “Acesso à Informação”, disponibilizou a sistematização dos principais programas e ações do Plano Plurianual “PPA 2020-2023”, e constam disponíveis em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-plurianual-2020-2023> / <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas> Acesso em: 20/04/2024

¹⁶⁹ O detalhamento das ações e as informações de monitoramento encontram-se detalhados nos ANEXOS C, D e E.

e produtividade, em detrimento da efetiva ampliação de garantias trabalhistas ou do fortalecimento de mecanismos de proteção social.

O programa “Nova Previdência” é expressão direta da reforma previdenciária aprovada em 2019, que se fundamentou na diretriz de “garantia do equilíbrio das contas públicas” e teve como objetivo assegurar a “sustentabilidade do sistema previdenciário” por meio de alterações restritivas, como aumento da idade mínima, endurecimento de regras de acesso e redução do valor dos benefícios. A meta estabelecida para esse programa está centrada em um Índice de Qualidade Previdenciária baseado em dados quantitativos de cobertura, sustentabilidade e suficiência, sem contemplar medidas para corrigir desigualdades históricas de acesso ou promover inclusão de segmentos mais vulneráveis.

A análise orçamentária reforça a lógica fiscalista do PPA: enquanto a Nova Previdência concentra valores globais superiores a R\$ 2,9 trilhões, os programas voltados à promoção do emprego e à proteção trabalhista recebem montantes significativamente inferiores. Essa discrepância evidencia que a prioridade do governo recai sobre a contenção de gastos e a estabilidade macroeconômica, em consonância com a agenda de austeridade, em detrimento de investimentos robustos em políticas sociais e de trabalho digno.

Assim, o PPA 2020-2023, no âmbito das políticas de trabalho e previdência, reflete um projeto político-econômico voltado à manutenção da disciplina fiscal e à inserção subordinada do país no capitalismo global, privilegiando a competitividade e a modernização das relações laborais sob a ótica do mercado. Tal configuração implica o enfraquecimento do papel do Estado como garantidor de direitos universais, ao mesmo tempo em que reforça a focalização e a seletividade nas políticas públicas, perpetuando, assim, assimetrias estruturais que marcam a sociedade brasileira.

Devemos destacar que a proposta de indicadores apresentada no Anexo E – “Informações de monitoramento dos resultados intermediários dos Programas Finalísticos, do PPA 2020-2023” –, no âmbito dos programas de Empregabilidade, Modernização Trabalhista e Trabalho Digno, e Nova Previdência, evidencia um desenho predominantemente quantitativo, com foco em métricas de execução física e de alcance numérico, deixando em segundo plano aspectos qualitativos e estruturais das políticas públicas. No programa Empregabilidade (2210), os indicadores selecionados – quantidade de alunos qualificados, número de beneficiários de qualificação profissional, número de clientes atendidos por microcrédito – permitem

aferir a dimensão operacional e o volume de atendimento das ações. Entretanto, carecem de elementos avaliativos sobre a qualidade da formação oferecida, a inserção efetiva dos beneficiários no mercado de trabalho e a sustentabilidade das iniciativas de geração de renda. Assim, ainda que permitam mensurar a execução física, esses indicadores não capturam o impacto socioeconômico de médio e longo prazo, reduzindo a avaliação a uma lógica de metas numéricas desvinculada de resultados sociais concretos.

No caso do programa Modernização Trabalhista e Trabalho Digno (2213), observa-se a inclusão de indicadores, como percentual de modernização da legislação, taxa de acerto em fiscalizações e número de acidentes analisados. Embora o indicador de modernização normativa mensure a implementação de mudanças no marco regulatório, ele não contempla a análise das consequências dessas alterações para os trabalhadores, especialmente no que tange à precarização ou à ampliação de direitos. Já a taxa de acerto em fiscalizações apresenta potencial de aferição de conformidade legal, mas não incorpora variáveis relacionadas à abrangência da inspeção, à resolutividade das irregularidades identificadas ou à prevenção de novas ocorrências.

No programa Nova Previdência (2214), a seleção de indicadores, como variação da despesa previdenciária, cobertura da população idosa e volume de ativos de previdência complementar, revela clara priorização da dimensão fiscal e do fortalecimento do pilar privado do sistema previdenciário. A ausência de indicadores que mensurem nível de proteção social, adequação dos benefícios ou impacto da reforma previdenciária sobre grupos vulneráveis limita a avaliação à lógica de equilíbrio atuarial e sustentabilidade financeira, sem contemplar o princípio da seguridade social como direito universal.

De modo geral, a proposta de indicadores analisada reforça a perspectiva gerencialista e fiscalista das políticas públicas no período, privilegiando métricas de eficiência operacional e de ajuste de contas em detrimento de medidas que avaliem efetividade social, equidade e qualidade do serviço prestado. Tal configuração é coerente com a racionalidade neoliberal, que tende a converter políticas sociais em programas focalizados e orientados por metas numéricas, reduzindo o papel do Estado a um gestor de resultados quantificáveis, mas pouco atento aos efeitos redistributivos e emancipatórios das ações.

Quadro 9 - Comparativo entre indicadores do PPA (2020-2023) e sugestões de indicadores qualitativos complementares.

Programa PPA	Indicador Original	Limitações Identificadas	Indicadores Alternativos ou Complementares Propostos	Justificativa Crítica
Empregabilidade (2210)	Quantidade de alunos qualificados (Escola do Trabalhador 4.0)	Mensura apenas volume, sem aferir qualidade ou empregabilidade pós-formação	- Taxa de inserção dos egressos no mercado formal ou informal após 6 e 12 meses - Índice de satisfação dos participantes - Percentual de cursos alinhados a demandas locais de trabalho	Permite verificar não apenas a execução física, mas o impacto concreto na geração de oportunidades e a relevância da formação oferecida
	Número de clientes atendidos em operações de microcrédito produtivo orientado	Não informa retorno econômico ou sustentabilidade dos empreendimentos apoiados	- Percentual de negócios mantidos após 1 e 2 anos - Taxa de adimplência das operações	Avalia eficácia econômica e social do microcrédito, indo além do acesso inicial ao recurso
Modernização Trabalhista e Trabalho Digno (2213)	Percentual de modernização da legislação trabalhista	Foco em quantidade de alterações normativas, sem avaliar efeitos sobre direitos	Avaliação de impacto das mudanças na proteção social e nas condições de trabalho - Taxa de formalização/desformalização após reformas	Garante que o "avanço" normativo seja medido também pela proteção efetiva aos trabalhadores
	Taxa de acerto em fiscalizações	Não mede abrangência ou resolutividade das inspeções	- Percentual de irregularidades corrigidas no prazo - Redução de reincidência nas empresas fiscalizadas	Mede efetividade real da fiscalização e não apenas conformidade pontual
Nova Previdência (2214)	Variação da despesa previdenciária anual	Ênfase exclusiva no controle fiscal	- Percentual de idosos com renda acima da linha de pobreza - Índice de adequação dos benefícios (comparação entre valor do benefício e custo de vida)	Inclui dimensão de suficiência e proteção social, alinhada ao princípio constitucional da seguridade
	Ativos dos regimes de previdência complementar	Medida restrita ao pilar privado	- Proporção de trabalhadores cobertos por previdência complementar por faixa de renda - Distribuição regional da adesão	Expõe desigualdades no acesso à previdência privada, permitindo avaliação mais justa do sistema como um todo

Fonte: elaboração própria.

Os dados do PPA 2020-2023 demonstram que, quanto à empregabilidade, o governo apostava na qualificação da força de trabalho e no empréstimo financeiro, compreendendo que o investimento seria qualificar para empreender. Isso fracassou completamente no período de pandemia, como demonstram os dados relativos aos MEI's, a seguir.

Cabe destacar que as metas das ações propostas não dialogam com os indicadores e resultados intermediários. Quanto à modernização das normativas trabalhistas e ao fomento do trabalho digno, observamos carência de ações para fiscalização e prevenção de acidentes, como demonstram os dados de Doenças e Agravos relacionados ao Trabalho (DART), do Ministério da Saúde, referentes à Saúde do Trabalhador, os quais integram a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador pelo Monitoramento dos registros dos procedimentos de Saúde do Trabalhador, no Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde (SIA/SUS)¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Dados disponíveis em <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svsa/saude-do-trabalhador/renast/saude-do-trabalhador-no-sia-sus> Acesso em: 05/05/2024

Gráfico 6 - Série histórica de notificações e coeficiente de incidência de DART (2006 a 2023) por total de notificações a cada 100.00 mil trabalhadores.



Fonte: Ministério da Saúde (2024)

Behring, Jaumont, Silveira e Nascimento (2021) relatam que o aprofundamento da contrarreforma da Previdência Social foi o maior ataque de Bolsonaro e Guedes às políticas sociais, que há anos compõem a centralidade do ajuste fiscal permanente no país.

A Previdência Social reúne grandes fundos de recursos apropriados pelo Estado do trabalho necessário, na sua forma salário, do conjunto dos trabalhadores. O sentido, então, dessa verdadeira ‘contrarreforma permanente’ da Previdência Social sempre é a ampliação das contribuições, parcelas de salários que irão compor os fundos públicos, e redução de direitos para que os recursos possam ser liberados para dar suporte ao capital. A apropriação de fundos previdenciários pelo capital não é novidade. Esses recursos foram, mesmo antes da Constituição de 1988, suporte para programas de habitação popular, que favoreceram o grande capital da construção civil e para a expansão do capital privado na saúde, que era, e ainda é contratado pelo Estado para atender aos trabalhadores. O que é novo sob o neoliberalismo é a apropriação desses fundos pelo capital financeiro, que passa a ser hegemônico no período neoliberal do capitalismo. Isso ocorre de duas formas. O discurso da crise e do déficit da Previdência e a precarização das relações de trabalho que desvincula os trabalhadores dessa política, vêm desmoralizando a Previdência Social como política social justa e sustentável, o que estimula os trabalhadores a aderirem diretamente aos fundos de investimentos de alto risco, travestidos de “previdência privada” aberta, comprados diretamente de instituições financeiras. Por outro lado, os fundos previdenciários públicos, compostos por contribuições obrigatórias vinculadas ao salário de trabalhadores que ainda têm contratos formais, por meio do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) gerido pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e trabalhadores públicos dos municípios, dos estados e da União, por meio de seus Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), vão sendo paulatinamente transformados em fundos de pensão, ou ‘previdências privadas’ fechadas (Behring; Jaumont; Silveira; Nascimento, 2021, p. 115).

Observamos que, apesar de os boletins estatísticos divulgados pelo INSS apresentarem dados da queda de benefícios concedidos, não são apresentados dados quanto ao total de requerimentos; além disso, os dados do financiamento total da Previdência são incompletos.

Seguem dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, volume 28, nº 01:

Tabela 15 - Evolução dos benefícios concedidos por grandes grupos de espécie (2006-2022).

ANOS/MESES	QUANTIDADE				VALOR (R\$)				VALOR MÉDIO (R\$)			
	Total	Grandes Grupos de Espécie			Total	Grandes Grupos de Espécie			Total	Grandes Grupos de Espécie		
		RGPS	Assistencial	BLE		RGPS	Assistencial	BLE		RGPS	Assistencial	BLE
2006 Total	4.238.816	3.932.623	305.493	700	2.454.718.849	2.351.066.546	103.022.256	630.047	579,10	597,84	337,23	900,07
2007 Total	4.173.350	3.846.213	326.509	628	2.565.614.483	2.442.972.963	122.059.721	581.799	614,76	635,16	373,83	926,43
2008 Total	4.461.842	4.083.135	377.324	1.383	2.939.609.022	2.783.625.365	154.770.467	1.213.190	658,83	681,74	410,18	877,22
2009 Total	4.473.905	4.108.220	362.090	3.595	3.183.818.356	3.013.322.876	167.087.472	3.408.009	711,64	733,49	461,45	947,99
2010 Total	4.640.120	4.261.083	376.438	2.599	3.581.722.281	3.387.149.314	191.746.367	2.826.601	771,90	794,90	509,37	1.087,57
2011 Total	4.767.039	4.423.616	341.291	2.132	3.974.824.813	3.786.637.079	185.733.712	2.454.023	833,81	856,00	544,21	1.151,04
2012 Total	4.957.681	4.629.268	327.038	1.375	4.532.732.386	4.327.514.932	203.419.876	1.797.578	914,28	934,82	622,01	1.307,33
2013 Total	5.207.629	4.851.554	355.165	910	5.142.736.655	4.900.654.776	240.705.598	1.376.281	987,54	1.010,12	677,73	1.512,40
2014 Total	5.211.030	4.866.734	343.669	627	5.485.224.495	5.235.465.186	248.766.109	993.200	1.052,62	1.075,77	723,85	1.584,05
2015 Total	4.344.701	4.065.490	278.683	528	5.038.457.733	4.817.687.216	219.840.504	930.013	1.159,68	1.185,02	788,86	1.761,39
2016 Total	5.246.464	4.890.080	355.890	494	6.848.619.803	6.533.395.135	314.284.549	940.120	1.305,38	1.336,05	883,09	1.903,08
2017 Total	5.103.661	4.770.262	332.821	578	6.989.804.383	6.675.734.950	312.915.154	1.154.279	1.369,57	1.399,45	940,19	1.997,02
2018 Total	5.123.777	4.810.947	312.430	400	7.062.462.720	6.763.042.808	298.568.365	851.548	1.378,37	1.405,76	955,63	2.128,87
2019 Total	5.190.239	4.895.718	294.158	363	7.559.238.611	7.264.854.553	293.511.429	872.629	1.456,43	1.483,92	997,80	2.403,94
2020 Total	4.868.146	4.398.252	469.239	655	6.298.301.733	5.897.466.928	399.649.289	1.185.516	1.293,78	1.340,87	851,70	1.809,95
2021 Total	4.729.820	4.327.628	401.749	443	7.063.904.733	6.621.800.402	440.902.303	1.202.028	1.493,48	1.530,12	1.097,46	2.713,38
2022 Total	5.212.631	4.521.753	690.557	321	8.339.641.334	7.502.617.855	836.353.445	670.033	1.599,89	1.659,23	1.211,13	2.087,33

Fonte: INSS, 2025.

A tabela apresentada permite detalhada análise da evolução dos benefícios concedidos pelo INSS entre 2006 e 2022, organizados por grandes grupos de espécie: RGPS (Regime Geral de Previdência Social), Assistenciais (como BPC) e BLE (Benefícios de Legislação Especial). Os dados expostos também revelam, contudo, lacunas significativas na transparência sobre o número de requerimentos realizados e sobre o financiamento global da Previdência, o que limita a completa compreensão da dinâmica de acesso à proteção social no Brasil. Em termos de quantidade, nota-se tendência de crescimento no total de benefícios concedidos, que passou de 4,2 milhões, em 2006, para 5,2 milhões, em 2022, com variações ao longo dos anos. A partir de 2019, embora seja evidente a queda de concessão de benefícios de modo geral, verifica-se aumento na concessão de BPCs, o que pode refletir aumento da pobreza. Como relatado, no entanto, não estão disponíveis dados de requerimentos desses benefícios trabalhistas e assistenciais, sendo difícil determinar se há indeferimento dos pedidos ou se há redução do número de requerimentos.

Para Stocco e Pandolfi (2020), com a aprovação da contrarreforma da previdência, o governo atendeu a duas formas “diretas aos interesses do capital internacional no país”: liberação de capital das contas públicas para seus

investimentos em superávit primário (e outras frentes do mercado financeiro); aprofundamento da superexploração da força de trabalho nacional “ampliando o tempo de trabalho de trabalhadores/as ao longo da vida” (Stocco; Pandolfi; 2020, p. 90). Destacam ainda que

o processo de contrarreforma, ao promover uma redução progressiva dos gastos públicos nas políticas sociais, flexibilizar as relações trabalhistas, dificultar o acesso aos benefícios previdenciais e reduzir a capacidade financeira dos sindicatos, favorece os interesses do grande capital nacional e internacional, direcionando os investimentos em capital fictício e fragilizando ainda mais a capacidade de organização dos trabalhadores brasileiros, cada vez mais extenuados pela intensificação da exploração da força de trabalho. Esse contexto tem se desenhado no Brasil desde o ajuste neoliberal da década de 1990, mas tem sido aprofundado de maneira veloz nos governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro. Nestes, a aprovação da reforma trabalhista e a expectativa de se aprovar a reforma da previdência tendem a intensificar ainda mais a exploração dos trabalhadores brasileiros, garantindo mais-valor ao capital em resposta a suas perdas em tempos de crise. Atualmente, estamos em pleno momento de reorganização dos trabalhadores e suas entidades no sentido de enfrentar as ameaças postas por este governo, dependendo então da luta de classes o destino dos parques direitos implicados a nossa classe (Stocco; Pandolfi, 2020, p. 92).

Ressaltamos que o impacto da informalização do trabalho autônomo também é importante fator que pode trazer consequências tanto para a arrecadação, quanto para os requerimentos de benefícios trabalhistas. Destacamos que, em 2020, devido à pandemia de COVID 19, esse número deveria ter sido absurdamente maior.

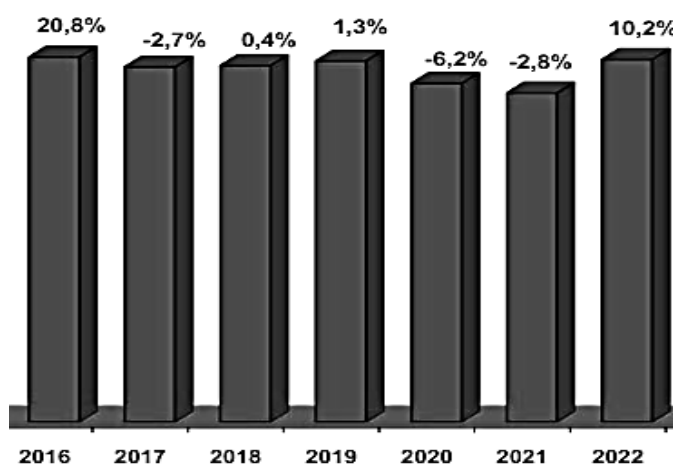
Conforme os dados da Tabela 19, o RGPS segue como o grupo com maior volume de concessões, alcançando 4,5 milhões em 2022, enquanto os benefícios assistenciais registram aumento mais expressivo proporcionalmente, saindo de 305 mil, em 2006, para 690 mil, em 2022, ou seja, mais que o dobro. Esse crescimento aponta para a intensificação da demanda por políticas de proteção não contributiva, em um contexto de precarização das relações de trabalho e fragilidade do mercado formal. Quanto ao valor total pago em benefícios, observa-se salto substancial: de R\$ 2,45 bilhões, em 2006, para R\$ 8,33 bilhões, em 2022. Isso evidencia o aumento do gasto previdenciário, influenciado tanto pela elevação da base de beneficiários quanto pela valorização dos benefícios médios. O total pago aos benefícios assistenciais, por exemplo, aumentou de pouco mais de R\$ 103 milhões para R\$ 836 milhões, no mesmo período. Isso demonstra não apenas maior inclusão de pessoas em situação

de vulnerabilidade, mas também a crescente importância da assistência social como instrumento de renda mínima.

Já o valor médio dos benefícios também revela transformações relevantes. O valor médio total passou de R\$579,10, em 2006, para R\$ 1.599,89, em 2022, sendo o RGPS o grupo com maior valor médio em 2022 (R\$1.659,23), seguido pelo BLE (R\$2.087,33) e pelos assistenciais (R\$1.211,13). Esse aumento pode estar relacionado ao reajuste do salário-mínimo e às decisões judiciais que ampliaram o reconhecimento de direitos, ainda que nem sempre acompanhadas da devida sustentabilidade no financiamento. No entanto, apesar da expressiva ampliação dos valores e das quantidades de benefícios concedidos, os boletins não divulgam os dados referentes ao total de requerimentos, ou seja, não se conhecem quantos pedidos foram negados ou quantos estão represados, o que impede avaliar com precisão o grau de acesso efetivo à Previdência Social. Essa omissão compromete a transparência pública e dificulta o controle social sobre um dos maiores orçamentos da União.

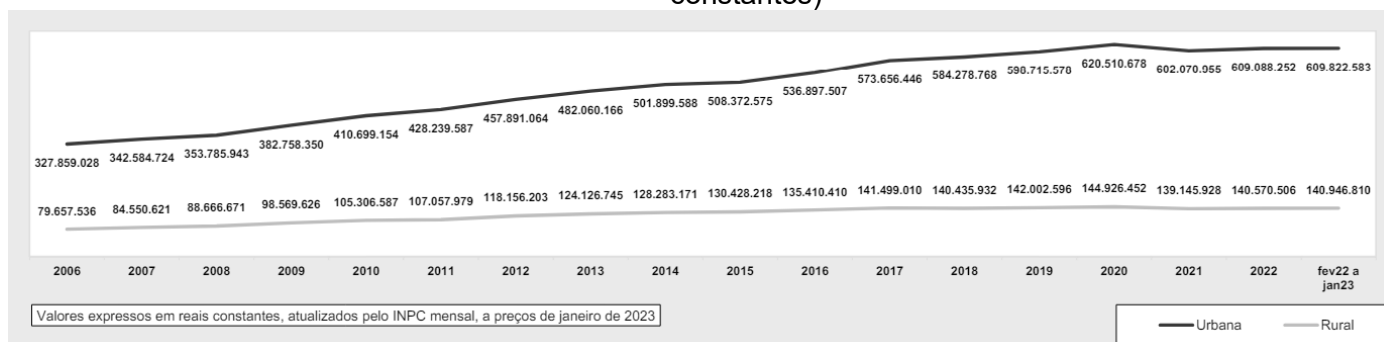
Além disso, os dados sobre o financiamento da Previdência são insuficientes ou incompletos nos boletins, não permitindo equilibrada análise entre receitas e despesas do sistema. Isso é particularmente grave diante das narrativas de déficit previdenciário frequentemente utilizadas para justificar reformas restritivas de direitos, como a “Reforma da Previdência de 2019”. Sem dados sobre a arrecadação total (incluindo contribuições patronais, do trabalhador, do Estado e das receitas da seguridade social), o debate público sobre sustentabilidade financeira torna-se parcial e vulnerável a interpretações políticas enviesadas. Embora os dados revelem significativa ampliação da cobertura e do valor dos benefícios concedidos, a ausência de informações sobre os requerimentos não atendidos e a fragilidade na exposição das receitas tornam opaco o funcionamento da Previdência Social. Tal lacuna compromete o princípio da publicidade e dificulta a avaliação crítica das transformações recentes nas políticas previdenciárias, especialmente em um contexto de reformas neoliberais e fiscalistas, que tendem a restringir o papel do Estado na proteção social e a responsabilizar os trabalhadores pelos ajustes orçamentários.

Gráfico 7 - Quantidade anual de benefícios concedidos pelo INSS (2016-2022).



Fonte: INSS, 2025.

Gráfico 8 - Evolução do valor acumulado de benefícios emitidos (2006 a 2022 – em R\$ mil constantes)



Fonte: INSS, 2023¹⁷¹.

Com base nos gráficos apresentados, é possível elaborar uma análise crítica da evolução da concessão e dos valores de benefícios previdenciários entre os anos de 2006 e 2022, destacando as implicações sociais e estruturais desses dados para o sistema de seguridade social no Brasil. O Gráfico 7 mostra um crescimento relativamente estável nas concessões até 2015, com destaque para 2014, que registrou um aumento de 20,8% em relação ao ano anterior. A partir de 2016, contudo, há significativa queda (-16,6%), sinalizando ponto de inflexão que reflete tanto os efeitos da crise econômica quanto o endurecimento de critérios de acesso e revisão de benefícios promovidos pelo governo. Essa tendência de oscilação mantém-se até 2021, com novas retrações em 2017, 2020 e 2021, e recuperação mais expressiva em 2022 (+10,2%), que, ainda assim, não supera os patamares anteriores à crise.

¹⁷¹ Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps012023_final.pdf

Já o Gráfico 8 mostra uma trajetória de crescimento contínuo no volume de recursos destinados ao pagamento de benefícios, especialmente após 2010. O valor total emitido, que era de cerca de R\$327 bilhões em 2006, alcança mais de R\$690 bilhões em 2022 (corrigido pelo INPC), com aumento tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais. Tal crescimento reflete elevação do valor médio dos benefícios, maior judicialização da previdência, além de ampliação da cobertura assistencial, sobretudo em regiões de maior vulnerabilidade social.

A análise cruzada dos dois gráficos revela, portanto, dissociação entre a quantidade de benefícios concedidos e o montante financeiro desembolsado, especialmente a partir de 2016. Mesmo com queda no número de novos benefícios, os gastos totais continuam crescendo, evidenciando que o sistema está sendo tensionado mais pela manutenção de benefícios de maior valor (aposentadorias por tempo de contribuição, pensões e auxílios acidentários) do que por sua expansão. Além disso, essa tendência foi politicamente instrumentalizada nos discursos que justificaram a “Reforma da Previdência de 2019”, com foco no controle de despesas, sem apresentar contrapartidas de melhoria na arrecadação ou no combate à sonegação fiscal.

Outro elemento a ser destacado é que o “Boletim Estatístico da Previdência Social” não revela o número de requerimentos indeferidos ou represados, conforme observado nos boletins do INSS. A queda na concessão de benefícios pode refletir obstáculos burocráticos e endurecimento nos critérios de elegibilidade, sem que isso signifique propriamente uma redução na demanda. Essa ausência de dados sobre requerimentos frustra uma análise transparente sobre o real acesso à previdência e limita o controle social sobre as decisões administrativas. É importante considerar que o crescimento dos valores emitidos não indica, por si só, maior justiça social.

Entre os anos de 2016 e 2022, essencialmente na gestão Bolsonaro (2019-2022), dados previdenciários divulgados pelo INSS revelam cenário marcado por redução na concessão de novos benefícios, crescimento do valor total emitido e expressivo aumento no valor médio dos benefícios, compondo um quadro de retração do acesso combinado com maior concentração de recursos.

Ao analisarmos o período de 2016 a 2022, observamos que a quantidade total de benefícios concedidos apresenta oscilações relevantes. Em 2016, foram 5.103.661 concessões, número que cai significativamente em 2017 para 4.826.080, e volta a subir levemente em 2018 (5.120.793). Após nova retração em 2019 (4.893.202) e

2020 (4.868.146), verifica-se modesto crescimento em 2021 (4.729.280) e aumento mais expressivo em 2022, com 5.212.631 benefícios concedidos. Ou seja, o período foi marcado por flutuações e retrações, especialmente em 2017 e 2020, anos que coincidem com intensificação de revisões administrativas e impactos da pandemia de COVID-19. Apesar da queda no volume de concessões, o valor total pago em benefícios apresenta constante crescimento: de R\$ 6,655 bilhões, em 2016, para R\$ 8,339 bilhões, em 2022 (valores nominais). Esse crescimento se mantém, mesmo em anos de queda nas concessões, como 2017 e 2020, indicando que o sistema foi pressionado não pelo aumento da cobertura, mas pela manutenção de benefícios de maior valor e pela revalorização de benefícios antigos. Essa tendência é corroborada pelo segundo gráfico, que mostra a evolução do valor acumulado dos benefícios emitidos (em R\$ mil constantes), que sobe de R\$ 536,8 bilhões, em 2016, para R\$ 690,9 bilhões, em 2022.

O terceiro indicador – valor médio dos benefícios – reflete esse mesmo padrão. Em 2016, o valor médio era de R\$ 1.252,35; em 2022, alcança R\$ 1.599,89, o que representa um aumento real superior a 27% no período. O valor médio dos benefícios do RGPS, por exemplo, passou de R\$ 1.289,35 para R\$ 1.659,23; nos benefícios assistenciais, de R\$ 850,29 para R\$ 1.211,13. Já os benefícios de legislação especial (BLE), com menor quantidade, mantiveram os maiores valores médios, atingindo R\$2.087,33 em 2022.

Esses dados apontam para relevante fenômeno: entre 2016 e 2022, o sistema previdenciário brasileiro passou por um processo de contenção no volume de novas concessões, enquanto o gasto total e o valor médio dos benefícios continuaram crescendo. Isso pode ser interpretado como parte de uma política deliberada de restrição ao acesso – possivelmente em resposta a narrativas de déficit e à agenda de austeridade fiscal – ao mesmo tempo em que se manteve o compromisso com a manutenção de benefícios de maior valor, já consolidados. A ausência de dados sobre o número de requerimentos indeferidos ou represados impede uma avaliação mais precisa do impacto dessa política restritiva sobre a população. Contudo, os indícios sugerem estreitamento do direito à previdência social, especialmente para os novos demandantes, em um período que coincide com o desmonte de políticas sociais e com a aprovação da Reforma da Previdência (PEC 6/2019).

O contraste entre o aumento do valor total gasto e a queda ou estagnação nas concessões revela um movimento de concentração dos recursos em um grupo cada

vez mais limitado de beneficiários, contrariando o princípio da universalidade da cobertura estabelecido na Constituição de 1988. Em termos estruturais, esse período marca a transição de um sistema mais protetivo para um modelo fiscalmente ajustado, mas socialmente excludente.

Tabela 16 - Renda *per capita* de extremamente pobres, vulneráveis à pobreza e população geral (exceto renda nula) e rendimento médio de ocupados (Atlas DH - PNADC/A).

Renda per capita (R\$) por ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Extremamente pobres	34,2	34,35	34,74	34,64	34,02	33,77	33,18	33,43	25,86	31,35
Vulneráveis à pobreza	147,6	150,12	152,14	150,82	145,78	143,59	142,87	141,39	147,81	136,62
População geral (exceto renda nula)	766,5	791,56	813,01	787,37	779,29	784,3	812,53	823,75	792,83	738,28
Rendimento médio individual dos ocupados	1337,5	1380,05	1419,65	1364,03	1363,73	1358,22	1386,46	1381,35	1424,81	1336,18

Fonte: IBGE/PNAD Contínua, 2024. Unidade: R\$, a preços do ano 2010.

A leitura crítica das tabelas apresentadas permite uma análise consistente das políticas de renda no Brasil entre 2012 e 2021, especialmente em sua capacidade (ou insuficiência) de reduzir a pobreza e melhorar a distribuição de renda. Os dados da PNAD Contínua e do Atlas do Desenvolvimento Humano revelam tensões estruturais e conjunturais que limitam a efetividade das políticas de redistribuição no país. Entre 2012 e 2014, observa-se tendência geral de elevação da renda per capita em todos os estratos: extremamente pobres, vulneráveis à pobreza e população geral (exceto renda nula). A renda per capita dos extremamente pobres sobe ligeiramente de R\$34,20 para R\$34,74, enquanto os vulneráveis passam de R\$147,60 para R\$152,14. No mesmo período, o rendimento domiciliar médio per capita e o rendimento médio individual também crescem, indicando um período de melhora relativa nos indicadores sociais, compatível com a vigência de políticas públicas redistributivas, como o Programa Bolsa Família, a política de valorização do salário-mínimo e o crescimento do emprego formal.

Contudo, a partir de 2015, e com maior intensidade entre 2016 e 2021, os indicadores de renda sofrem retração, sobretudo entre os estratos mais pobres da população. A renda dos extremamente pobres cai drasticamente de R\$34,64 (2015) para R\$25,86 em 2020, com leve recuperação para R\$31,35, em 2021. A renda dos vulneráveis à pobreza também recua de R\$150,82 para R\$136,62 no mesmo período. Isso evidencia acentuado recuo nas condições de vida das camadas mais pobres, que são também as mais dependentes de políticas públicas de proteção social.

Os dados indicam que, mesmo com a existência de programas como o auxílio emergencial em 2020 e 2021 (como detalharemos a seguir), os efeitos foram limitados no longo prazo e insuficientes para conter o avanço da pobreza extrema. A queda na renda per capita da população geral – de R\$823,75 (2019) para R\$738,28 (2021) – e a redução do rendimento médio domiciliar – de R\$1.519,74 para R\$1.353,4 –, como demonstra a Tabela 16, evidenciam um quadro de empobrecimento generalizado.

Esse cenário está diretamente relacionado à desestruturação das políticas de transferência de renda, à crise econômica prolongada, ao desemprego elevado e à precarização das relações de trabalho. Como argumenta Piketty (2014), em economias “desiguais”, como a brasileira, a ausência de políticas fiscais e sociais progressivas reforça os mecanismos de concentração de renda e empurra parcelas crescentes da população para condições de vulnerabilidade.

Brenner (2006) relata que, a partir da década de 1970, observa-se significativa desaceleração nas taxas de crescimento econômico dos países desenvolvidos, acompanhada por expressiva elevação dos índices de desemprego, conforme evidenciado por diversos dados. Já nos anos 1990, o dinamismo econômico passou a depender fortemente da criação de sucessivas bolhas especulativas – como as da internet, do mercado imobiliário (subprime), do petróleo e das taxas de juros reais negativas –, fenômenos que coexistem com o aprofundamento das desigualdades sociais. Quando essas bolhas estouram, desencadeiam-se crises prolongadas que afetam duramente a economia e a sociedade, recaindo de forma mais intensa sobre as populações mais vulneráveis, frequentemente responsabilizadas pelos custos dos ajustes econômicos subsequentes.

O declínio dos rendimentos médios dos ocupados entre 2019 (R\$1381,35) e 2021 (R\$1336,18), mesmo com crescimento tímido em 2020, reflete o impacto das formas precárias de inserção no mercado de trabalho, como contratos intermitentes, informalidade e terceirização, resultantes, em parte, da reforma trabalhista de 2017. Isso contribui para a fragilização da renda do trabalho, principal fonte de sobrevivência da maioria das famílias brasileiras ainda. Assim, a análise das tabelas revela que, embora o Brasil tenha historicamente implementado políticas de transferência de renda com alcance significativo, essas políticas não têm sido suficientes para alterar de forma estrutural o padrão de desigualdade. Nos períodos de retração econômica e redução do papel do Estado, os ganhos anteriores são rapidamente revertidos, como mostra o crescimento da pobreza entre 2020 e 2021. A sustentabilidade de políticas

de combate à pobreza exige não apenas ações emergenciais, mas reformas estruturais nas políticas de renda, emprego e tributação, além da consolidação de um sistema universal de proteção social.

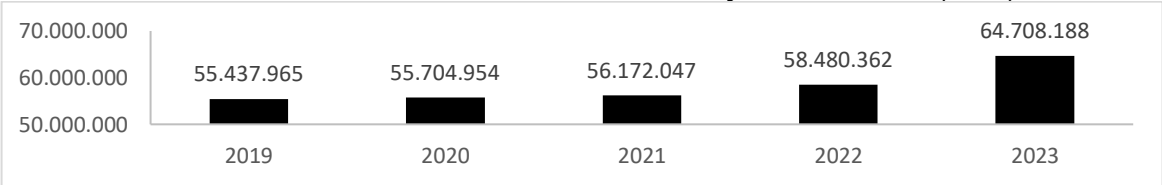
Observamos ainda que os índices demonstram variações significativas da renda da população no período estudado: de 2016 a 2022, é notável o aumento da pobreza relativa da população brasileira, que reflete nas políticas de emprego, uma vez que a população flutuante é engolida pela miséria do capital, devido à falta de investimento na força de trabalho variável e em políticas específicas para a população que evade do mercado de trabalho formal. Compreendemos a importância de analisar esses dados quanto ao quantitativo de atendimentos da Política de Assistência Social, que representa o acolhimento de família em situação de extrema vulnerabilidade social, para as quais os benefícios são destinados. Infelizmente, as Prefeituras não divulgam a sistematização dos benefícios eventuais distribuídos, sendo possível somar apenas os benefícios pagos com os recursos da União: Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Cabe destacar que muitos municípios brasileiros ainda não contam com uma Política Municipal de Assistência Social formalizada por lei ou decreto próprio, ponto de partida para aplicar recursos para os benefícios eventuais, como de auxílio natalidade, auxílio funeral, auxílio moradia etc.

Tabela 17 - Programa Bolsa Família (PBF) – número de benefícios em dezembro (MDS).

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
6.571.839	8.700.445	10.965.810	11.043.076	10.557.996	12.370.915	12.778.220	13.352.306	13.902.155	14.080.293	13.995.978
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
		13.563.768	13.905.348	14.195.226	13.238.457	14.274.018	14.184.940	20.975.152	20.884.006	

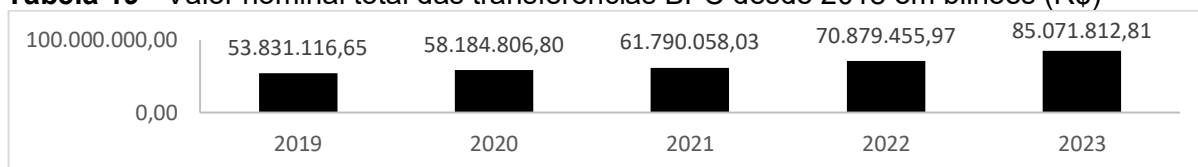
Fonte: Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2024.
Unidade: Benefício.

Tabela 18 - Número de benefícios de Prestação Continuada (BPC).



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Tabela 19 - Valor nominal total das transferências BPC desde 2018 em bilhões (R\$)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Com base nas tabelas apresentadas, é possível construir uma análise crítica sobre o aumento do pauperismo no Brasil, entendido aqui como a expansão quantitativa e qualitativa da pobreza extrema, acompanhada da intensificação da dependência de programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Os dados do PBF revelam que, embora o número de beneficiários tenha oscilado entre 2004 e 2021, a partir de 2022, observa-se abrupta expansão: de 14,1 milhões de famílias, em 2021, para 20,9 milhões, em 2022, e 20,8 milhões, em 2023.

Esse crescimento coincide com o período pós-pandêmico e revela o agravamento das condições socioeconômicas da população. O valor total dos repasses em dezembro de 2023 alcança a marca de R\$13,64 bilhões, praticamente o dobro do valor de 2022 (R\$7,99 bilhões), e quase sete vezes maior que os valores médios observados entre 2010 e 2019.

Paralelamente, o BPC, voltado à população idosa e com deficiência em situação de extrema pobreza, também apresenta crescimento expressivo. O número de benefícios passou de 55,4 milhões em 2019 para 64,7 milhões em 2023, enquanto os valores totais transferidos subiram de R\$53,8 bilhões (2019) para R\$85,07 bilhões (2023). Esse aumento não apenas reflete a ampliação da cobertura populacional, mas também indica a intensificação da precariedade vivenciada por segmentos historicamente vulneráveis, que dependem do suporte estatal para garantir a sobrevivência. Essa expansão dos programas de transferência de renda, embora fundamental para mitigar os efeitos da pobreza imediata, evidencia situação de empobrecimento estrutural da população, marcado pela informalidade, pelo desemprego e pelo desmonte das políticas públicas universais. O aumento do número de pessoas que necessitam do PBF e do BPC revela o aprofundamento do pauperismo como expressão conjuntural de crise e como fenômeno permanente e estrutural associado à desigualdade social e à concentração de renda no país.

Para Marx (1998), o pauperismo não se confunde com pobreza transitória: ele representa a existência da miséria como produto constante e necessário da dinâmica do capital, que expulsa parte da população ativa do processo produtivo e a relega à condição de “exército industrial de reserva”, dependente de mecanismos estatais de socorro. Tal lógica é agravada por “contrarreformas ultraneoliberais”, que reduzem direitos trabalhistas e enfraquecem a proteção social, como a contrarreforma trabalhista de 2017 e o teto de gastos (EC 95/2016), comprometendo a capacidade do Estado de manter políticas públicas essenciais. Assim, além de revelarem o crescimento do número de beneficiários dos programas sociais, esses dados denunciam a consolidação de um modelo de assistência focalizada e emergencial, que atua de forma paliativa diante da expansão da miséria. O aumento do pauperismo não é apenas um sintoma de crise econômica, mas um indicador de regressão.

Os dados demonstram o aumento progressivo do atendimento aos usuários da política de Assistência Social, tendo em vista a pauperização relativa da classe trabalhadora. Nesse processo de levantamento de dados, observamos dificuldade de registro e publicização de informações referentes a gastos com esses benefícios nos anos que são foco da análise deste estudo, bem como de transparência quanto a relatórios de avaliação e a prestação de contas das gestões.

De acordo com dados do IBGE, que foram bastante veiculados pela mídia, em 2022 a desigualdade de renda nos municípios caiu para um menor nível em 11 anos da série histórica no Brasil. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) demonstra a dimensão da renda ajustada à desigualdade de renda domiciliar per capita. Os dados demonstram que o Auxílio Brasil foi responsável por essa alteração na renda nacional. Devemos recordar que os valores desse benefício assistencial foram insuflados no período da pandemia de COVID 19 e, posteriormente, no período de disputa eleitoral. Cabe destacar que a desigualdade é ainda muito alta, em comparação a outros países, e apenas 17% da população brasileira recebia esse benefício da Política da Assistência Social naquela época, com o valor de R\$600,00. Essa constatação advém também do fato de que esse relativo aumento da renda não ser observado no percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho no período da pandemia. Outro agente dessa elevação relativa no IDHM foi o aumento do subitem da frequência escolar, já que, na pandemia, o ensino remoto demonstrou questões quanto à apuração de frequência.

Uma importante referência para essa análise das políticas de emprego é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é um valor sintético calculado pela média simples de três subíndices, referentes às dimensões de Longevidade (IDHM-L), Educação (IDHM-E) e Renda (IDHM-R). Desse modo, o IDH tornou-se referência numérica que varia entre 0 e 1, e quanto mais próximo de zero, menor é o indicador para os quesitos de saúde, educação e renda; e quanto mais próximo de 1, melhores são as condições para esses quesitos. Observamos que, em 2021, esse índice apresentou importante queda.

Tabela 20 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

ANO	1970	1980	1991	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
IDH	0,462	0,685	0,742	0,746	0,753	0,762	0,765	0,771	0,774	0,78	0,785	0,784	0,766

Fonte: IPEA.

A análise destes índices está interligada ao padrão da empregabilidade no Brasil e às condições desse mercado de trabalho tão diverso. Segundo dados do Ministério da Economia, no final de 2022, os Microempreendedores Individuais (MEIs) integravam a maior parte das empresas brasileiras, de modo que, do total de 20.191.920 CNPJ ativos no Brasil, 14.820.414 estavam cadastrados como MEI, o que representava 73,4 % do total de empresas formais do país. De acordo com o Portal da Indústria¹⁷² (que reúne dados do SESI, SEBRAE, SENAI etc.), ratificados pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e Lei complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, existem importantes diferenças entre a modalidade de Microempreendedor individual (microempresas individuais – limitadas a um sócio e a um funcionário CLT, com atividades determinadas e faturamento de até R\$ 81 mil anuais) e outras modalidades de empresas.

Microempresa: empresa que tem faturamento anual de até R\$360 mil ou emprega até 9 pessoas no comércio e serviços ou 19 pessoas no setor industrial. **Pequena empresa:** empresa que têm faturamento anual de até R\$4,8 milhões por ano ou emprega de 10 a 49 pessoas no comércio e serviços ou de 20 a 99 pessoas na indústria. **Empresa de médio porte:** empresa com faturamento anual até a R\$300 milhões e que emprega de 50 a 99 pessoas para o setor de comércio e

¹⁷² Informação disponível em <https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/micro-e-pequena-empresa> Acesso em: 09/06/2024.

serviços, e de 100 a 499 pessoas no setor industrial. **Empresa de grande porte:** empresa com faturamento anual maior que R\$300 milhões e que emprega 100 pessoas ou mais no setor de comércio e serviços e 500 pessoas ou mais no setor industrial (Portal da Indústria, 2024, s/p, grifos nossos).

Os dados do Ministério da Economia detalham as modalidades das empresas e seu relativo crescimento:

Tabela 21 - Evolução anual do quantitativo de empresas por faixa de trabalhadores empregados (pessoal ocupado).

Faixas de pessoal ocupado total	Anos por total de empresas brasileira					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
0 a 4	3201764	3185819	3122322	3396120	3637621	3890219
5 a 9	710882	703872	699622	708007	686297	720103
10 a 19	344444	345073	344547	349352	332240	352588
20 a 29	91384	91277	91687	93175	87598	92471
30 a 49	62422	62287	63065	63928	60358	64113
50 a 99	39092	38853	39759	40606	39150	41994
100 a 249	19447	19303	19488	19944	19943	21048
250 a 499	6412	6441	6536	6726	6643	7116
500 e mais	5749	5753	5845	5982	5977	6411
Total	4481596	4458678	4392871	4683840	4875827	5196063

Fonte: Ministério da Economia, 2024.

Tabela 22 - Variação anual média do quantitativo de salários-mínimos de empresas por faixas de pessoal ocupado.

Faixas de pessoal ocupado	Variação média em salários-mínimos					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
0 a 4 empregados	1,60	1,60	1,60	1,52	1,35	1,47
5 a 9 empregados	1,60	1,60	1,70	1,60	1,43	1,55
10 a 19 empregados	1,80	1,80	1,80	1,76	1,61	1,71
20 a 29 empregados	1,90	1,90	2,00	1,90	1,77	1,89
30 a 49 empregados	2,10	2,10	2,10	2,07	1,97	2,06
50 a 99 empregados	2,40	2,40	2,40	2,31	2,25	2,32
100 a 249 empregados	2,80	2,80	2,80	2,68	2,63	2,73
250 a 499 empregados	3,10	3,10	3,10	2,98	2,88	3,02
500 e mais empregados	3,70	3,60	3,70	3,36	3,35	3,43
Variação em salários-mínimos médios	2,60	2,60	2,70	2,54	2,46	2,57

Fonte: Ministério da Economia, 2024.

Tavares (2021) destaca que o empreendedorismo – apresentado sob a retórica da autonomia e da independência, levando o trabalhador a acreditar na possibilidade de ser sócio do capital – foi impulsionado desde o final da década de 1990 e reforçado durante a crise intensificada pela pandemia de Covid-19. No entanto, essa ideia se mostra ilusória, uma vez que é inviável a coexistência harmônica de sistemas

econômicos distintos. Assim, o incentivo às pequenas empresas surge de forma contraditória, em um contexto marcado pela concentração e centralização do capital.

Segundo a análise da autora, o empreendedorismo, longe de significar liberdade, revela-se como uma forma de sujeição, já que o capital apropria-se integralmente do tempo e do trabalho do indivíduo, como se fosse um assalariado. Tal relação evidencia uma das formas pelas quais a lógica capitalista atual submete o trabalhador diretamente ao mercado, retirando-lhe a proteção social e fragilizando as possibilidades de luta coletiva. Nesse cenário, é questionado se o chamado empreendedor não é, de fato, apenas um trabalhador subordinado, mas sem a salvaguarda dos direitos historicamente conquistados.

O empreendedorismo, forma originária do padrão produtivo toyotista, é um conceito recorrente na economia, na política, na administração e, por conseguinte, amplamente difundido pelos meios de comunicação, especialmente na publicidade financiada pelo Estado. Incorporado pelo senso comum – pelo que se legitima –, essa estratégia capitalista é assimilada como fator de crescimento econômico e de transformação social. Espera-se do empreendedor ou da empresa empreendedora que seja elemento de coordenação e de conexão entre sujeitos e instituições, alguns dos quais ontologicamente opostos. Conceitos como cooperação, por exemplo, são utilizados como se operacionalizar acordos econômicos estivesse no âmbito da subjetividade. O empreendedor tornou-se um personagem que se destaca pela criatividade, pela esperteza, pela sagacidade de encontrar no mercado um espaço que somente ele foi capaz de enxergar e, portanto, pode usufruí-lo em condições privilegiadas. Trata-se de descobrir uma oportunidade e torná-la lucrativa, mediante relações de cooperação com os demandantes desse empreendimento, como se o mercado fosse um espaço idílico, no qual o individualismo burguês não estivesse constantemente a mover uma rede de competidores. Ora, nunca as relações capitalistas revelaram a incorporação desse princípio tanto quanto sob o neoliberalismo. Da nossa perspectiva, o empreendedorismo é uma estratégia pela qual é transferida ao trabalhador a atribuição de gerar postos de trabalho, de modo a garantir ‘ordem e progresso’ capitalistas; é um ardil engendrado pelo capital e viabilizado pelo Estado, para confundir a oposição das classes sociais; é, objetivamente, uma forma pela qual se quer combater o desemprego, sem criar a relação de emprego na acepção de um contrato pelo qual o trabalhador vende força de trabalho e em troca recebe um salário e a proteção social que, por lei, ainda é garantida aos trabalhadores que escapam às formas ‘autônomas’ (Tavares, 2021, p. 231-232).

Para a estudiosa, no atual estágio do capitalismo, a incapacidade de gerar empregos em níveis socialmente aceitáveis acentua o desemprego e a desigualdade social, o que ameaça a estabilidade da ordem. Para contornar essa contradição, o

sistema busca formas alternativas de extração de mais-valia, como o incentivo ao empreendedorismo. Essa estratégia, legitimada pelo Estado por meio de aparato legal e ideológico, transfigura a força de trabalho em empresa, criando a aparência de autonomia e a ilusão de que os trabalhadores seriam seus próprios patrões, conforme incentivado pelo governo Bolsonaro.

Para Tavares (2021), o empreendedorismo aparece como falsa solução para as crises de desemprego e precarização, reforçando a lógica de subordinação ao mercado, onde todos continuam submetidos ao mesmo patrão: o capital. Essa perspectiva evidencia que, mesmo com as transformações do capitalismo contemporâneo, o trabalho permanece como base fundamental da produção de riqueza, ainda que em um contexto em que o capital financeiro, em sua forma especulativa, tente dissociar-se da esfera produtiva.

Essa 'novidade', orquestrada pela ilusão da autonomia do trabalho, foi ampliando o seu grau de abrangência e convocando cada vez mais trabalhadores a se tornarem patrões — de alguém ou de si mesmos. À medida que a terceirização foi se espalhando mundialmente e em diferentes ramos da economia, a proposta de autonomia foi dando lugar ao que passou a ser conhecido como empreendedorismo. Não se diz, é claro, que o sistema se tornou incapaz de, ao mesmo tempo, acumular e oferecer a única mercadoria que o trabalhador dispõe para vender, embora essa seja também a única condição para o trabalhador comprar as mercadorias de que necessita para sobreviver. É imperativo convencer os trabalhadores de que a sua sobrevivência pode ser garantida mediante outra relação, na qual, supostamente, ele não precisa mais se subordinar ao capital. Mas, para ser empreendedor, além de requisitos de ordem subjetiva, são também necessários os meios de produção, que serão chamados aqui de meios de trabalho, supondo que se entenda que, sob a propriedade do sujeito que trabalha, aqueles assumem tal conotação. Os verdadeiros meios de produção continuam sendo propriedade dos capitalistas, alguns, inclusive, com privilégios de exclusividade, a exemplo de áreas fundamentais como a informática, os transportes aéreos, as comunicações e as armas nucleares etc. Convém observar que dos sujeitos empreendedores exige-se bem mais do que era requerido no chamado 'setor informal', declaradamente uma economia para pobres e sem qualificação. Embora o termo empreendedorismo tenha se generalizado e seja aplicado também a atividades de baixíssimas rendas, quando nos referimos ao trabalho informal nele contido não estamos afirmando que seja circunscrito à facilidade de entrada no mercado, baixa produtividade, utilização de recursos locais, propriedade familiar, escala de atividade reduzida e uso de tecnologia que privilegie o recurso à mão de obra característicos, segundo a OIT, identificativos da heterogeneidade do 'setor informal'. Há uma tipologia diversa de empreendedores entre a microempresa individual e a pequena empresa (Tavares, 2021, p. 236).

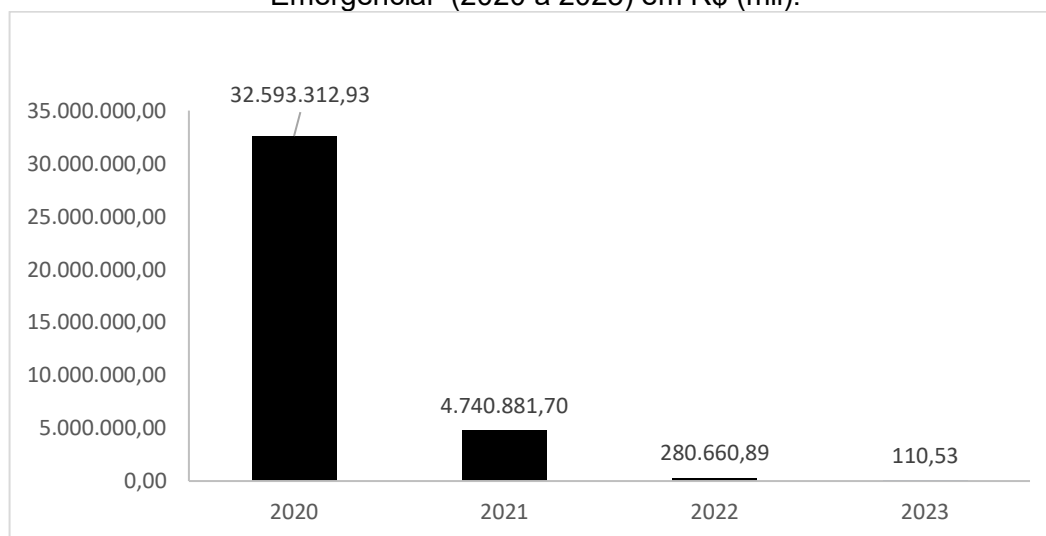
Outro importante fato que reflete diretamente na avaliação das Políticas de Emprego nesse período consiste no Auxílio Emergencial, que foi um benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais, autônomos e desempregados, com o objetivo de fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus (COVID-19). Esse benefício foi distribuído entre abril de 2020 a agosto de 2023. Após pressão e mobilização social, o governo brasileiro sanciona, em 2 de abril de 2020, o Projeto de Lei 13.982, que estabelecia medidas de proteção social durante o período de enfrentamento da pandemia de Covid-19. O decreto regulamentou o Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00, inicialmente destinado aos cidadãos com mais de 18 anos, aos beneficiários do Programa Bolsa Família, às famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais, aos trabalhadores informais, aos microempreendedores individuais (MEI) ou contribuintes individuais da Previdência Social; ressalta-se que a proposta inicial era destinar R\$300,00 mensais para cada membro das famílias mais pobres do país, por um período de seis meses.

A determinação exigia renda familiar mensal inferior a meio salário-mínimo per capita ou três salários-mínimos no total, além de não ser beneficiário de outros programas sociais (com exceção do Programa Bolsa Família) ou do seguro-desemprego. As mães que morassem sozinhas e que atendessem ao critério de elegibilidade de renda tinham direito a receber o valor do auxílio em dobro. Além disso, no dia 16 de abril, a Câmara dos Deputados aprovou a expansão da medida para mães menores de idade e para toda família monoparental.

O governo brasileiro sanciona, em 2 de abril de 2020, o Projeto de Lei 13.982, que estabelecia medidas de proteção social durante o período de enfrentamento da pandemia de Covid-19. O decreto regulamentou o Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00, inicialmente destinado aos cidadãos com mais de 18 anos, aos beneficiários do Programa Bolsa Família, às famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais, aos trabalhadores informais, aos microempreendedores individuais (MEI) ou contribuintes individuais da Previdência Social; mas a proposta inicial era destinar R\$ 300,00 mensais para cada membro das famílias mais pobres do país, por um período de seis meses. A determinação exigia renda familiar mensal inferior a meio salário-mínimo per capita ou três salários-mínimos no total, além de não ser beneficiário de outros programas sociais (com exceção do Programa Bolsa Família) ou do seguro-desemprego. As mães que morassem sozinhas e que atendessem ao critério de elegibilidade de renda tinham direito a receber o valor do auxílio em

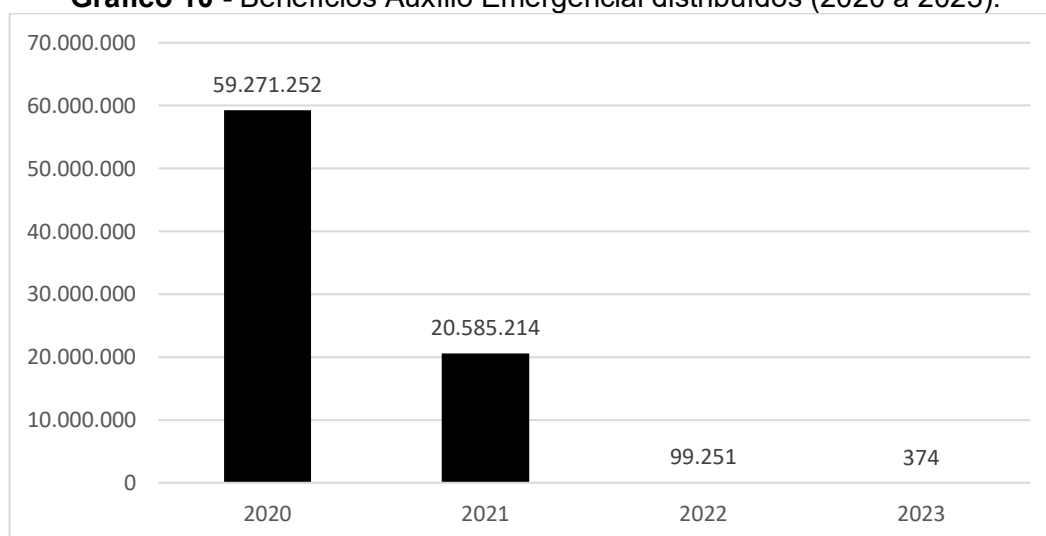
dobro. Além disso, no dia 16 de abril, a Câmara dos Deputados aprovou a expansão da medida para mães menores de idade e para toda família monoparental (Martins *et al.*, 2021, p. 671).

Gráfico 9 - Valor anual das transferências mensais totais dos benefícios “Auxílio Emergencial” (2020 a 2023) em R\$ (mil).



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Gráfico 10 - Benefícios Auxílio Emergencial distribuídos (2020 a 2023).



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A criação do Auxílio Emergencial (AE) em 2020, como resposta à crise sanitária e econômica da COVID-19, marcou um dos momentos mais significativos da política social brasileira recente. Com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), observa-se que, naquele ano, foram transferidos cerca de R\$32,6 bilhões por meio do programa, beneficiando mais de 59 milhões de pessoas (MDS, 2023). Esse volume inédito de recursos e cobertura social posicionou

o AE como uma medida fundamental para mitigar os efeitos imediatos da pandemia sobre o desemprego, a informalidade e a insegurança alimentar.

Contudo, a trajetória do programa revela sua condição transitória e não estruturante. Em 2021, com o avanço da agenda fiscal de austeridade, o valor total do programa foi drasticamente reduzido para R\$4,7 bilhões, com a cobertura também diminuída para 20,5 milhões de beneficiários. Em 2022 e 2023, os dados mostram a virtual extinção do AE, com apenas 99 mil e 374 benefícios distribuídos, respectivamente, e montantes financeiros residuais. Tal retração não acompanhou a realidade social do país, que ainda registrava elevadas taxas de desemprego, aumento da pobreza e da desigualdade, como evidenciado por indicadores, como o Índice de Gini e taxas de pobreza nacional e extrema.

A implementação do AE no Brasil foi inicialmente planejada para ocorrer por meio de plataformas digitais – um aplicativo e um site –, que permitiriam o cadastramento dos beneficiários. A proposta previa o cruzamento automático de dados provenientes do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), englobando tanto famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto aquelas que não recebiam o benefício, a fim de verificar critérios de elegibilidade. No caso das famílias já inseridas no CadÚnico, a concessão do auxílio deveria ser automática. No entanto, esse formato, que visava evitar aglomerações durante a pandemia, acabou enfrentando diversos entraves operacionais, como instabilidade do sistema, ausência de acesso à internet por parte de muitos cidadãos e falta de informações claras. Tais problemas resultaram em filas extensas em unidades da Receita Federal, agências da Caixa Econômica Federal, CRAS e casas lotéricas.

O processo de cadastramento apresentou falhas significativas, negando o acesso ao benefício a cerca de 43 milhões de pessoas – incluindo aproximadamente 700 mil vinculadas ao Bolsa Família, 21,6 milhões cadastradas no CadÚnico e 20,4 milhões que tentaram inscrever-se pelo aplicativo. Além disso, o sistema não permitia contestação nem finalização do processo em casos de ausência ou irregularidade no CPF. Apesar do reconhecimento, por parte do governo federal, da ausência de bases de dados atualizadas, a negativa de acesso ao benefício persistiu, prejudicando principalmente trabalhadores que haviam perdido vínculos formais de emprego ou que se encontravam desassistidos de benefícios previdenciários nos meses anteriores. Mesmo indivíduos com dados atualizados no CadÚnico ou que já eram beneficiários do Bolsa Família enfrentaram impedimentos para acessar o AE. Como o sistema

operava com cruzamento automático de informações, não havia possibilidade de correções ou reenvios de cadastro, tampouco autorização para que a rede de assistência social promovesse atualizações após 20 de março de 2020. Ainda assim, o programa alcançou significativo número: 68,3 milhões de brasileiros receberam ao menos uma parcela, dos quais 37,8 milhões eram mulheres. De acordo com dados do Ministério da Cidadania, isso representa uma cobertura de aproximadamente 56,1% da população nacional estimada pelo IBGE em 2020.

Após os cinco primeiros meses de pagamento, uma nova fase do AE foi instituída por meio da Medida Provisória nº 1.000/2020, substituindo a legislação anterior (Lei nº 13.982/2020). A nova etapa estabeleceu critérios de elegibilidade mais restritivos, com verificação mensal da renda com base em vínculos empregatícios e recebimento de benefícios sociais. O valor do benefício também foi reduzido: R\$ 300,00 por parcela, com exceção de mulheres chefes de família monoparental, que continuaram a receber R\$ 600,00. A extensão previa até quatro parcelas por beneficiário, mas a concessão não era automática, sendo definida conforme o momento de encerramento do pagamento anterior, que se deu em 31 de dezembro de 2020. Desses 68,3 milhões de beneficiários da fase inicial, apenas 43,5 milhões receberam as quatro parcelas da extensão, e 55, milhões ao menos uma delas.

Em 2021, após um intervalo de quatro meses sem pagamentos, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 109/2021, autorizando um novo ciclo do AE, com teto de R\$44 bilhões, fora das limitações da regra do teto de gastos e da meta fiscal. A Medida Provisória nº 1.039/2021 regulamentou essa nova fase, trazendo novos valores e limitações. O pagamento passou a considerar apenas um beneficiário por família, sendo os valores de R\$ 375,00 para mulheres chefes de família, R\$ 250,00 para famílias com mais de um membro e R\$ 150,00 para indivíduos em famílias unipessoais. Importante destacar que não foi permitida nova solicitação: foram reavaliados apenas aqueles considerados aptos em dezembro de 2020.

Os pagamentos da nova etapa iniciaram-se em abril de 2021 e, já na primeira parcela, observou-se significativa redução no número de beneficiários. Segundo dados do Ministério da Cidadania, 39,2 milhões de pessoas receberam essa primeira parcela: 18,3 milhões em famílias unipessoais (R\$ 150,00), 12,3 milhões em famílias com mais de um integrante (R\$250,00) e 8,6 milhões de mulheres responsáveis por seus lares (R\$375,00). Quando comparada à fase inicial de 2020, essa nova etapa registra 28 milhões de beneficiários a menos. Os cortes afetaram particularmente três

segmentos: os beneficiários do Bolsa Família (de 19,5 para 10 milhões), os cadastrados no CadÚnico sem Bolsa Família (de 10,5 para 5,2 milhões) e os que se inscreveram via aplicativo (de 38,2 para 28,8 milhões). Esse encolhimento no alcance do programa ocorre num contexto de elevada vulnerabilidade social. Em 2018, apenas 43,4% da população possuía renda proveniente do trabalho (IBGE, 2018), e em janeiro de 2020, a taxa de desocupação era de 11,2%. Estudos estimaram que 17 milhões de postos de trabalho poderiam ser extintos a cada mês de isolamento, com potencial elevação da taxa de desemprego a patamares superiores a 30% caso o distanciamento social se estendesse por três meses.

As limitações estruturais e operacionais do programa revelaram problemas graves de gestão pública e exclusão digital, afetando principalmente, os mais pobres. Precariedade no acesso à internet, instabilidade dos sistemas, exigência de documentação regularizada (como CPF), desinformação e sobrecarga dos serviços de assistência social comprometeram o acesso universal e equitativo ao direito à assistência. Tais obstáculos expuseram não apenas as fragilidades técnicas do Estado, mas também a persistência de barreiras sociais e administrativas no acesso a políticas emergenciais, apontando para a necessidade de revisão nos protocolos de atendimento, na qualificação das equipes e no fortalecimento da rede socioassistencial, sobretudo em situações de crise.

A descontinuidade abrupta do AE ilustra a fragilidade estrutural do sistema brasileiro de proteção social, que, embora tenha capacidade institucional para implementar programas de larga escala, carece de mecanismos de permanência, integração e universalização. No contexto da pandemia observou-se considerável parcela da sociedade brasileira – composta por trabalhadores informais, intermitentes, autônomos precários e desempregados fora dos cadastros oficiais – à margem das políticas regulares como o Bolsa Família. Apesar de o AE brasileiro ter-se configurado como uma das ações mais robustas da América Latina em termos de volume de recursos, sua curta duração foi alvo de críticas, por não ter sido capaz de conter o avanço estrutural da pobreza, que foi alastrada com o fim do programa. Essa opção política pela descontinuidade e pela focalização estrita foi responsável por reproduzir as limitações históricas do modelo brasileiro, baseado em intervenções paliativas e assistencialismo residual.

Dessa forma, os dados de 2020 a 2023 demonstram que, embora o AE tenha-se mostrado essencial na contenção do agravamento da crise social, sua gestão foi

marcada por falta de institucionalização, regressividade no financiamento e ausência de articulação com outras políticas públicas estruturantes. A ausência de um desenho universal e permanente, com financiamento solidário e progressivo, impediu que a experiência do AE se convertesse em uma oportunidade histórica para o fortalecimento da seguridade social no Brasil (Martins *et al.*, 2021).

Oliveira (2024) relata que as políticas de emprego e renda adotadas pelo governo federal na gestão Bolsonaro

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 %) (Oliveira, 2024, p. 273).

Assim, é possível afirmar que a pandemia intensificou as fragilidades já presentes no mercado de trabalho brasileiro, marcado por instabilidade, baixos salários e crescente precarização, aspectos enraizados historicamente nas relações laborais do país. Além disso, ao lado do avanço do desemprego e da informalidade, observa-se também o agravamento dos índices de pobreza e desigualdade social. Nesse sentido, concordamos com Oliveira (2024), para quem

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 (Oliveira, 2024, p. 276).

Por fim, destacamos que o período de 2019 a 2022, sob a gestão de Jair Bolsonaro, confirma tendência de aprofundamento das contrarreformas iniciadas no governo Temer, agora acompanhadas por retórica ainda mais incisiva de responsabilização individual pelo acesso à renda e pela sobrevivência. O incentivo ao trabalho autônomo, apresentado como expressão de empreendedorismo e independência, assumiu centralidade no discurso governamental, revelando-se como parte de uma estratégia de precarização das relações laborais, em consonância com a lógica ultraneoliberal. O Decreto nº 10.088/2019, ao promulgar convenções da OIT, embora sinalizasse, formalmente, compromisso com padrões internacionais de regulação do mercado de trabalho, na prática coexistiu com o desmonte de instâncias de participação social e com a fragilização do Sistema Nacional de Emprego (SINE), revelando hiato entre a promessa normativa e a realidade administrativa.

No plano estrutural, o Plano Plurianual 2020-2023 explicitou a orientação fiscalista e pró-mercado por parte do governo: os programas “Empregabilidade” e “Modernização Trabalhista e Trabalho Digno” reduziram-se a metas quantitativas limitadas, sem enfrentamento das questões centrais da informalidade, do desemprego estrutural e da precarização; enquanto a “Nova Previdência” concentrou os maiores recursos, representando o eixo do ajuste fiscal e da transferência de fundos previdenciários ao capital. A política previdenciária, apresentada como solução para o déficit, significou, de fato, restrição de direitos, aumento da idade mínima e redução da proteção social, conforme evidenciado tanto nos dados do INSS quanto nas análises críticas de Stocco e Pandolfi (2020) e Behring *et al.* (2021). A ênfase em sustentabilidade atuarial e eficiência gerencial sobrepôs-se ao princípio constitucional da seguridade social, consolidando a financeirização da Previdência.

Simultaneamente, a explosão do número de Microempreendedores Individuais (MEIs) evidenciou a face contraditória do empreendedorismo: ao invés de ser expressão de autonomia, traduziu a expulsão de milhões de trabalhadores do mercado formal para a informalidade regulada, sem garantia de direitos sociais básicos. Como destaca Tavares (2021), a retórica do trabalhador dono de si mascara sua subordinação direta ao capital, sem a mediação protetiva do contrato de trabalho. Essa lógica foi intensificada pela pandemia de COVID-19, que, ao mesmo tempo em que desestruturou milhões de postos formais, tornou ainda mais evidente a fragilidade

da estratégia de qualificação e microcrédito como instrumentos de enfrentamento do desemprego.

O AE (2020-2021), embora tenha alcançado magnitude inédita e se tornado fundamental para conter os efeitos imediatos da crise sanitária, não foi concebido como política estruturante. Sua curta duração, os cortes sucessivos no público-alvo e as falhas operacionais expuseram a fragilidade de um sistema de proteção social subordinado ao teto de gastos e à lógica fiscalista. O caráter transitório do AE reforçou a condição residual e assistencialista das políticas sociais no Brasil, limitadas a mitigar os efeitos da miséria sem enfrentá-la estruturalmente.

Os dados de renda e pobreza entre 2016 e 2022 reforçam esse quadro: retração da renda média, queda brusca entre os extremamente pobres, aumento da dependência do Bolsa Família/Auxílio Brasil e do BPC, e crescimento da desigualdade após o fim do AE. Tais indicadores confirmam que a política de emprego e renda de Bolsonaro não promoveu inclusão nem estabilidade, mas sim intensificação do pauperismo e transferência de responsabilidades para o indivíduo.

Assim, a análise do período evidencia que a ênfase no trabalho autônomo e no empreendedorismo funcionou como estratégia de desresponsabilização estatal e de legitimação da precarização, em um contexto de austeridade permanente e financeirização das políticas sociais. A contradição central foi manter, no plano discursivo, a promessa de modernização e ampliação de oportunidades, enquanto, na prática, consolidou-se um modelo de subordinação da força de trabalho ao capital, seja pela informalidade crescente, seja pela restrição de direitos previdenciários e trabalhistas. Esse processo confirma a tese de que o neoliberalismo periférico brasileiro realiza-se por meio da combinação entre flexibilização, focalização e assistencialismo emergencial, perpetuando a vulnerabilidade estrutural da classe trabalhadora e reforçando a dependência do país no sistema global.

3.3 A ANÁLISE DO SEGURO-DESEMPREGO E DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA (BEM)

Neste último item do terceiro capítulo do presente estudo, serão trabalhados os seguintes programas, considerados políticas passivas de emprego: Seguro Desemprego (SD) e o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm). Eles permitirão avaliar com maior clareza os distintos ciclos políticos. Para

realizar tal análise, detalharemos alguns importantes dados da gestão da força de trabalho nos governos Temer e Bolsonaro.

Destacamos que as políticas e os programas de assistência social (como os de transferência de renda, de proteção social, de acolhimento e os benefícios eventuais, entre outros), de modo geral, não compõem especificamente as políticas de emprego. Não consideraremos também as ações de geração de emprego e renda nesse espectro da assistência social, uma vez que essas ações, a despeito de sua relevância e de serem atreladas à empregabilidade, não compõem o quadro de programas e não se expressam como políticas de emprego. No entanto, existem políticas que são executadas pelos equipamentos da assistência social, como foi o PRONATEC, e outros programas de qualificação profissional já citados.

O sentido deste trabalho, por sua vez, é analisar os diferentes fundamentos desses programas: não apenas indicar sua ineficiência ou avaliar sua efetividade, mas elaborar uma análise de seus determinantes frente ao quadro de precarização da política de emprego neste período.

A Constituição federal de 1988 aponta art. 7, II, que “seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário”, é direito dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social. É possível observar que, já nessa normativa, fica evidente a perspectiva restritiva do seguro-desemprego, em que o benefício é específico apenas em casos de desemprego involuntário.

De acordo com a Lei Federal nº 7.998 de 1990, artigo 2º, o programa do seguro-desemprego tem por finalidade “I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta”, e ainda, “II - auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional” (Brasil, 1990). O MTE afirma que o Programa do Seguro-desemprego é uma das ações centrais financiadas pelo FAT e é responsável pelo “tripé básico das políticas de emprego”:

Benefício do seguro-desemprego – promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa; **Intermediação de mão-de-obra** – busca recolocar o trabalhador no mercado de trabalho, de forma ágil e não onerosa, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores; **Qualificação social e profissional** (por meio do Qualifica Brasil) – visa à qualificação social e profissional de

trabalhadores/as, certificação e orientação do/a trabalhador/a brasileiro/a, com prioridade para as pessoas discriminadas no mercado de trabalho por questões de gênero, raça/etnia, faixa etária e/ou escolaridade (MTE, 2024, s/p, grifos nossos).

A instituição relata ainda que as ações do Programa do Seguro-desemprego, geralmente, são executadas de modo descentralizado pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE), mediante repasses “fundo a fundo” (como prevê a Lei Federal nº 13.667 de 17/05/2018), por entidades contratadas pelos estados, municípios e consórcios de municípios, além de outras entidades conveniadas diretamente com o MTE, com a participação dos CTER locais. Em Minas Gerais, por exemplo, os SINEs são executados pelas Unidades de Atendimento Integrado (UAIs), que são coordenadas pela Secretaria de Gestão e Planejamento (SEPLAG), existentes em 39 municípios mineiros.

Silva (2025) afirma que o Programa Seguro-Desemprego tem a premissa de proteger os trabalhadores formais contra a perda involuntária do emprego (demissão imotivada e sem justa causa), buscando garantir renda temporária enquanto buscam recolocação profissional.

O benefício pode variar de três a cinco parcelas em cada período aquisitivo, a depender do tempo de vínculo empregatício (com carência mínima de dezesseis meses entre diferentes habilitações), e seu valor é calculado com base na média salarial dos três meses anteriores à demissão, tendo como piso o salário-mínimo (SM) e como teto um valor a ser estabelecido pelo governo. Para acessá-lo, é necessário que o solicitante faça o requerimento em uma agência do Sistema Nacional de Emprego (Sine)¹ ou na plataforma digital Seguro-Desemprego web e comprove um período mínimo de vínculo anterior. Além disso, precisa estar inscrito no sistema de intermediação de vagas para receber ofertas de recolocação compatíveis com seu perfil ou participar de cursos de qualificação profissional (Silva, 2025, p. 6).

Em termos gerais, o Programa do Seguro-desemprego é composto pelo seguinte tripé de ações: pagamento do benefício do seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional. A fonte de financiamento é o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)¹⁷³, havendo o Conselho

¹⁷³ De acordo com Silva (2025) o FAT permite ainda financiar outros programas complementares de promoção do emprego, no entanto, “apesar do aparato regulatório que condiciona a utilização de suas receitas, há uma disputa constante quanto ao controle desses recursos, sobretudo em momentos de crescimento econômico lento e de restrições orçamentárias. Consequentemente, na busca por maior

Deliberativo do FAT (Codefat) no papel de instância de participação social responsável pela gestão do Fundo e outras matérias relacionadas ao PSD.

O principal ato normativo que regula o seguro-desemprego no país é a Lei nº 7.998/90, que regula o Programa de Seguro-Desemprego (além de tratar também do abono salarial e do Fundo de Amparo ao Trabalhador): o seguro-desemprego do trabalhador formal e doméstico, o seguro-desemprego do trabalhador resgatado, a bolsa de qualificação profissional e seguro pago ao pescador artesanal. Assim, atualmente, existem cinco modalidades de seguro-desemprego, cada uma com regras próprias sobre seus requisitos, prazo de duração e valor (entre outras características): 1) seguro-desemprego do trabalhador formal, pago aos empregados em situação de desemprego involuntário (Lei nº 7.998/90); 2) seguro-desemprego do empregado doméstico, valor pago aos empregados domésticos em situação de desemprego involuntário (Lei Complementar nº 150/2015); 3) seguro-desemprego do pescador artesanal (também denominado seguro-defeso), pago aos pescadores profissionais durante o período de defeso (Lei nº 10.779/2003); 4) seguro-desemprego do trabalhador resgatado, pago aos trabalhadores resgatados de regime de trabalho forçado ou de condição análoga à de escravo (Lei nº 7.998/90); 5) bolsa de qualificação profissional, paga aos trabalhadores com contrato de trabalho suspenso, que estejam matriculados em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador (Lei nº 7.998/90).

Desde a década de 1990, no Brasil, o Seguro-desemprego é um dos únicos benefícios passivos da política de emprego, que busca reduzir os altos índices de informalidade e de rotatividade, desafios significativos para as políticas de proteção social. Além da baixa cobertura do benefício (tendo em vista o amplo tempo de trabalho formal necessário para seu requerimento – doze meses¹⁷⁴), observa-se que

espaço fiscal no orçamento federal, o fundo se torna objeto de pressões periódicas de ajuste para restringir o volume de suas despesas anuais” (SILVA, 2025, p.6). O autor relata que o FAT foi criado como um fundo orçamentário dotado de dupla finalidade: “i) financiar programas de proteção social e inserção laboral; e ii) financiar projetos de infraestrutura produtiva e social. Ele conta com receitas advindas do PIS/Pasep, além da remuneração dos empréstimos concedidos por meio de seu patrimônio financeiro, formado pelos repasses anuais ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para desempenhar operações de crédito, e outras aplicações financeiras. O orçamento para os programas cobertos pelo FAT é projetado tanto no Plano Plurianual (PPA) quanto nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), sob a responsabilidade administrativa do TEM” (Silva, 2025, p. 09).

¹⁷⁴ Em 2015, foi aprovada a Lei Federal nº 13.134, que dobrou o tempo necessário de vínculo empregatício para realizar a primeira solicitação do seguro-desemprego, e estendeu em mais três

esse auxílio financeiro temporário a pessoas desempregadas involuntariamente (sem justa causa) é ofertado em um curto período de tempo (no máximo cinco meses/parcelas).

De acordo com Silva (2025), a Lei no 13.134/2015 introduziu medidas de ajuste sobre o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, buscando reduzir gastos públicos e “favorecer o equilíbrio contábil do FAT”. Para o autor, o impacto regulatório da normativa foi grande, uma vez que esses programas constituem os principais itens de despesa obrigatória do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). As consequências indicam que a lei “permitiu a reversão da trajetória de crescimento das despesas com os dois programas, resultando em uma economia potencial em torno de R\$100 bilhões até 2023”, bem como as mudanças de critérios de elegibilidade. O cálculo dos benefícios acarretou “impactos bastante restritivos sobre alguns grupos de trabalhadores, com redução de sua capacidade protetiva” (Silva, 2025, p. 02). No entanto, a economia de recursos realizada no período não foi revertida em novos recursos para outros serviços aos trabalhadores, já que foi mais que compensada pela perda de receitas do FAT no mesmo período.

Devemos destacar que a aprovação da contrarreforma trabalhista (Lei Federal nº 13.467/2017) instituiu um novo tipo de rescisão de contrato de trabalho, a rescisão por acordo. Nesta, por não se tratar de demissão involuntária padrão, o trabalhador não pode solicitar o benefício de Seguro-Desemprego, configurando-se como uma “modalidade de demissão” que se mantém residual, precarizando ainda mais o acesso ao benefício (Santos, 2025).

A análise crítica dos critérios estabelecidos pela Lei nº 7.998/1990 para a concessão do seguro-desemprego evidencia que, embora o programa constitua importante mecanismo de proteção social ao trabalhador desempregado sem justa causa, seu desenho normativo apresenta significativas limitações tanto no acesso quanto na efetividade. Um primeiro aspecto a destacar é a condicionalidade temporal exigida para habilitação ao benefício. O requisito de tempo mínimo de vínculo empregatício formal nos últimos meses – que varia conforme a quantidade de solicitações anteriores – impõe relevantes barreiras a trabalhadores que enfrentam

meses o tempo requerido para o segundo requerimento. Essa normativa também instituiu obrigatoriedade de participação do requerente em cursos de “formação inicial e continuada ou de qualificação profissional” para o recebimento da assistência.

vínculos laborais precários, intermitentes ou informais. Na prática, esse critério acaba por excluir significativa parcela da força de trabalho, justamente a mais vulnerável, composta por jovens, trabalhadores de baixa escolaridade e mulheres que alternam períodos de emprego e desemprego. Outro ponto crítico é a focalização estrita no vínculo formal, desconsiderando formas atípicas de ocupação que vêm expandindo-se no mercado brasileiro, como trabalho por aplicativos, contratos parciais ou informais. Ao não reconhecer essas modalidades, a legislação reforça um viés excludente, que ignora a realidade do mercado de trabalho contemporâneo e perpetua desigualdades no acesso à proteção social.

Outro ponto sensível refere-se ao cálculo do valor do benefício baseado na média salarial dos últimos meses trabalhados, que também apresenta limitações. Em primeiro lugar, o teto de pagamento e a defasagem de atualização em relação à inflação podem reduzir significativamente o poder de compra do benefício, comprometendo sua função de garantia temporária de renda. Em segundo, a ausência de um valor mínimo referenciado no salário mínimo para todos os beneficiários, além de gerar disparidades, pode não atender às necessidades básicas de trabalhadores com remunerações historicamente baixas. Além disso, a temporalidade restrita do benefício (número máximo de parcelas) não leva em conta a heterogeneidade regional e setorial das taxas de desemprego e da capacidade de absorção de mão de obra. Em contextos de crise econômica ou em regiões com baixo dinamismo produtivo, o período de cobertura pode mostrar-se insuficiente para garantir a reinserção do trabalhador.

Destacamos ainda que a vinculação obrigatória à qualificação profissional em alguns casos, embora seja positiva em termos de política ativa de emprego, carece de articulação mais robusta com a oferta de cursos alinhados às demandas do mercado local e com acompanhamento efetivo de inserção pós-formação. Sem essa integração, o dispositivo torna-se mais uma exigência formal do que uma estratégia de requalificação efetiva. Nesse sentido, afirmamos que o seguro-desemprego, na forma definida pela Lei nº 7.998/1990, cumpre papel relevante na rede de proteção social brasileira, mas mantém critérios de acesso e desenho institucional que favorecem trabalhadores inseridos em ocupações formais e estáveis, excluindo grande parte da força de trabalho precarizada. Uma reformulação que amplie o alcance, incorpore a realidade das novas formas de trabalho e assegure valores e

prazos adequados ao contexto socioeconômico poderia torná-lo mais equitativo e efetivo, alinhando-o ao princípio constitucional da proteção social ampla e universal.

É importante destacar ainda que o FAT apresenta como principais itens de despesa primária o programas Seguro-Desemprego e Abono Salarial, que consistem em transferências de renda associados à participação dos indivíduos no mercado de trabalho, apresentando regras próprias de elegibilidade e cálculo de benefícios. Por se tratar de despesas obrigatórias previstas na Constituição, os benefícios financiados pelo FAT não estão sujeitos a cortes ou contingenciamentos. Para assegurar sua execução, a Lei nº 8.352/1991 determinou a constituição de uma Reserva Mínima de Liquidez (RML), aplicada em títulos públicos, cuja remuneração compõe a receita financeira do fundo. Essa reserva atua como provisão contábil para cobrir déficits nominais de médio prazo. Além disso, o FAT financia ações de intermediação de mão de obra e qualificação profissional, compondo o eixo central do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil (Santos, 2025).

Desse modo, apesar de seu arcabouço institucional bem estabelecido, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) tem sua arrecadação fragilizada por disputas quanto à destinação de seus recursos. Para Santos (2025), três principais mecanismos fiscais contribuíram para essa vulnerabilidade: o primeiro foi a desvinculação de receitas, iniciada com o Fundo Social de Emergência (1994) e posteriormente institucionalizada como DRU, que permitiu à União reter parte significativa das contribuições sociais destinadas ao FAT, chegando a 30% em 2016, até ser suspensa em 2020; o segundo mecanismo refere-se às desonerações fiscais, especialmente intensificadas após a crise de 2008, com redução da arrecadação do PIS/Pasep para determinados setores, muitas vezes sem avaliação de impacto social; o terceiro corresponde à EC 103/2019, que autorizou a retenção de parte da arrecadação do PIS/Pasep para o financiamento da Previdência Social, sem regulamentação clara, agravando a imprevisibilidade orçamentária do fundo. Esses fatores configuram vazamentos que comprometem a capacidade do FAT de sustentar políticas públicas de emprego, como evidenciam os dados de perdas acumuladas, que alcançaram R\$50,8 bilhões em 2023.

A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, conhecida como “Contrarreforma da Previdência”, constituiu-se em um dos mais profundos ataques ao sistema de seguridade social estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Sua justificativa oficial partiu do argumento da necessidade de contenção do déficit previdenciário e da busca pelo equilíbrio fiscal do Estado brasileiro, em um contexto

de austeridade e de forte pressão do mercado financeiro. Todavia, uma análise crítica revela que a lógica predominante foi a da subordinação das políticas sociais às exigências do ajuste neoliberal, deslocando o caráter protetivo da previdência para a primazia da estabilidade macroeconômica e dos interesses do capital internacional.

A imposição da idade mínima obrigatória para aposentadoria – de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres – representou uma ruptura com a possibilidade anterior de aposentadoria apenas por tempo de contribuição, o que impactou, sobretudo, os trabalhadores que ingressam precocemente no mercado de trabalho e enfrentam longas jornadas em atividades precárias e insalubres. Ao exigir maior tempo de contribuição e estabelecer períodos de transição mais rígidos do que os previstos em reformas anteriores, a medida significou ampliação da exclusão previdenciária e aprofundou as desigualdades regionais e de classe. Isso porque expressiva parcela da população economicamente ativa, sobretudo nas periferias urbanas e nas zonas rurais, dificilmente conseguirá reunir os requisitos necessários para acessar aposentadoria integral.

Outro aspecto central refere-se à alteração no cálculo dos benefícios, que passou a considerar a média de todos os salários de contribuição e não mais das 80% maiores contribuições. Tal mudança reduziu substancialmente o valor final dos benefícios, penalizando os trabalhadores de trajetória mais instável, caracterizada por períodos de desemprego, informalidade e baixos salários. O resultado imediato foi a diminuição do valor da aposentadoria, com repercussões negativas para a reprodução social das famílias, principalmente em lares onde o rendimento previdenciário constitui a principal ou única fonte de sustento. A medida também atingiu diretamente as pensões por morte e benefícios assistenciais. Ao estabelecer que a pensão corresponderia a 60% do benefício do segurado, com acréscimo de 10% por dependente, até o limite de 100%, a emenda reduziu o caráter protetivo dessa política, impactando sobretudo mulheres e crianças em famílias monoparentais. Ademais, endureceu o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), voltado para idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade, reforçando o viés excludente e seletivo da reforma.

A EC nº 103/2019 inseriu-se em um processo mais amplo de contrarreformas neoliberais, que, ao longo das últimas décadas, vem flexibilizando direitos trabalhistas e previdenciários no Brasil. Conforme destacam Fagnani (2019) e Gentil (2020), a lógica fiscalista orientou a reforma, convertendo a previdência em um instrumento de

ajuste de contas públicas e de ampliação da margem de manobra estatal para atender aos interesses do grande capital, em especial o financeiro. Ao priorizar a geração de superávit primário e a redução dos gastos sociais, a medida retirou dos trabalhadores a responsabilidade coletiva do Estado em garantir condições dignas de aposentadoria, transferindo-lhes o ônus da crise econômica. Assim, a Emenda Constitucional nº 103/2019 não apenas redefiniu as regras previdenciárias, mas também expressou o avanço de um projeto de sociedade marcado pela intensificação da exploração da força de trabalho e pela redução do papel protetivo do Estado. O prolongamento do tempo de contribuição, a diminuição dos valores dos benefícios e a restrição ao acesso a direitos configuraram um retrocesso histórico no sistema de seguridade social brasileiro, que fragilizou ainda mais a classe trabalhadora em um cenário de crescente informalidade, desemprego estrutural e precarização. Dessa forma, a reforma deve ser compreendida como parte do movimento de contrarreformas neoliberais que, em nome da estabilidade fiscal, acentuou a desigualdade social e fragilizou a proteção social constitucionalmente assegurada em 1988.

Em 2019, a Medida Provisória nº 905, de 2019, que instituiu o “Contrato de Trabalho Verde e Amarelo” e alterou a legislação trabalhista, propôs em seu artigo “4-B” descontar dos valores pagos ao beneficiário do seguro-desemprego a contribuição previdenciária, computando o período para efeito de concessão de benefícios previdenciários, sendo revogada pela Medida Provisória nº 955, de 2020. Já em 2020,

a DRU deixou de incidir sobre as arrecadações do PIS/Pasep, mas, em contrapartida, iniciaram-se os repasses do FAT para o custeio da previdência social em 2021, conforme relatado anteriormente. Com isso, os repasses previdenciários não apenas substituíram a DRU, como a superaram em 2023, comparando-se com o último lançamento ocorrido em 2019. Em 2020, ano em que o país foi bastante afetado pela pandemia de covid-19,¹⁰ não houve incidência de desvinculação ou repasse previdenciário e, por isso, o valor das perdas foi menor que nos demais anos (Santos, 2025, p.12).

A instituição do denominado Contrato de Trabalho Verde e Amarelo representou um dos momentos mais explícitos da agenda de flexibilização e desregulamentação trabalhista promovida no Brasil no período recente. Embora sua justificativa formal fosse estimular a criação de empregos para jovens de 18 a 29 anos, a análise de seu conteúdo revela que a medida se configurou como frontal ataque à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e ao conjunto de direitos historicamente

conquistados pela classe trabalhadora. O critério etário e a restrição de contratação apenas para novos vínculos, com limite de 20% do quadro de pessoal, camuflam lógica seletiva e excludente, que privilegia um segmento específico do mercado de trabalho – jovens de baixa experiência formal –, ao mesmo tempo em que precarizou as condições de contratação.

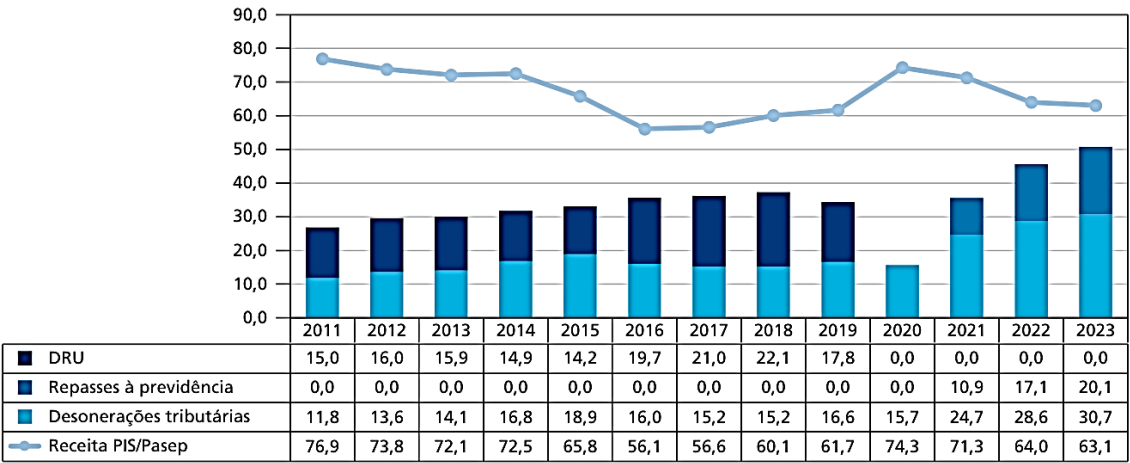
Ao reduzir a alíquota de contribuições previdenciárias patronais e cortar alíquotas de FGTS de 8% para 2%, além de permitir indenização de apenas 20% na multa rescisória, a MP não apenas diminuiu o custo do trabalho para o empregador, mas instituiu um regime jurídico inferior para uma parcela da força de trabalho, cristalizando a desigualdade de tratamento. Ainda mais grave é que o discurso de incentivo ao emprego foi utilizado para justificar a supressão e a flexibilização de direitos de forma ampla, extrapolando a faixa etária prevista. A MP alterou dispositivos relativos à jornada de trabalho, ao trabalho nos domingos e feriados, à correção monetária de débitos trabalhistas e até à tributação do seguro-desemprego, medida inédita que atingia diretamente o direito constitucional de proteção ao trabalhador desempregado (art. 7º, II, da Constituição). Tais alterações, travestidas de modernização, expressam a lógica neoliberal de redução do custo do trabalho por meio da erosão da rede de proteção social.

O caráter temporário da medida, típico das Medidas Provisórias, não impediu que seus efeitos potenciais fossem profundamente estruturantes: ao institucionalizar um tipo de contrato mais barato e menos protetivo, criava-se um incentivo perverso à substituição de empregos regulares por contratos precários, legitimando a rotatividade e a segmentação do mercado de trabalho. Longe de enfrentar o problema estrutural do desemprego, a MP905 operava como instrumento de rebaixamento geral das condições laborais, transformando a juventude trabalhadora em “mão de obra de segunda classe” sob a promessa frágil de inclusão produtiva.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, a MP afrontava princípios fundamentais da “ordem social”, como o valor social do trabalho e a melhoria contínua das condições laborais, além de esvaziar o papel das convenções e acordos coletivos ao priorizar flexibilizações impostas por lei infraconstitucional. Ao propor a incidência de contribuição previdenciária sobre o seguro-desemprego, a medida violava o caráter protetivo do benefício e comprometia seu objetivo de prover subsistência mínima no período de desemprego. Destacamos que a Medida Provisória nº 905/2019 não pode ser entendida como mera política de estímulo ao emprego juvenil, mas como parte de

um projeto mais amplo de desregulamentação trabalhista e de consolidação de um mercado de trabalho segmentado, precarizado e desigual. Sua revogação, antes da conversão em lei, representou vitória parcial das resistências sindicais e sociais, mas os fundamentos que a orientavam permanecem presentes na agenda governamental, exigindo vigilância permanente para evitar novas investidas que fragilizem ainda mais a proteção ao trabalho no Brasil.

Gráfico 11 - Evolução de desonerações, desvinculação e repasses à previdência sobre a contribuição do PIS/Pasep-Brasil (2011-2023 – em R\$1 bilhão).



Fonte: Santos, 2025, p. 12.

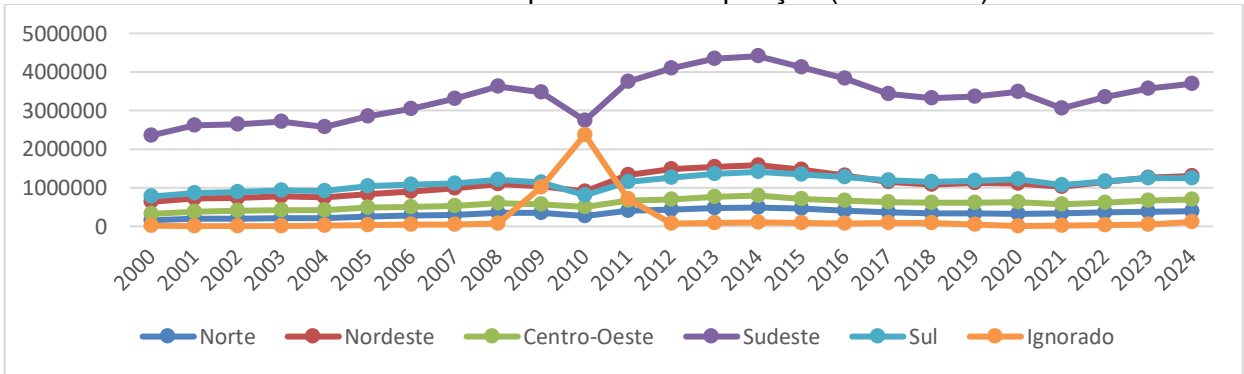
De acordo com Santos (2025, p. 15), em comparação aos padrões internacionais, a proporção do gasto brasileiro com Seguro-Desemprego em relação ao PIB não é considerada alta. Em relação aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil situa-se em nível intermediário, registrando cerca de 0,4% do PIB. Esse percentual é significativamente menor que o observado em nações como Holanda, Bélgica, França e Espanha, onde os índices ultrapassam 1%.

Nesse sentido, entre 2011 e 2023, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) acumulou perdas de R\$ 324,5 bilhões em decorrência de mecanismos como desvinculações, desonerações e retenções, o que correspondeu a 56,6% do total das receitas primárias provenientes do PIS/Pasep no período. Esse comprometimento cresceu de forma expressiva, passando de 34,9%, em 2011, para 80,5%, em 2023, evidenciando aumento da pressão fiscal sobre o fundo. Além de financiar políticas de

emprego, para Santos (2025), o FAT foi utilizado como instrumento de política fiscal, frequentemente à margem de sua governança institucional. Apesar do crescimento patrimonial ao longo dos anos, os desequilíbrios contábeis se acumularam, levando a resultados operacionais negativos a partir de 2009, quando as receitas financeiras já não foram suficientes para cobrir os déficits primários.

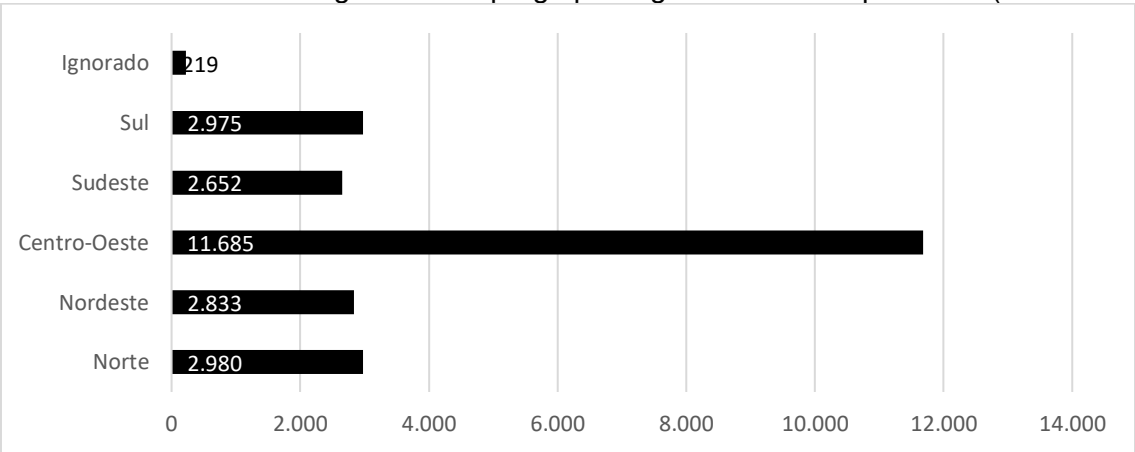
Primeiramente, devemos observar a evolução total da quantidade de requerentes de seguro-desemprego em nível nacional ao longo dos anos; essa evolução expressa a quantidade total de requerentes de seguro-desemprego no Brasil de 2000 a 2024. O ano de 2014 registrou o maior número de requerentes, com 8.692.024, enquanto o ano 2000 teve o menor, com 4.246.969. Isso pode indicar um aumento na quantidade de requerentes ao longo dos anos, com significativo pico em 2014, seguido por queda nos anos seguintes e recuperação em 2022 e 2023. É importante também realizar a análise da contribuição total de cada região ao longo de todo o período disponível nos dados (2000 a 2024).

Gráfico 12 - Seguro-desemprego trabalhador formal: quantidade de requerentes por região de emissão e competência da requisição (2000-2024).



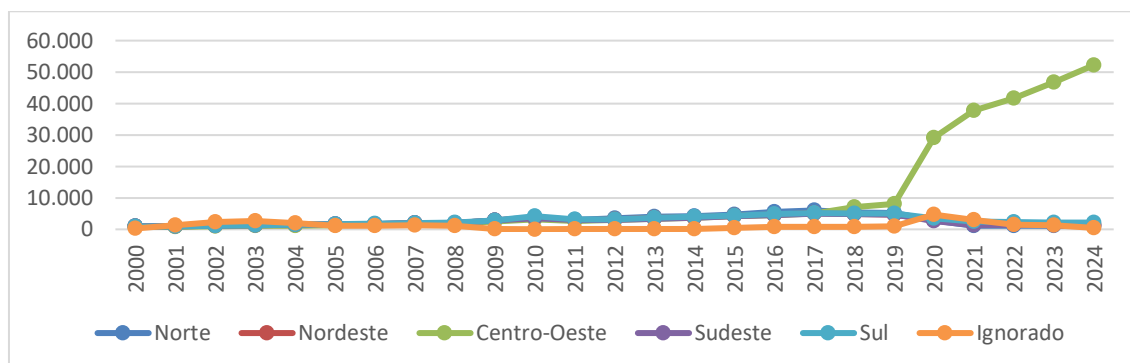
Fonte: IPEA, 2025.

Gráfico 13 - Seguro-desemprego por região: total de requerentes (2000-2024).



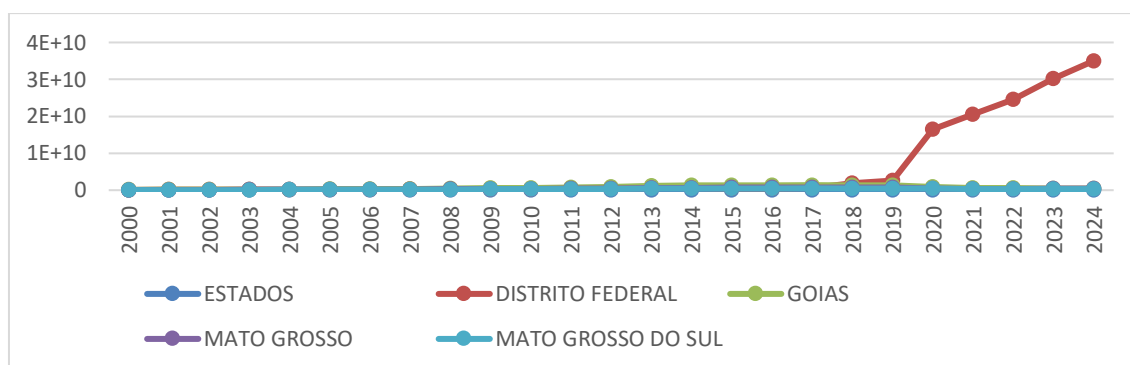
Fonte: IPEA, 2025.

Gráfico 14 - Seguro-desemprego trabalhador formal: valores médios pagos por região (N, NE, CO, SE e S) de emissão e competência de pagamento da parcela (2000-2024).



Fonte: IPEA, 2025.

Gráfico 15 – Seguro-desemprego trabalhador formal: valores médios pagos detalhados por região de emissão e competência de pagamento da parcela (2000-2024) – MT, MS, DF, GO.



Fonte: INEP, 2025.

A análise dos dados referentes à quantidade de requerentes do seguro-desemprego por região do país, entre os anos de 2000 e 2024, evidencia importantes desigualdades estruturais no acesso às políticas de proteção social no Brasil. Observa-se que a região Sudeste concentrou, de forma constante, o maior número de solicitações do benefício, ao longo de todo o período, o que pode ser explicado pelo seu maior contingente populacional e pela relativa formalização de seu mercado de trabalho. Entretanto, é perceptível a tendência de queda nos requerimentos a partir de 2014, com intensificação nos anos seguintes, especialmente entre 2015 e 2021. Entendemos que tal movimento está associado à retração econômica iniciada em 2015, aos efeitos da reforma trabalhista de 2017 e ao avanço da informalidade, que exclui parcela significativa dos trabalhadores do acesso ao seguro-desemprego.

Por outro lado, as regiões Norte e Centro-Oeste mantiveram-se, historicamente, com os menores índices de requerimento, o que não deve ser interpretado como indicativo de menor desemprego, mas, sobretudo, como reflexo da

baixa formalização das relações de trabalho nesses territórios. Grande parte da força de trabalho dessas regiões atua em ocupações informais ou autônomas, o que as torna estruturalmente excluídas das garantias oferecidas pela seguridade social. Esse padrão revela a persistência de desigualdades regionais no país, que comprometem o princípio da universalização da proteção social.

Um dado destoante, no entanto, é o pico abrupto observado na região Centro-Oeste no ano de 2010, que ultrapassou significativamente os demais valores registrados ao longo da série. Tal oscilação não encontra correspondência nas tendências anteriores ou posteriores, podendo, portanto, ter sido provocada por fatores pontuais, como desligamentos em massa, reestruturações setoriais ou inconsistências metodológicas no registro das informações. Embora esse episódio (isolado na série histórica exija cautela na análise, ele reforça a necessidade de constante aprimoramento dos sistemas de monitoramento das políticas públicas.

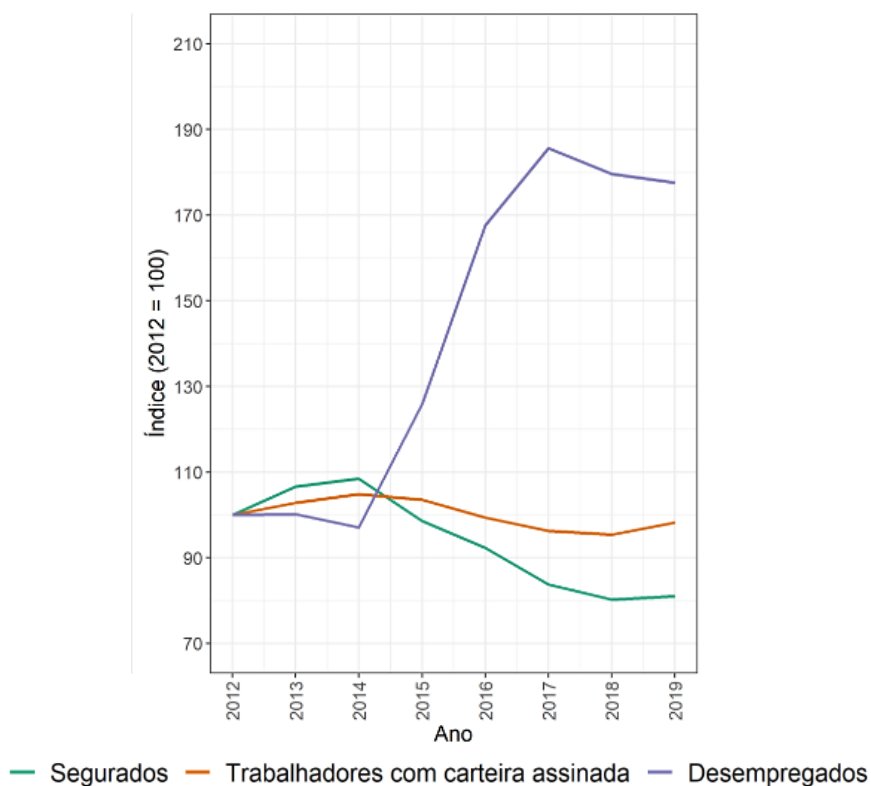
Nos anos mais recentes, sobretudo entre 2022 e 2024, observa-se leve retomada na quantidade de requerentes do seguro-desemprego em todas as regiões, possivelmente relacionada à gradual recuperação do mercado de trabalho formal após os impactos da pandemia de COVID-19. Todavia, o crescimento ainda é modesto e não reverte completamente as perdas acumuladas nos anos anteriores, o que evidencia os limites da política em responder à conjuntura atual de precarização e heterogeneização do trabalho.

Diante desse cenário, torna-se evidente que o seguro-desemprego, embora constitua importante instrumento de proteção ao trabalhador formal, tem alcance restrito diante das profundas transformações do mundo do trabalho no Brasil. A crescente informalidade, a rotatividade elevada e o avanço de formas atípicas de contratação colocam em xeque a efetividade dessa política pública. Por conseguinte, constituem medidas urgentes para garantir maior cobertura e justiça social no país: repensar os critérios de elegibilidade, ampliar o acesso e integrar o seguro-desemprego a outras políticas de inserção produtiva e qualificação profissional.

Devemos destacar que o índice de cobertura desse programa pela população é extremamente baixo, representando apenas 3,8%. Observamos também que a população desempregada é cada vez mais proveniente da inatividade, do autoemprego/subemprego e das ocupações informais, em que o benefício proposto pelo programa não tem alcance. Outro fator importante refere-se à longa duração do

desemprego no Brasil, em que as parcelas do benefício não cobrem o tempo de busca e conquista por novos postos de trabalho.

Gráfico 16 - Índice de crescimento da quantidade de trabalhadores com carteira assinada e de trabalhadores desempregados (2012-2019).



Fonte: Menezes, 2024, p. 18.

Ao estreitar a definição de vínculo empregatício e ampliar as formas precárias de inserção no mercado de trabalho, as transformações introduzidas pela Lei nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista) também impactam significativamente o acesso, a cobertura e a efetividade do seguro-desemprego no Brasil. A principal implicação recai sobre a redução do acesso ao benefício, uma vez que o seguro-desemprego é assegurado apenas aos trabalhadores formais, com vínculo empregatício regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Com a ampliação de modalidades como contrato intermitente, trabalho parcial, contratação de autônomos exclusivos e terceirização ampla, cresce o número de trabalhadores que, embora economicamente ativos, não preenchem os requisitos legais para receber o seguro-desemprego, como tempo mínimo de contribuição, desligamento sem justa causa e regularidade no registro do vínculo.

O contrato intermitente, mesmo sendo formalmente registrado, não assegura estabilidade e continuidade da remuneração necessária para gerar depósitos

regulares do FGTS e cumprimento dos períodos exigidos para concessão do benefício. Em muitos casos, os trabalhadores intermitentes ficam sem jornadas efetivas ou recebem remunerações irregulares, comprometendo o cumprimento das exigências legais para acesso ao seguro-desemprego. Outro ponto relevante é que, com o crescimento da terceirização e da contratação como autônomo, aumenta o contingente de trabalhadores não reconhecidos juridicamente como empregados, embora estejam inseridos em relações laborais típicas de subordinação. Esse processo resulta subnotificação de vínculos formais, reduzindo o número de trabalhadores com direito à proteção social em caso de desemprego involuntário.

Além disso, o enfraquecimento das formas tradicionais de contratação tem implicado menor arrecadação ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que é responsável por financiar o seguro-desemprego. A retração no volume de contribuições compromete a sustentabilidade do sistema, especialmente em contextos de aumento do desemprego e de rotatividade, como observado nos dados entre 2015 e 2021. O aumento do desalento e da informalidade como consequência da precarização das formas contratuais, verificado nas tabelas, evidencia um cenário em que grande parte da força de trabalho está excluída da proteção previdenciária e assistencial, incluindo o seguro-desemprego. Essa realidade reforça o argumento de que a reforma trabalhista aprofundou as desigualdades, ao mesmo tempo em que fragilizou os instrumentos públicos de proteção social ao trabalhador.

Tabela 23 - Quantidade máxima de parcelas do seguro-desemprego e duração média do desemprego (em semanas) (1986-2018).

	1986	1989	1992	1995	1998	2001	2004	2007	2011	2013	2016	2018
Quantidade máxima de parcelas	16	16	16	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Duração média do desemprego – São Paulo	17	15	23	22	35	48	55	48	30	27	37	49
Duração média do desemprego - Salvador	-	-	-	-	43	56	67	68	50	43	52	66
Duração média do desemprego – Porto Alegre	-	-	-	26	41	43	44	34	23	20	35	-

Fonte: Menezes, 2024, p. 21.

Menezes (2024) sintetiza a história desse programa brasileiro:

O Brasil implementou o seguro-desemprego de maneira tardia e se manteve alheio, até os anos 1990, às convenções internacionais que regulamentavam as políticas de auxílio financeiro aos desempregados. Vale ressaltar que o mercado de trabalho brasileiro é típico dos países latino-americanos: o setor informal sempre foi significativo, o desemprego aberto demorou a se constituir como um problema e suas desigualdades socioeconômicas são expressivas. Após uma breve experiência na década de 1960, o seguro só foi retomado em meados dos anos 1980, durante a transição democrática. A criação do seguro não pode ser separada do ‘espírito’ da época, observado na demanda pela expansão do regime de bem-estar e na incorporação dos sindicatos na gestão dos fundos públicos. Essas experiências sintetizam as mudanças do seguro até o fim dos anos 2000, em uma evolução incremental das suas regras e procedimentos, observada nas demais políticas públicas. Desde então, outras preocupações passaram a ocupar a agenda estatal. O seguro foi submetido a reformas restritivas na década de 2010, em um período atravessado por crises econômicas, ajuste fiscal e fortalecimento de ideias que apregoavam a redução do papel do Estado na distribuição de recursos sociais (Menezes, 2024, p. 7).

Devemos destacar, no entanto, que o seguro-desemprego, cujos dados são analisados neste estudo, é um importante programa da Política de Emprego. É necessário frisar que apenas o aumento progressivo do número de benefícios concedidos não deve ser considerado separadamente, mas a soma do quantitativo de requerentes, considerando a situação de desemprego estabelecida.

Tabela 24 - Dados do Seguro Desemprego por ano (2000 a 2023).

ANO	TOTAL ANUAL REQUERENTES		
2000	4.261.372	2011	8.006.938
2001	4.774.256	2012	8.062.077
2002	4.885.581	2013	8.570.616
2003	5.066.114	2014	8.800.030
2004	4.895.433	2015	8.191.459
2005	5.498.179	2016	7.563.191
2006	5.857.986	2017	6.845.183
2007	6.290.812	2018	6.580.595
2008	6.951.981	2019	6.655.942
2009	7.591.138	2020	6.784.125
2010	7.589.688	2021	6.088.773
		2022	6.689.577
		2023	7.165.262

ANO	MÉDIA MENSAL REQUERENTES
2000	355.114
2001	397.855
2002	407.132
2003	422.176
2004	407.953
2005	458.182
2006	488.166
2007	524.234
2008	579.332
2009	632.595
2010	632.474
2011	667.245

2012	671.840
2013	714.218
2014	733.336
2015	682.622
2016	630.266
2017	570.432
2018	548.383
2019	554.662
2020	565.344
2021	507.398
2022	557.465
2023	597.105

Fonte: MTE, 2024.

No ano de 2020, devido à pandemia de COVID-19, o Governo Federal, a partir do Ministério da Economia, instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que oferecia medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública e de emergência de saúde pública. O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm) foi pago quando houve acordo entre trabalhadores e empregadores nas seguintes circunstâncias: situações de redução proporcional da jornada de trabalho e de salário; suspensão temporária do contrato de trabalho.

O BEm foi instituído pela Medida Provisória nº 936 e convertido na Lei Federal nº 14.020, em 06 de julho de 2020, restituído pela Medida Provisória nº 1.045, em 27 de abril de 2021. Para ser beneficiado pela normativa, o empregador poderia, com até 120 dias de duração, por meio de acordos individuais ou coletivos com seus empregados, reduzir a jornada de trabalho e salário ou suspender contratos de trabalho. Os empregadores deveriam estar no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), ou, em se tratando de Empregador Doméstico, deveriam estar no Cadastro de Atividade Econômica da Pessoa Física (CAEPF).

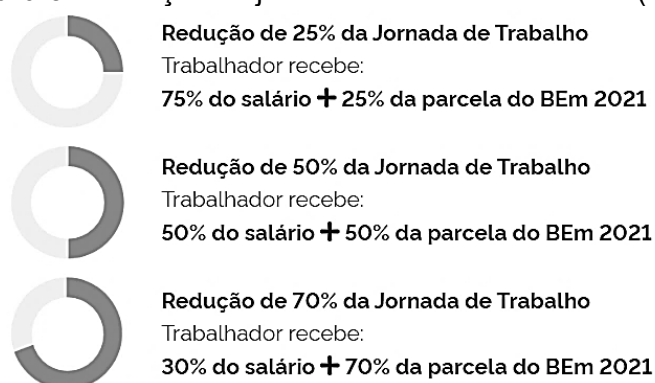
Para receber esse subsídio, o salário-hora do trabalhador não poderia ser reduzido, e os empregadores deveriam comunicar ao sindicato trabalhista e ao Ministério da Economia a celebração do acordo coletivo ou individual no prazo máximo de até 10 dias.

O BEM seguiu as diretrizes de diminuição dos salários, como previa o Programa de Proteção ao Emprego (PPE), instituído em 2015, com agravio da

recessão no país. A Lei Federal nº 13.189/2015, que criou o PPE, foi posteriormente alterada pela Lei nº 13.456/2017, que o redefiniu como Programa Seguro-Emprego (PSE): o Programa previa uma medida para subsidiar as empresas devido à crise econômica com o objetivo de preservar o vínculo formal de emprego, permitindo redução temporária da jornada de trabalho e de salários (o Estado complementaria parcialmente a perda salarial). A redução temporária da jornada de trabalho previa a diminuição de até 30% dos salários, em que o governo arcava com 15% dessa redução salarial, usando recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Desse modo, além de a adesão ao PPE/PSE ser feita apenas por empresas que demonstrassem dificuldades econômico-financeiras, trabalhadores com a jornada reduzida de forma arbitrária ou sem justa causa não poderiam ser demitidos.

Figura 3 - Redução de jornada de trabalho e salário (BEm).



Fonte: Ministério da Economia, 2024.

A suspensão dos contratos de trabalho teria o prazo máximo de 120 dias e, caso o trabalhador tivesse direito a plano de saúde ou tíquete alimentação, esses benefícios deviam ser mantidos durante a suspensão do contrato de trabalho. Porém, as empresas que apresentavam receita bruta maior que R\$ 4,8 milhões, em 2019, os trabalhadores com contratos suspensos recebiam 70% da parcela do BEm 2021 somado a 30% do salário. De acordo com o Ministério da Economia, caso o trabalhador fosse demitido, o recebimento do BEm não seria descontado do seguro-desemprego devido, e os salários recebidos com redução ou suspensão não afetariam o cálculo do valor do seguro-desemprego.

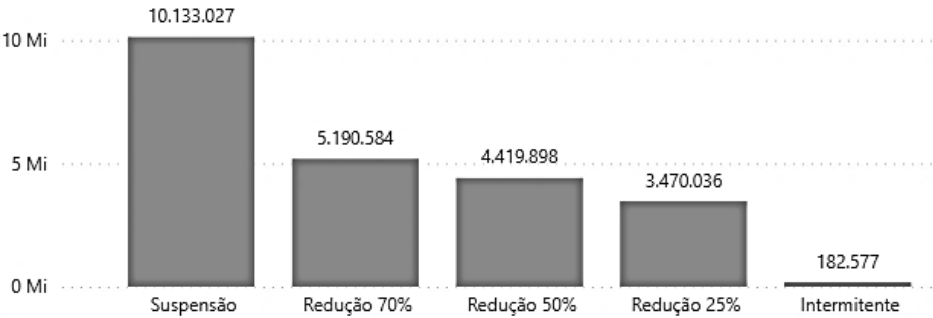
De acordo com o Painel de Informações do BEm¹⁷⁵ da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, entre os anos de 2020 e 2021, foram celebrados 23.396.122 acordos entre 1.565.134 empregadores e 10.555.693 trabalhadores beneficiados.

Tabela 25 - Dados quantitativos do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm) 2020-2021.

ANO	Acordos celebrados	Trabalhadores	Empregadores
2020	20.120.279	9.849.113	1.464.730
2021	3.275.843	2.593.980	634.525
TOTAL	23.396.122	10.555.693	1.565.134

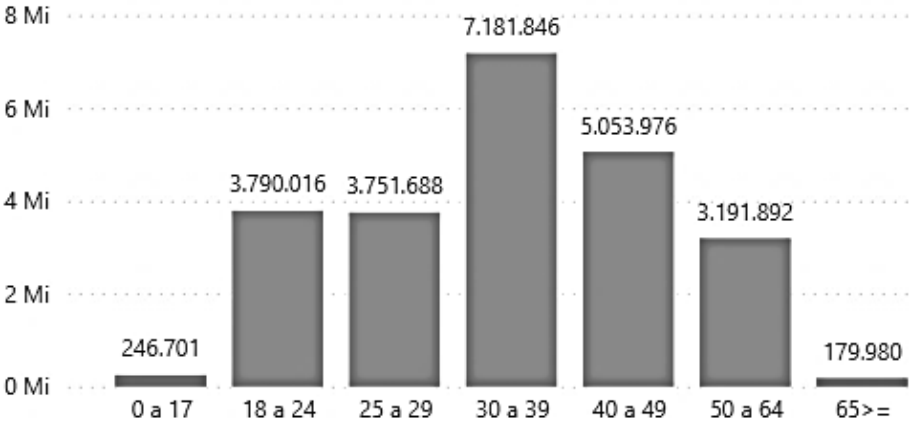
Fonte: Ministério da Economia, 2024.

Gráfico 17 - Tipos de acordos por adesão ao BEm (2020-2021).



Fonte: Ministério da Economia, 2024.

Gráfico 18 - Acordos por adesão ao BEm por faixa etária (2020-2021).



Fonte: Ministério da Economia, 2024.

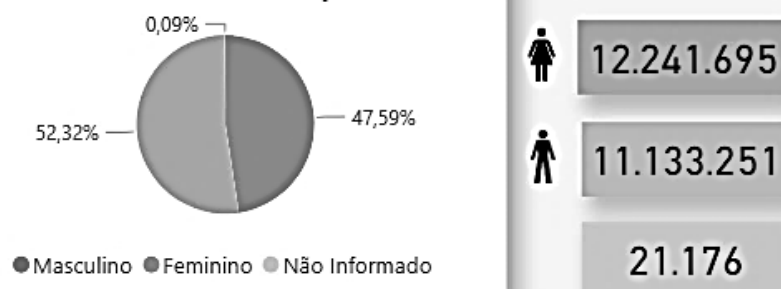
¹⁷⁵ Dados disponíveis em:
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMGUxYTljODgtNjkzYy00YmJmLWExMzEtMWU4YzNmNTlhOWNiliwidCI6IjNlYzkyOTY5LTZhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>
Acesso em: 29/01/2024

Tabela 26 – Acordos por adesão ao BEm por setor de atividade econômica e quantidade de acordos (2020-2021).

Agropecuária	68.472
Comércio	5.700.164
Construção	514.094
Indústria	4.874.868
Não Informado	185.097
Serviços	12.053.427
Total	23.396.122

Fonte: Ministério da Economia, 2024.

Figura 4 - Quantidade de acordos por adesão ao BEm por sexo (2020-2021)



Fonte: Ministério da Economia, 2024.

A análise dos dados do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm), referente aos anos de 2020 e 2021, revela importantes aspectos sobre as medidas adotadas pelo Estado brasileiro frente à crise provocada pela pandemia da Covid-19. Em termos quantitativos, observa-se expressivo número de acordos celebrados em 2020 (mais de 20 milhões), que se reduziu drasticamente em 2021 (cerca de 3,2 milhões). Essa redução pode ser atribuída à diminuição da cobertura estatal e ao arrefecimento das medidas emergenciais, que, no início da pandemia, foram implementadas com maior amplitude.

A maior parte dos acordos concentrou-se em contratos com suspensão total do contrato de trabalho, somando mais de 10 milhões de casos. Isso demonstra que, ao contrário de preservar os vínculos laborais com alguma remuneração ou jornada reduzida, houve prevalência de suspensão, o que expôs os trabalhadores a maior insegurança. Outro dado relevante é que os setores mais atingidos foram os de serviços (com mais de 12 milhões de acordos) e de comércio (com 5,7 milhões), evidenciando sua fragilidade frente às restrições de circulação e consumo impostas pela pandemia.

No recorte por faixa etária, verifica-se significativa concentração de acordos entre trabalhadores de 30 a 39 anos (7,1 milhões) e de 40 a 49 anos (5 milhões), faixas que tradicionalmente concentram a força de trabalho economicamente ativa. Tal dado sugere que o impacto da pandemia e das medidas emergenciais não poupou os segmentos mais produtivos da população. Quanto ao gênero, observa-se leve predominância de acordos celebrados por mulheres (52,32%), o que pode refletir maior precariedade de vínculos empregatícios femininos bem como sua predominância em setores mais vulneráveis à crise.

Embora tenha contribuído para evitar parte das demissões no curto prazo, a análise dos critérios e fundamentos do BEm revelam fragilidades no desenho institucional e na efetividade da proteção social. Nesse sentido, devemos destacar como ponto crítico a restrição do público-alvo, uma vez que o benefício destinou-se exclusivamente a trabalhadores com vínculo formal regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), excluindo, automaticamente, os milhões de trabalhadores informais, autônomos e intermitentes – justamente os mais vulneráveis à perda de renda e à insegurança laboral no contexto pandêmico. Essa delimitação reafirma a lógica segmentada do sistema brasileiro de proteção social, que concentra cobertura nos setores mais formalizados e deixa à margem a maioria precarizada da força de trabalho.

Quanto ao cálculo do benefício, a vinculação ao valor do seguro-desemprego resultou em compensações apenas parciais das perdas salariais, especialmente nos casos de redução proporcional de jornada e salário. Como o percentual aplicado incidia sobre o valor do seguro-desemprego e não sobre o salário integral, trabalhadores de menor renda sofreram redução expressiva no poder aquisitivo, comprometendo a capacidade de manutenção de suas necessidades básicas.

Outro fato sensível é a negociação individual, prevista no artigo 12 da Lei nº 14.020/2020, que merece destaque pela sua repercussão na proteção coletiva do trabalho. Esse dispositivo autorizou que os acordos de redução proporcional de jornada e salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho fossem firmados diretamente entre empregador e empregado, sem intermediação sindical, em determinados casos definidos na lei – como para empregados com salário igual ou inferior a R\$3.135,00 ou superior a dois tetos do Regime Geral

de Previdência Social. Tal mecanismo, ainda que justificado pelo governo como necessário para dar agilidade às medidas, fragilizou o papel dos sindicatos e expôs trabalhadores, especialmente os de menor renda, a negociações assimétricas, nas quais a possibilidade de recusa era mínima diante do risco de demissão em plena crise sanitária e econômica.

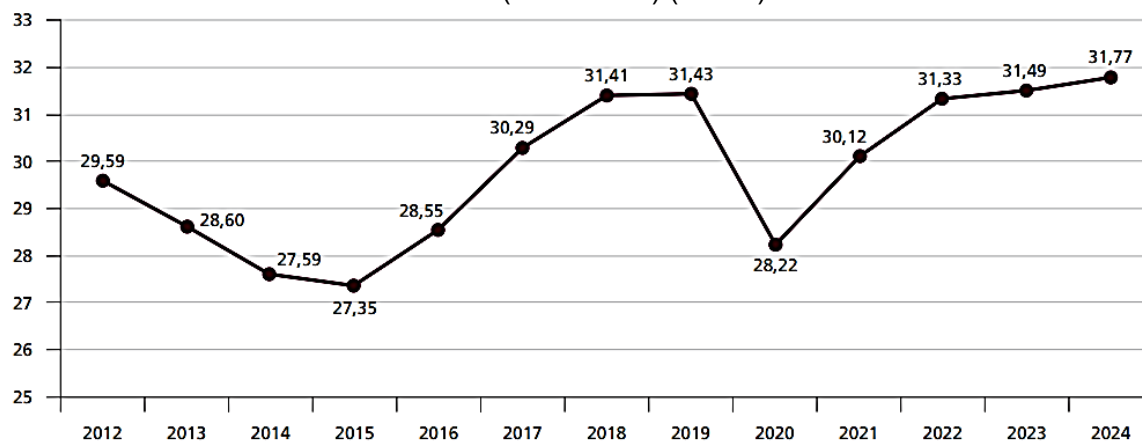
A temporalidade limitada do BEM, condicionada à duração do estado de calamidade pública, é outro aspecto problemático. Embora coerente com o caráter emergencial da política, essa delimitação ignorou que os efeitos recessivos sobre o mercado de trabalho se prolongaram para além da vigência formal do estado de calamidade, deixando trabalhadores vulneráveis a desligamentos e perdas salariais logo após o término do benefício.

Desse modo, reforçamos que a lei apresentou grande fragilidade no monitoramento e na exigência de contrapartidas das empresas. Apesar da previsão de estabilidade provisória no emprego por período equivalente ao de recebimento do benefício, não se instituíram mecanismos robustos de fiscalização que impedissem dispensas indiretas ou alterações contratuais que reduzissem a proteção do trabalhador. Assim, a análise dos critérios do BEM evidencia que, embora tenha atuado como medida de contenção emergencial, seu alcance restrito, a compensação salarial parcial, a flexibilização da negociação coletiva – prevista no art. 12 – e a ausência de garantias efetivas de manutenção do emprego configuram um modelo focalizado e limitado, que atendeu prioritariamente ao objetivo de mitigar efeitos imediatos e mais danosos da crise, sem promover proteção social mais abrangente e estrutural.

Apesar do alcance da política, cabe importante crítica: o BEm, embora com a proposta de proteger o emprego, funcionou como um subsídio ao empregador, garantindo a manutenção dos contratos formais em detrimento de uma política pública mais ampla e protetiva ao trabalhador. Além disso, a medida foi limitada a curto tempo e pequeno valor (levando em consideração a duração da pandemia, e a queda abrupta da renda dos trabalhadores), revelando o caráter transitório e residual das ações emergenciais adotadas no Brasil. Outro problema foi a ausência de mecanismos de fiscalização e de garantia da reversão das suspensões e reduções de jornada em demissões, posteriormente, o que esvazia a eficácia da medida como política de emprego.

Os dados da evolução da informalidade divulgados recentemente pelo IPEA, ilustram que o BEm, apesar de atuação emergencial limitada, apresentou boa adesão, no entanto não impediu, já em 2021, que a informalidade voltasse a subir.

Gráfico 19 - Evolução da taxa de informalidade entre assalariados do setor privado e doméstico (2012-2024) (Em %).



Fonte: IPEA (2025).

De acordo com o IPEA (2025),

O ciclo de deterioração do mercado de trabalho fica bem caracterizado entre 2016 e 2019, com desemprego elevado e queda do assalariamento formal. Considerando esse período em conjunto, verifica-se uma continuidade da correlação negativa entre desemprego e assalariamento. Os dados apontam que o BEm cumpriu um papel relevante no auge da pandemia, mas foi marcado por limitações estruturais, com impactos desiguais por setor, idade e gênero. Seu desenho, centrado na lógica da flexibilização contratual e no apoio indireto às empresas, evidenciou a frágil proteção social ao trabalhador brasileiro, especialmente em contextos de crise (IPEA, 2025, p. 6).

Devemos ressaltar os impactos negativos que a chamada contrarreforma trabalhista implementada no Brasil a partir da aprovação da Lei nº 13.467/2017, ocasionou no SG e no BEm, intensificando tendências já presentes de precarização das relações de trabalho. Ao flexibilizar direitos e promover alterações profundas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), essa reforma não só fragilizou os vínculos empregatícios tradicionais, como também ampliou formas de contratação atípicas, com menor proteção social, que não foram alvos dos programas em tela. A valorização da negociação individual, a prevalência do negociado sobre o legislado e o enfraquecimento da atuação sindical são

elementos que favoreceram um ambiente de maior vulnerabilidade para os trabalhadores, especialmente os que ocupam postos mais frágeis no mercado.

Um dos efeitos mais marcantes dessa estratégia foi o incentivo ao trabalho autônomo, por meio da legalização de modalidades como trabalhador intermitente e contratos por tempo parcial, além da ampliação do uso de microempreendedores individuais (MEIs) para ocupar funções que antes seriam exercidas por empregados regulares. Tal incentivo contribuiu para o esvaziamento das políticas públicas de emprego, uma vez que desloca a responsabilidade da proteção social do Estado para o indivíduo. Nesse modelo, o trabalhador passa a assumir os riscos da atividade econômica, sendo excluído de direitos básicos como seguro-desemprego, férias remuneradas, jornada limitada e contribuição previdenciária adequada.

Consequentemente, observa-se substancial redução na rede de proteção trabalhista, ao mesmo tempo em que cresce o contingente de trabalhadores em condições precárias, com baixa remuneração, instabilidade contratual e pouca ou nenhuma cobertura previdenciária. Esse processo aprofunda as desigualdades estruturais do mercado de trabalho brasileiro, atingindo com maior severidade as populações mais vulneráveis – mulheres, jovens, negros e moradores das periferias urbanas. Assim, a contrarreforma trabalhista, ao invés de gerar empregos de qualidade, impulsionou uma lógica de “uberização” do trabalho, marcada pela informalidade disfarçada e pela erosão dos direitos historicamente conquistados. Oliveira (2003) anunciava esse grave quadro de informalidade:

Emprego estável é privilégio, regras de previsibilidade foram traduzidas como burocracia. A financeirização das economias e principalmente dos orçamentos públicos retira autonomia do Estado; produz-se uma autonomização do mercado, que é o outro pilar da exceção. Mas a contradição está em que, tornado supérfluo pela autonomização, o Estado se funcionaliza como uma máquina de arrecadação para tornar o excedente disponível para o capital. E a exceção está em que as políticas sociais não têm mais o projeto de mudar a distribuição da renda (...) e se transformaram em antipolíticas de funcionalização da pobreza. O que estou descrevendo é o Ornitórrinco, com maiúsculas. (...) Capital financeiro na cabeça, informatização em todos os meios de produção e de consumo, dívida externa, altíssima informalidade, pobreza (...). Isto é, mamífero com bico e patas de pato, semi-aquático, cujas mamas são pelos, e que (...) bota ovo (Oliveira, 2003, p. 11).

De acordo com Tavares (2021),

a informalidade, ao contrário de ser intersticial, oferece indícios de estar se generalizando, tendendo a tornar-se a forma essencial da relação econômica capitalista. Esta não é uma tendência à qual se deva fechar os olhos. Nessa condição, os locais de trabalho são improvisados; a clandestinidade permite que a produção escape à fiscalização dos organismos responsáveis pela higiene e segurança do trabalho; as jornadas de trabalho são mais longas; não se respeitam folgas de finais de semana e feriados; não se tem proteção social; explora-se brutalmente o trabalho da mulher; propicia-se a prática do trabalho infantil; avilta-se o salário pela presença de intermediários; reduz-se o quadro de associados dos sindicatos. Tudo isso ocorre porque os trabalhadores informais, menos que os formais, não têm nenhum poder de negociação. Sua sobrecarga de trabalho e suas dificuldades materiais inviabilizam qualquer mobilização organizada (Tavares, 2021, p. 271).

De acordo com Ésther (2024, p. 93), a situação de pandemia, com o consequente isolamento social, foi responsável por ampliar a demanda por trabalho digital e por serviços de entrega, em que duas considerações merecem destaque quanto ao processo de isolamento social:

certas categorias de trabalhadores puderam efetivamente realizá-lo – como professores, terapeutas e outros – por meio do trabalho remoto, em formato de home office ou teletrabalho, enquanto outras categorias – como entregadores e prestadores de serviços, a exemplo dos vinculados à Amazon, iFood, entre outras plataformas – não puderam fazê-lo em condições ideais. Consequentemente, o nível de exploração do trabalho aumentou das de forma expressiva, seja por meio da intensificação e expansão jornadas, seja pela transferência de custos para os trabalhadores – como a compra e manutenção de veículos, aquisição de aparelhos celulares, pagamento de internet, entre outros exemplos. Nesse contexto, a desantropomorfização do trabalho se deu de forma mais intensa por meio dos robôs e máquinas digitais que automatizam parte do processo produtivo, como no caso dos algoritmos (Ésther, 2024, p. 93).

É notável em ambos os programas que a contrarreforma trabalhista gerou novas tendências de precarização do trabalho, esvaziando as políticas de emprego, reduzindo a proteção aos trabalhadores, que buscam sua sobrevivência no trabalho autônomo, intermitente ou temporário.

Destacamos que a comparação entre o seguro-desemprego e o BEM evidencia que, embora com naturezas e finalidades distintas, ambos

compartilham uma limitação central: a cobertura restrita ao emprego formal, deixando desprotegida a maioria da força de trabalho em ocupações precárias e informais.

O seguro-desemprego garante renda integral (dentro dos limites da lei) ao trabalhador já desempregado, mas sem preservar o vínculo. O BEM procurou preservar o vínculo formal no curto prazo emergencial, mas com compensação parcial e flexibilização de direitos, fragilizando a negociação coletiva. Assim, enquanto o seguro-desemprego representa um mecanismo consolidado, porém excludente, o BEM configurou-se como medida emergencial focalizada, de caráter temporário e efeito limitado na mitigação das desigualdades estruturais do mercado de trabalho brasileiro.

Os dados e as normativas materializam o caráter restritivo dessas políticas de emprego passivas e a ineficácia no processo de geração de empregos, em uma gestão ultraneoliberal que foi responsável por reduzir a renda dos trabalhadores e subsidiar a drenagem dos recursos dos trabalhadores via FAT para as empresas.

CONCLUSÃO

O processo de desconstrução dos direitos do trabalho no Brasil demonstra que as políticas de emprego do governo Temer-Bolsonaro radicalizaram as condições precárias da força de trabalho. O ciclo político da gestão do PT, apesar de indicar certa precarização das políticas de trabalho, demonstram melhores índices quanto aos fatores sociais, e uma concepção mais ampliada das políticas de emprego, com melhores fundamentos. Apesar de atrelar os programas de emprego aos da assistência social, possibilitou maior acesso e expressividade do que nos anos de 2016 a 2022. No período supracitado, inferimos que, embora tenha havido diversas variáveis interferindo nos entornos da superpopulação relativa, as políticas de emprego constituíram-se como importantes fatores que remodelaram a superpopulação relativa flutuante, projetada para a superpopulação relativa estagnada, haja vista o aumento do empobrecimento relativo e absoluto da força de trabalho brasileira.

Embora a relação entre os dados sociais e o impacto dessas políticas não seja direta, uma vez que envolve uma série de outros elementos analíticos, a configuração geral dos dados levantados mostra agravamento do desemprego e da desigualdade social nesse período, tendo em vista a correlação da política de emprego com a formatação da superpopulação relativa nesse período. Devemos destacar nesse processo o papel da precarização estrutural do trabalho, ampliada desde a crise de 2008,

Essa tendência se desenhava desde princípios da década de 1970, quando deslanchou o processo de reestruturação produtiva do capital em escala global. Um dos elementos mais expressivos desse processo pôde ser observado com o ingresso da China no mercado capitalista, acompanhado da inserção ou da ampliação da atividade industrial em vários países do mundo asiático. O aumento da exploração do trabalho, que passou cada vez mais a se configurar de fato como superexploração da força de trabalho, além de aumentar o desemprego, ampliou enormemente a informalidade, a terceirização e a flexibilização da força de trabalho, processo esse que atinge não só os países do Sul, as periferias do sistema, mas também os países centrais (Antunes, 2018, p. 55-56).

Nesse sentido, foi possível inferir que a precarização, enquanto processo capitalista, não é algo estático, caracterizando-se como

um modo de ser intrínseco ao capitalismo, um processo que pode tanto se ampliar como se reduzir, dependendo diretamente da capacidade de resistência, organização e confrontação da classe trabalhadora (...). Trata-se de uma tendência que nasce, conforme Marx demonstrou em *O capital*, com a própria criação do trabalho assalariado no capitalismo. Como a classe trabalhadora vende sua força de trabalho e só recebe por parte de sua produção, o excedente que é produzido e apropriado pelo capital tende a se ampliar por meio de vários mecanismos intrínsecos à sua lógica. Uma vez que os capitais buscam com frequência aumentar o mais-valor (tanto o relativo quanto o absoluto), a incessante ampliação da troca desigual entre o valor que o proletariado produz e o que ele recebe é uma tendência presente na própria lógica do capitalismo. Para tanto, são usados vários mecanismos, como a intensificação do trabalho, o prolongamento da jornada, a restrição e a limitação dos direitos, os novos métodos de organização sociotécnica do trabalho etc. Assim, a precarização da classe trabalhadora é uma processualidade resultante também da luta entre as classes, da capacidade de resistência do proletariado, podendo, por isso, tanto se ampliar como se reduzir. Dessa forma, esse movimento ocorre tanto em função do aumento da exploração capitalista quanto das lutas da classe trabalhadora, em suas greves, lutas sindicais e embates contra o capital. Foi por isso que tanto Marx quanto Engels demonstraram que se alternam incessantemente as formas de exploração do trabalho, fenômenos que se acentuam com a expansão da 'superpopulação relativa', que faz com que os capitais se utilizem da força excedente de trabalho para intensificar ainda mais a ampliação dos níveis de exploração e a consequente precarização da classe trabalhadora. No capitalismo atual, a superpopulação relativa (ou exército industrial de reserva), que Marx, no capítulo 23 do Livro I de *O capital*, indicou como sendo constituída por três formas – a latente, a estagnada e a flutuante –, adquire novas dimensões e configurações. Fenômeno, aliás, que o autor indicou, nos contornos e limites de seu tempo histórico, quando, ao definir o contingente flutuante, lembrou que 'uma parte dela [da superpopulação flutuante, ou seja, dos dispensados pela indústria] emigra e, na realidade, não faz mais do que seguir os passos do capital emigrante'. Hoje, dados o crescimento e a circulação da força de trabalho imigrante, que se intensificam exponencialmente em dimensões globais, aumenta ainda a superpopulação relativa e, por consequência, o exército de força sobrança global de trabalho. Nessa contextualidade, ampliam-se ainda mais os mecanismos de exploração, intensificação e precarização da classe trabalhadora, uma vez que a destruição dos direitos sociais conquistados passa a ser uma imposição do sistema global do capital em sua fase de hegemonia financeira (Antunes, 2018, p. 59-60).

A ausência das políticas de emprego efetivas é um dos motivos que contribui para as ditas “políticas de emprego” atuais intensificarem a pobreza, ao

ponto que a superpopulação flutuante migra para a superpopulação estagnada. Nesse sentido, concordamos com a perspectiva de Druck (2022), para quem

um outro aspecto se refere às diferentes interfaces do neoliberalismo: a globalização e a financeirização constituindo um capitalismo flexível e neoliberal, que tem em comum e central em sua dinâmica a **precarização social do trabalho**. As transformações no trabalho decorrentes do processo de globalização financeira, da reestruturação produtiva e da implantação de políticas neoliberais, colocaram a precarização social do trabalho como centro da dinâmica do capitalismo contemporâneo. (...) A precarização social passa a ser uma estratégia de dominação do capital, e que tem uma multidimensionalidade: se manifesta no âmbito da organização do trabalho, dos processos de trabalho, das formas de inserção no mercado de trabalho, na organização coletiva e sindical, na saúde do trabalhador e nas regras definidas pelo direito do trabalho. (...) O neoliberalismo rompe com a ideia de solidariedade, com a ideia de coletivo e de ação coletiva, e valoriza o indivíduo, a concorrência de tudo, de todos contra todos, que passa a ser incorporada cada vez mais entre os próprios trabalhadores. Concorrência não só como um elemento mais geral da dinâmica do sistema capitalista e da disputa entre capitais, mas que passa a ser parte do cotidiano do trabalho, das condições objetivas e subjetivas dos trabalhadores. A substituição do emprego pela ocupação, o estancamento da tendência à formalização do trabalho, a 'desfiliação' ou a desconstrução da relação salarial em todos os níveis e setores, a terceirização, precarização, flexibilização, desemprego (Druck, 2022, p. 157-158, grifos nossos).

Assim, novamente substanciamos que as os dados sociais em si não expressam relação direta ou causal da efetividade das políticas de emprego, ou até mesmo das políticas sociais de modo geral. Esses dados quantitativos e qualitativos da realidade brasileira caracterizam uma relação política de impacto das ações públicas em diversos âmbitos da gestão: econômicos, sociais e políticos.

Desse modo, diversos elementos permeiam indiretamente essa relação, entre dados sociais e políticas sociais, bem como entre políticas de emprego e superpopulação relativa. Para isso, ressaltamos que devem ser considerados os valores conceituais desse processo, cujos índices poderão expressar essa razão comparativa da dinâmica da superpopulação relativa brasileira com a possível ausência e ineficácia das políticas e dos programas de emprego nos anos de 2016 a 2022.

Destacamos que a taxa de desemprego cresceu significativamente após 2014, atingindo o pico em 2021 com mais de 14%, antes de começar a cair gradualmente. A informalidade manteve-se em crescimento, ultrapassando os 46%, o que evidencia a crescente precarização do trabalho formal no país. Os beneficiários do seguro-desemprego diminuíram ao longo dos anos, mesmo com o aumento do desemprego, indicando esvaziamento da política de proteção ao trabalhador formal. Já o Auxílio Emergencial, implementado em 2020, atingiu 68,3 milhões de pessoas, mas sofreu forte retração em 2021, afetando 43,5 milhões e, posteriormente, 39,2 milhões – o que reforça sua natureza transitória e limitada. Assim, o índice de pobreza aumentou sensivelmente a partir de 2015, alcançando 30,2%, em 2021. Isso demonstra que as políticas emergenciais não foram suficientes para conter o avanço da pobreza estrutural.

Esses dados evidenciam, de forma quantitativa, os impactos da reforma trabalhista, das políticas de austeridade e da gestão emergencial durante a pandemia na intensificação da desigualdade e da desproteção social no Brasil. Desse modo, fixamos as políticas de emprego no Brasil, desse período, como expressões da superexploração da força de trabalho, à medida que contribuem para o processo de transferência de valor, observada a desconstrução da função protetiva do Estado. Reafirmamos a compreensão de que, no período analisado, o Fundo de Amparo ao Trabalhador foi materialmente um “esteio” que contribuiu para a acumulação de capital. Druck (2022) relata que

Hoje temos no Brasil um neofascismo neoliberal, representado pelo governo Bolsonaro, mas um governo de crise e em crise permanente, alimentada internamente pelo desconforto político das classes dominantes frente ao comportamento do governo em relação à pandemia do coronavírus e aos ataques à democracia, por exemplo, classes estas que, no entanto, estão unidas na defesa das políticas neoliberais em curso. A crise é estimulada também pela retomada das lutas e dos movimentos sociais na defesa da vida! Externamente, a mesma crise é alimentada pela mudança política na conjuntura internacional, com a derrota do Trump nos EUA e a virada antineoliberal na América Latina, a exemplo da Argentina, Chile, Bolívia, México, Peru, entre outros, contribuindo para o ‘totalitarismo neoliberal’, o trabalho e as classes sociais hoje: decisivamente para o crescente desgaste e isolamento do governo Bolsonaro. Uma conjuntura que pode abrir possibilidades de enfrentamento ao neoliberalismo, resgatando o sentido público da política e criando novas condições para um refazer-se do trabalho e da

classe trabalhadora numa perspectiva emancipadora (Druck, 2022, p. 165-166).

Nesse sentido, a análise empreendida ao longo desta tese evidenciou que as políticas públicas de emprego implementadas no Brasil, entre 2016 e 2022, inserem-se em um contexto mais amplo de reconfiguração do papel do Estado sob a hegemonia do neoliberalismo e a lógica da dependência, que acentuam a superexploração da força de trabalho e a precarização estrutural das relações laborais. A investigação demonstrou que, embora o ciclo dos governos do PT apresentasse limitações e tendências de focalização, manteve um desenho mais abrangente e articulado das políticas de emprego, com fundamentos voltados à ampliação do acesso e à integração com outras políticas sociais. Já nos governos Temer e Bolsonaro, assistiu-se à radicalização da agenda ultraneoliberal, caracterizada pelo desmonte dos direitos trabalhistas, pela desarticulação institucional e pela adoção de medidas focalizadas e de curta duração, incapazes de enfrentar o desemprego estrutural e de reduzir as desigualdades.

O estudo mostrou que tanto o seguro-desemprego quanto o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm), apesar de finalidades distintas, compartilham a limitação estrutural de atender exclusivamente a trabalhadores formais, deixando à margem a ampla maioria em vínculos informais, intermitentes ou autônomos. O primeiro, embora consolidado, permanece excludente e incapaz de responder às transformações contemporâneas do mercado de trabalho; o segundo, apesar de emergencialmente preservar vínculos, implicou flexibilização de direitos, fragilização da negociação coletiva e transferência de custos ao trabalhador, configurando mais um subsídio ao empregador do que uma proteção social efetiva.

A partir do referencial marxista, identificou-se que tais políticas, ao invés de mitigar os efeitos da superpopulação relativa, contribuíram para a sua reconfiguração: a superpopulação flutuante, composta por desempregados temporários, foi projetada para a condição de superpopulação estagnada, marcada pelo empobrecimento relativo e absoluto. A ausência de políticas universais e permanentes de emprego, somada à flexibilização de direitos e ao

incentivo ao trabalho por conta própria como suposta solução, intensificou a vulnerabilidade da classe trabalhadora e reforçou a funcionalidade das políticas de emprego ao próprio capital, reproduzindo o ciclo de precarização e desigualdade.

Assim, conclui-se que, no período analisado, as políticas de emprego não se configuraram como instrumentos efetivos de (re)inserção laboral ou de proteção social ampliada. Ao contrário, reforçaram a lógica de responsabilização individual, a fragmentação da classe trabalhadora e o esvaziamento do papel do Estado na garantia de direitos, demonstrando sua ineficácia estrutural frente às contradições do capitalismo dependente brasileiro. A superação desse quadro exige a construção de uma política de emprego universal, integrada, de caráter público e permanente, ancorada na ampliação dos direitos trabalhistas e na articulação com um projeto de desenvolvimento que enfrente as determinações estruturais da desigualdade e da superexploração.

Desse modo, sistematizamos alguns pontos centrais do debate apresentados ao longo desta tese. O primeiro ponto consiste na reconfiguração do mercado de trabalho: a análise demonstrou que o Brasil passou por intensificação das transformações no mercado de trabalho, marcadas pela desestruturação dos vínculos formais, pelo aumento da informalidade e pela disseminação de novas formas de contratação com baixa proteção social. Esse processo foi agravado pela reforma trabalhista de 2017, que institucionalizou a flexibilização e a precarização das relações laborais.

O segundo ponto consiste no esvaziamento das políticas públicas de emprego: verificou-se que programas como o SINE e o seguro-desemprego perderam efetividade diante do avanço da informalidade e do estímulo ao trabalho autônomo, descolado da proteção previdenciária e trabalhista. As políticas ativas de emprego foram desvalorizadas, com redução de investimentos e alcance limitado.

O terceiro ponto refere-se ao impacto desigual das medidas emergenciais: durante a pandemia de COVID-19, programas como o Auxílio Emergencial e o BEm (Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda) revelaram tanto a importância da ação estatal quanto as limitações estruturais da proteção social no país. As dificuldades de acesso, os critérios excludentes e

a redução progressiva dos valores demonstraram o caráter residual das políticas de transferência de renda no atual modelo.

O quarto ponto recai no crescimento da pobreza e da desigualdade: a fragilização dos direitos sociais, aliada à ausência de políticas de geração de emprego de qualidade, contribuiu para o agravamento dos índices de pobreza e insegurança econômica, conforme apontado pelos dados sobre miserabilidade, desemprego e subutilização da força de trabalho.

Por fim, o quinto ponto central consiste na crítica à lógica neoliberal: o conjunto da análise evidencia que a condução das reformas recentes e das políticas públicas no campo do trabalho tem sido orientada por uma racionalidade neoliberal, que transfere ao indivíduo os riscos da reprodução social, enfraquecendo os mecanismos coletivos de proteção e aprofundando as desigualdades estruturais.

Diante desses pontos, é necessário relatar que, ao concluir este trabalho, é possível afirmar que a trajetória investigativa percorrida revelou, de forma contundente, a natureza estruturalmente limitada das políticas de emprego no Brasil, no período de 2016 a 2022. A análise empreendida, ancorada no referencial marxista e na Teoria Marxista da Dependência, evidenciou que essas políticas não se configuraram como mecanismos eficazes para enfrentar o desemprego estrutural ou reduzir as desigualdades históricas no mercado de trabalho brasileiro. Ao contrário, reforçaram a lógica de superexploração da força de trabalho e de manutenção de uma ampla superpopulação relativa, funcional à acumulação capitalista.

A análise dos instrumentos de proteção ao emprego – notadamente o seguro-desemprego e o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm) – revelou limitações estruturais. Ambos atenderam, prioritariamente, trabalhadores inseridos no mercado formal, excluindo a maioria dos ocupados informais, autônomos e intermitentes. No caso do seguro-desemprego, a manutenção de critérios rígidos e restritivos perpetuou seu caráter excludente. Já o BEm, embora tenha preservado alguns vínculos empregatícios durante a pandemia, implicou redução salarial e flexibilização de direitos, reforçando a tendência de transferência de custos ao trabalhador e de subsídio indireto ao empregador.

A integração entre a análise teórica e os dados empíricos permite concluir que as políticas de emprego, no período estudado, não apenas falharam em reduzir a superpopulação relativa, como também contribuíram para sua recomposição em formas ainda mais vulneráveis. A superpopulação flutuante (composta por desempregados temporários), e a superpopulação estagnada (formada por trabalhadores subempregados e precarizados) ampliaram-se. Esse processo reforçou a funcionalidade das políticas ao capital, assegurando numeroso e disciplinado exército industrial de reserva, capaz de pressionar salários e fragilizar a capacidade de resistência coletiva.

Outro aspecto relevante é que a política de emprego brasileira se manteve fragmentada e desarticulada de um projeto nacional de “desenvolvimento”. Não houve integração consistente entre ações de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e proteção ao desemprego. A ausência de coordenação estratégica reduziu a eficácia potencial das políticas e limitou seu alcance a respostas reativas a crises conjunturais, em vez de soluções estruturais e permanentes.

O balanço geral permite afirmar que a ineficácia dessas políticas não se explica por falhas técnicas ou de execução, mas por desenho estrutural que as subordina aos interesses do capital. Embora o Estado, refuncionalizado no marco do neoliberalismo, atue como gestor das consequências sociais da crise e das transformações produtivas, evita intervir de forma a alterar a correlação de forças no mercado de trabalho ou ampliar de maneira substantiva a proteção social. Assim, concordamos com Tavares (2021) para quem

O impacto das políticas de ajustamento estrutural no mundo do trabalho destrói empregos formais e fomenta um segmento da informalidade com características distintas das unidades produtivas autônomas que consubstanciam o que a literatura econômica denomina ‘setor informal’. As formas de trabalho que configuram este segmento não são novas. Ao contrário, algumas são praticadas desde a fase inicial do capitalismo. A novidade está no modo como estão sendo utilizadas, o que se explica pela capacidade que têm de se adequar ao atual padrão de acumulação, graças à sua natureza flexível. Dentre tais formas, além do circuito de trabalhadores improdutivos que se expande pelos imperativos da produtividade, fazendo surgir, sobretudo, diferentes redes de vendas, esta pesquisa destaca a cooperativa, o trabalho domiciliar e a pequena empresa, cujas expressões atuais negam completamente certas características de organização livre que lhes são atribuídas, indicando, ao

contrário, uma explícita subordinação à produção capitalista. Esse quadro da realidade contemporânea evidencia a insustentabilidade do setorialismo, suscitando questionamentos sobre a crescente participação do trabalho informal nas esferas produtiva e improdutiva do capital. A fragmentação dos processos produtivos cria formas de inserção do trabalho informal na produção capitalista que eliminam qualquer possibilidade de afirmá-lo como parte de uma organização autônoma. A partir das experiências analisadas, a origem de certas cooperativas e de muitos trabalhos domiciliares, bem como a organização da produção nesses espaços supostamente autônomos, não deixam dúvidas quanto à submissão daquelas atividades ao grande capital. A coexistência entre trabalho formal e informal, promovida pelos processos de terceirização, torna insustentável a ideia de 'setor informal', pois, ao invés de uma produção independente, planejada e executada pelo trabalhador, o segmento moderno da informalidade (...), embora seja geralmente executado fora da fábrica ou do estabelecimento comercial, está submetido ao comando direto do capital (Tavares, 201, p. 262).

As tendências apontadas no período analisado sugerem que, sem ruptura com o paradigma neoliberal e com a condição de dependência, a política de emprego seguirá limitada a ações focalizadas, temporárias e condicionadas. Essa continuidade tende a aprofundar a precarização, a informalidade e a superexploração, reforçando a vulnerabilidade estrutural da classe trabalhadora.

Para superar esse quadro, seria necessário conceber e implementar uma política de emprego universal, articulada com políticas macroeconômicas e sociais de caráter redistributivo e inclusivo. Tal política deveria contemplar, entre outros aspectos: ampliação da cobertura e do valor dos benefícios de proteção ao desemprego; integração entre qualificação profissional, intermediação de mão de obra e criação de postos de trabalho; fortalecimento da negociação coletiva e da organização sindical; reversão das reformas que fragilizaram direitos trabalhistas.

Mais do que um conjunto de programas pontuais, isso exigiria um projeto de desenvolvimento nacional orientado pela valorização do trabalho decente, pela mitigação das desigualdades regionais e pela diversificação produtiva. Nesse horizonte, o trabalho digno e os direitos sociais universais deixariam de ser variáveis de ajuste e passariam a constituir objetivos centrais da política econômica.

Ao encerrar esta tese, reafirma-se, portanto, que a análise crítica das políticas de emprego no Brasil entre 2016 e 2022 demonstra sua ineficácia estrutural para enfrentar o desemprego e a precarização. Mais do que isso, evidencia-se que tais políticas desempenharam um papel ativo na reprodução das condições de superexploração e dependência. A transformação desse cenário exige não apenas ajustes técnicos ou gerenciais, mas uma mudança profunda de paradigma, capaz de recolocar o trabalho no centro do projeto societário e de romper com a lógica de subordinação das políticas sociais às necessidades do capital.

Em síntese, a trajetória investigativa demonstrou que o processo de desconstrução dos direitos do trabalho no Brasil, intensificado nos governos Temer e Bolsonaro, consolidou um ciclo de precarização estrutural da força de trabalho. Embora o período petista tenha mantido limites na geração de empregos de qualidade, registrou avanços relativos no campo social e uma concepção mais ampla das políticas de emprego, vinculando-as à assistência social e possibilitando maior acesso. Já a partir de 2016, observou-se a radicalização da agenda ultraneoliberal, que não apenas enfraqueceu a proteção social, mas também reconfigurou a superpopulação relativa, deslocando-a da condição flutuante para uma condição cada vez mais estagnada, marcada pelo empobrecimento absoluto e relativo da classe trabalhadora.

Os dados analisados confirmam que a correlação entre políticas de emprego e indicadores sociais não é linear, uma vez que depende de múltiplas variáveis estruturais. Ainda assim, verificou-se o agravamento do desemprego, da informalidade e da desigualdade, com destaque para o papel das reformas trabalhistas, da flexibilização contratual e das medidas emergenciais implementadas durante a pandemia. Em vez de enfrentar os desafios históricos do mercado de trabalho, essas iniciativas reforçaram a lógica da financeirização e da responsabilização individual, transferindo os riscos sociais aos trabalhadores e ampliando a dependência do capital.

Nesse contexto, conclui-se que as políticas de emprego, longe de cumprirem a função de (re)inserção no mercado de trabalho, atuaram como mecanismos de gestão da superexploração e da superpopulação relativa, legitimando o desemprego estrutural como parte constitutiva do capitalismo dependente brasileiro. A análise evidencia, portanto, que a ineficácia das

políticas de emprego não decorre apenas de falhas de desenho institucional, mas está inscrita na própria lógica de acumulação capitalista e em sua expressão dependente no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. S. **Diversidade humana e racismo**: notas para um debate radical no serviço social. Revista Argumentum, Vitória, v. 9, n. 1, p. 32-45, jan./abr., 2017.

_____. **Desumanização da população negra**: genocídio como princípio tácito do capitalismo. Revista Em Pauta, nº 34, v. 12. Rio de Janeiro, 2014.

ALMEIDA, S. **O que é racismo estrutural**. Ed. Letramento, Belo Horizonte, 2018.

_____. **Dossiê: Marxismo e Questão Racial**. Revista Margem Esquerda, nº 27, Boitempo, São Paulo, 2016.

ALVES, G. **Trabalho e reestruturação produtiva no Brasil neoliberal** – Precarização do trabalho e redundância salarial. Revista Katál. Florianópolis, v.12, n.2, p.188-197 jul./dez., 2009.

_____. **Trabalho e Mundialização do Capital**: A Nova Degradação do Trabalho na Era da Globalização. Práxis, Londrina. 2000.

ALVIM, L. V. **A Previdência Social nos governos Lula e Dilma Rousseff**: contradições e inflexões / Tese de Doutorado - UERJ, Lívia Valéria Alvim. – 2018. Disponível em:
<https://www.bdttd.uerj.br:8443/bitstream/1/18094/2/Tese%20-%20L%C3%ADvia%20Val%C3%A9ria%20Alvim%20-%202018%20-%20Completa.pdf> Acesso em: 01/08/2023.

AMARAL, M. S; CARCANHOLO, M. D. **A superexploração do trabalho em economias periféricas dependentes**. Revista Katálisis, nº 12 (2), dezembro, 2009.

ANTUNES, R. **Coronavírus**: o trabalho sob fogo cruzado. São Paulo: Boitempo, 2020.

_____. **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020b.

_____. **Proletariado digital, serviços e valor**. In: ANTUNES, R. (org.). Riqueza e miséria do trabalho no Brasil IV: trabalho digital, autogestão e expropriação da vida: o mosaico da exploração. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

_____. **O Privilégio da Servidão**. o novo proletariado de serviços na era digital. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

_____. **Os sentidos do Trabalho**: Ensaio sobre a Afirmação e a Negação do Trabalho. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **Desenhando a nova morfologia do trabalho no Brasil.** Estudos avançados, nº 28 (81), 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/zDCryfbtfd3Yw6YXTTB3YXL/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 23/02/2021.

_____. **A nova morfologia do trabalho no Brasil.** Reestruturação e precariedade. Nueva Sociedad, Jun., 2012. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/a-nova-morfologia-do-trabalho-no-brasil-reestruturacao-e-precariedade/> Acesso em: 23/02/2021.

_____. **As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais.** In: SILVA, M. da S. e; YAZBEK, M. C. (Orgs.). Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. **O caracol e sua concha:** ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Adeus ao trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2000.

ANTUNES, R; PRAUN, L. As formas de ser do trabalho no capitalismo contemporâneo: do taylorismo-fordismo à acumulação flexível e digital. In: BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de (org.). **Labirintos da precarização do trabalho e das condições de vida.** Curitiba: CRV, 2023.

AZEREDO, B.; RAMOS, C. A. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO: experiências e desafios. In: **Revista Planejamento e Políticas Públicas.** IPEA., nº 12, jun./dez., 1995. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/9>. Acesso em: 12/12/2023.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo:** eficiência e equidade dos gastos públicos no Brasil: Volume I: síntese. Washington, DC: Grupo Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-síntese>. Acesso em: 15/08/2025

BARBOSA, R. N. C; SILVA, M. M. **Reforma trabalhista e tempo de trabalho: recomposição dos instrumentos legais do trabalho assalariado no Brasil** in: MELO, A. I. S. C.; CARDOSO, I. C. da C.; FORTI, V. L. (Org.). Trabalho, reprodução social e serviço social: desafios e utopias. Navegando Publicações, 2020.

BARBOSA, R. N. de C. Adorável mundo digital: aspectos fundamentais da relação entre tecnologia e valor. In: GAMA, Andréa de Sousa; BEHRING, Elaine Rossetti; SIERRA, Vânia Morales (Orgs.). **Políticas sociais, trabalho e conjuntura:** crise e resistências. Uberlândia: Navegando Publicações, 2021.

Disponível em: <https://www.editoranavegando.com/politicas-sociais-trabalho-e-conjuntura>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BARRETTO, E. S. S.; PINTO, R. P. Avaliação de programas educacionais: indagações metodológicas e disseminação de resultados. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 101-126.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. In: **Revista de Economia Contemporânea, Número Especial sobre Desenvolvimento no Século XXI**, p. 1-63, 2017. Acesso em: 20/10/2023 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/Q64JZq7tHnKDsYGVrYS4mD/abstract/?lang=pt#>

BEHRING, E. R. Ernest Mandel: imprescindível. In: **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 35, v. 13, 1º semestre de 2015.

_____. **Política social no capitalismo tardio**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2015b.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, E. R.; CISLAGHI, J. F.; SOUZA, G. Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BEHRING, E. R; JAUMONT, J; SILVEIRA, J. R; NASCIMENTO, J. Um balanço preliminar do orçamento público no governo Bolsonaro (2019 – 2021). In: GAMA, A. S; BEHRING, E. R, SIERRA, V. M (Orgs.). **Políticas sociais, trabalho e conjuntura**: crise e resistências. Uberlândia: Navegando Publicações, 2021.

BOLSONARO, J. M. BRASIL ACIMA DE TUDO DEUS ACIMA DE TODOS, Plano De Governo, 2018. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf Acesso em: 02/02/2024.

BORGES, M. E. S.; MATOS, M. As duas faces da mesma moeda: ultraneoliberalismo e ultraneoliberalismo no Brasil da atualidade. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BOSCHETTI, I. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2018.

_____. **A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012.

_____. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

_____. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. Brasília, 2006.

BOTELHO, M. **A informalidade dos informais**. Ensaios e Textos Libertários. São Paulo, Utopias Pós-Capitalistas, 2020. Disponível em: <https://arlindenor.com/2020/05/25/11184/>. Acesso em: 21/12/2023.

BRAGA, R. **O golpe parlamentar e o fim da sociedade salarial no Brasil**. IdeAs. Idées d'Amérique, Paris, nº 10, p. 1-6, Automne 2017/ Hiver 2018. Disponível em: <https://journals.openedition.org/ideas/2220>. Acesso em: 07/01/2024.

_____. **A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. **A nostalgia do fordismo**. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **A restauração do capital: um estudo sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Xamã, 1997.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria da Micro e Pequena Empresa e Empreendedorismo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, **MAPA DE EMPRESAS** - Boletim do 3º quadrimestre de 2022, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/boletins/mapa-de-empresas-boletim-3o-quadrimestre-2022.pdf>. Acesso em: 13/10/2024

_____. Ministério da Economia. **Nota Técnica: Tratamentos aplicados nos dados do Novo Caged a partir de ajustes na captação dos dados pelo e-Social**, 2021. Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/doc/Nota_T%C3%A9cnica_Novo_Caged_11-2021.pdf. Acesso em: 24/02/2024.

_____. Ministério da Economia. **Nota Técnica: Substituição da captação dos dados do Caged pelo e-Social**, 2020. Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/doc/Nota%20t%C3%A9cnica%20substitui%C3%A7%C3%A3o%20CAGED_26_05.pdf Acesso em: 24/02/2024.

_____. **Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017**. (2017). Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de junho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 10/05/2019

_____. **Estatuto da igualdade racial** - Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 11/09/2025

_____. **Código de ética do/a assistente social**. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. - 10ª. ed. rev. e atual. - [Brasília]: Conselho Federal de Serviço Social, 2012.

_____. **Constituição Federativa do Brasil**, 1988.

BRAZ, M. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. In: **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017.

BRETAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

_____. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. In: **Temporalis**, Brasília, v. 17, n. 34, p. 53–76, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/17702>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CAHUC, P; ZYLBERBERG, A. **Labor Economics**. MIT Press, Cambridge, 1ª edição, 2004.

CARCANHOLO, M. Crise econômica atual e seus impactos para a organização da classe trabalhadora. In: **Revista Aurora**, Marília, ano IV, n. 6, p. 1–10, ago. 2010.

CARLEIAL, L. M. F. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. In: **Estudos Avançados**, v. 29, n. 85, p. 43–58, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/DvpPCb3h3xmWLNzLRgXGcJB/?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 27/04/2025.

CASSAB, M. A. T. **Planejamento de aula referente à relação Teoria – Prática**. Rio de Janeiro, 1993, mimeo.

CASSIN, M. P. S. **Política social no capitalismo dependente brasileiro**. Tese de Doutorado, UFRJ, Rio de Janeiro, 2021.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Vozes, Petrópolis, 1998.

CASTRO, A. T. B. Apontamentos sobre a classe trabalhadora brasileira nos processos de reestruturações do trabalho. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área

educacional. 2007. 315 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

CERQUEIRA, D; COELHO, D. S. C. Democracia racial e homicídios de jovens negros: a cidade partida. In: **IPEA**, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2267.pdf. Acesso em: 20/10/2020

_____.; MOURA, R. L. **Vidas Perdidas e Racismo no Brasil**. Atlas da Violência, IPEA. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/17/vidas-perdidas-e-racismo-no-brasil>. Acesso em: 20/10/2020

CFESS, CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Bandeira de Lutas**. Brasília (DF), 2022. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha-BandeiradeLutas2019eAcoesEstrategicas2016-Site.pdf> Acesso em: 02/07/2023.

CHESNAIS, F. **Finance Capital Today**: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump. Historical Materialism, 2016.

_____. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: **A Finança Mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

_____. **A mundialização do capital**. Xamã, São Paulo, 1996.

CHOSSUDOVSKY, M. **A globalização da pobreza**: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. Moderna, São Paulo, 2000.

COELHO, M. **Imediaticidade na prática profissional do Assistente Social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

COUTINHO, C. N. FHC e a reforma do Estado. In: **Especial para Gramsci e o Brasil**, 1998.

_____. A democracia como valor universal. In: **Encontros com a Civilização Brasileira**, v. 9, 1979.

DEMIER, F. Burguesia e pandemia: notas de conjuntura sobre neofascismo e ultraneoliberalismo no Brasil de Bolsonaro. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

_____. **Depois do Golpe**: a dialética da democracia blindada no Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

DOMINGUES, M. P. A fragilidade dos partidos como instituições representativas e o golpe parlamentar. In GALVÃO, A.; Z Aidan, J. C. S. de; SALGUEIRO, W. (Orgs.) **Foi golpe!** O Brasil de 2016 em análise. Campinas, SP: Pontes Editores, 2019.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

DURIGUETTO, M. L.; DEMIER, F. Democracia blindada, contrarreformas e luta de classes no Brasil contemporâneo. In: **Revista Argumentum**, Vitória, v. 9, n.2, p. 8-19, maio./ago. 2017. Acesso em: 19/12/2023. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/17066/11887>. Acesso em: 06/05/2024

DRUCK, G. O “totalitarismo neoliberal”, o trabalho e as classes sociais hoje: algumas notas a partir do legado de Chico de Oliveira. In: BELLO, Carlos Alberto; RIZEK, Cibele Saliba; BARROS, Joana; MELLO E SILVA, Leonardo. **Francisco de Oliveira: questões, diálogos, depoimentos**. São Paulo: FFLCH/USP, 2022. Disponível em: [https://cenedic.fflch.usp.br/sites/cenedic.fflch.usp.br/files/Chico%20de%20Oliveira%20\(19%2009%202022\)%20Online%20\(1\).pdf](https://cenedic.fflch.usp.br/sites/cenedic.fflch.usp.br/files/Chico%20de%20Oliveira%20(19%2009%202022)%20Online%20(1).pdf). Acesso em: 02/08/2025.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. In: **Revista Katálisis**, Florianópolis, v.10, n.1 p.24-34 jan./jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/6QKFWnfPFYdKhX6cnDCSgdP/?format=pdf>. Acesso em: 21/12/2024.

DWECK, E; TEIXEIRA, R, A. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2017. (Texto para Discussão, n. 303). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf>. Acesso em: 05 maio 2025.

EURICO, M. C. A percepção do assistente social acerca do racismo institucional. In: **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 114, p. 290-310 abr./jun., 2013.

ÉSTHER, A. B. **Relações de trabalho: padrões, desafios e enfrentamentos** [recurso eletrônico]. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1RKooBqv15KNcXr_r0JlQqAIL2RLflow2/view Acesso em: 01/08/2025.

FAGUNDES, G. Relações raciais no Brasil e a superexploração da força de trabalho: apontamentos e um breve diálogo. In: **Cadernos Cemarx**, Campinas, SP, nº 14, 01-20, e021015, 2021. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/cemarx/article/view/15146#:~:text=Tal%20rela%C3%A7%C3%A3o%20se%20baseia%20na,naturalizar%20e>

%20racializar%20a%20superexplora%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 09/10/2024

FGV, Fundação Getúlio Vargas. **Desemprego de longa duração aumenta com a pandemia e ameaça reinserção de brasileiros no mercado de trabalho**, 2022. Disponível em: <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/desemprego-de-longa-duracao-aumenta-com-pandemia-e-ameaca>. Acesso em: 15/08/2023

FILGUEIRAS, L. Padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no Brasil. In: **Caderno CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, p. 519-534, Set./Dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/prNZGxT4CTRnq5B7yQxbp7P/abstract/?lang=pt> Acesso em 01/10/2024.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A economia política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, V; ANTUNES, R. Plataformas Digitais, Uberização do Trabalho e Regulação no Capitalismo Contemporâneo. In: **Revista Contraponto: Trabalho de plataforma**, v.39 n.1, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/contracampo/article/view/38901>. Acesso em: 02/02/2024.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. B. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. In: **Cadernos IDESP**, São Paulo, n. 15, p. 107-127, 1986.

FONTES, V. A transformação dos meios de existência em capital: expropriações, mercado e propriedade. IN: BOSCHETTI, Ivanete (Org.). **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

_____. Capitalismo em tempos de uberização: do emprego ao trabalho. In: **Revista “Marx e o Marxismo”** (online), v.5, n.8, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.niepmarx.blog.br/revistadoniep/index.php/MM/article/view/220>. Acesso em: 15/02/2019.

FORTI, V.; COELHO, M. Contribuição à crítica do Projeto Ético-Político do Serviço Social: considerações sobre os fundamentos e cotidiano institucional. In: **Projeto Ético-Político do Serviço Social: contribuições a sua crítica**. Coletânea Nova de Serviço Social. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2015. Disponível em: <https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/forti-e-coelho-201804131240139253780.pdf>. Acesso em: 26/03/2025

FREIRE, S. M.; CORTES, T. L. Políticas de combate à pobreza e avalanche ultraneoliberal: aportes para reflexão. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

GRANEMANN, S. O processo de produção e reprodução social: trabalho e sociabilidade. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. CFESS/ABEPSS, Brasília, 2009.

GUERRA, Y. (Orgs). **Projeto ético-político do Serviço Social: contribuições à sua crítica**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2014.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 1993.

HAUBRICH, A. **Direitos Golpeados**. Prefácio de Tarso Genro – 1ª ed., Florianópolis, SC, Editora Insular, 2022.

IAMAMOTO, M. **Serviço social em tempo de capital fetiche**. São Paulo Cortez, 2011.

_____. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2002.

IAMAMOTO, M V. e CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez/Celats, 2012.

IANNI, O. **A construção da categoria**. (mimeo), Rio de Janeiro, 1987.

IBQP, Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade. **Programa de Pesquisa da Global Entrepreneurship Monitor (GEM)**, 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/03/sebrae-empreendedorismo-24mar2022.pdf>. Acesso em: 10/12/2024

ILAESE, 2017. **Trabalho e exploração**. Disponível em: <http://ilaese.hospedagemdesites.ws/novosite/wp-content/uploads/2017/10/Anu%C3%A1rio-Estatisticos-do-Ilaese.pdf> Acesso em: 20/01/2018.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Nota técnica **Crescimento sem formalização do trabalho: déficit de capacidade fiscalizatória e necessidade de recomposição da burocracia especializada**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/1f211fbe-2257-4ed6-b03a-9fbda58a10ff/content>. Acesso em: 11/08/2025.

_____. **Catálogo de políticas públicas – “Trabalho e Emprego”**, 2024. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/area-tematica/15/trabalho-e-emprego>. Acesso em: 10/10/2025

_____. **Carta de Conjuntura – Mercado de trabalho**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2533. Acesso em: 15/10/2025

_____. **Atlas da violência**, 2019. Disponível em:
http://www.forumseguranca.org.br/wpcontent/uploads/2019/06/Atlas_2019_infografico_FINAL.pdf. Acesso em:

_____. **Jovens e mulheres negras são os mais afetados pelo desemprego**, 2018. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34371. Acesso em: 08/11/2020

JUNIOR, A. O; LIMA, V. C. A. **Segurança Pública e Racismo Institucional**. Boletim de Análise Político-Institucional. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da violência, 2013. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/19/seguranca-publica-e-racismo-institucional-pg.-21>. Acesso em:20/12/2022

KLIMAN, A. A Grande Recessão e a teoria da crise de Marx. In: **American Journal of Economics and Sociology**, v. 2, n. 74, mar. 2015. Tradução de Patrick Galba de Paula. Disponível em: https://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/11/3_Andrew-Kliman.pdf Acesso em: 20/03/2025

KREIN, J. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva. In: **Revista Tempo Social** 30(1), p.77-144, 2018. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.138082>. Acesso em:

LOWY, M. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. In. **Actuel Marx**, 18, 1995 (Tradução de Henrique Carneiro). Disponível em:
<https://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Lowy,%20Michael/a%20teoria%20do%20desenvolvimento%20desigual%20e%20combinado.pdf>. Acesso em 02/03/2017.

LUCE, M. S. Brasil: nova classe média ou novas formas de superexploração da classe trabalhadora? In: **Revista Trabalho, Educação, Saúde**, Rio de Janeiro, v. 11, p.169-190, jan/abr. 2013. Disponível em:
<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/108744/000905986.pdf?sequence=1>. Acesso em: 03/12/2025.

_____. A superexploração da força de trabalho no Brasil. In: **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, nº 32, junho, 2012.

_____. Brasil: el golpe de Estado. In: GENTILI, Pablo (Ed.). **Golpe em Brasil: genealogia de uma farsa**. Buenos Aires: CLACSO: Fundación Octubre: UMET, 2016, p. 95-98.

LUXEMBURGO, R. **A acumulação do capital** – estudo sobre a interpretação econômica do imperialismo. Biblioteca de ciências sociais. Zahar. Rio de Janeiro, 1970.

MACHADO, D. C; NETO, J. H. **Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho**: panorama atual (versão modificada do relatório de pesquisa produzido

para o Projeto Perspectivas de Investimento Social do BNDES). Texto para discussão nº 39, Rio de Janeiro, abril 2011. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/cede/tds/TD39_2.pdf. Acesso em: 06/02/2024

MANDEL, E. **Capitalismo tardio** (Os economistas). Abril Cultural. São Paulo, 1982.

_____. **A formação do pensamento econômico de Karl Marx**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

MARANHÃO, C. H. A ideologia neodesenvolvimentista e as Políticas Sociais no Brasil: apontamentos sobre crise e hegemonia na periferia do capitalismo. In: **Revista Conexões Geraes, Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais**, v. 3, n.5, Belo Horizonte: CRESS 6º Região, 2014.

_____. Acumulação, Trabalho e Superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, A. E. (org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. Ed. Cortez, pp.93-130. Recife, 2006.

MARINI, R. M. Subdesenvolvimento e revolução. In: **Coleção Pátria Grande**. 4ª ed. Florianópolis: Insular, 2013.

_____. **O ciclo de capital em uma economia dependente**. Padrão de reprodução do capital. Boitempo, São Paulo, 2012.

_____. **Ruy Mauro Marini: Vida e Obra**. Editora Expressão Popular, 2000.

_____. **A crise teórica, América Latina: integração e democracia**. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1993.

_____. **A dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil – Subdesenvolvimento e revolução, Século XXI**, 1985.

_____. **Dialética da dependência**, ERA, México, 1973.

MARTINS, T. C. S. Determinações do racismo no mercado de trabalho: implicações na “questão social” brasileira. In: **Temporalis**. Brasília (DF), ano 14, n. 28, p. 113-132, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/download/7077/6148>. Acesso em: 15/02/2024

_____. O negro no contexto das novas estratégias do capital: desemprego, precarização e informalidade. In: **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 111, p. 450-467, jul./set. 2012.

MARX, K. **Os despossuídos**. Boitempo. São Paulo, 2017.

_____. **O Capital – Livro III – O Processo Global da Produção Capitalista**. São Paulo: Boitempo, 2017.

_____. **O Capital:** crítica da economia política. Livro II. São Paulo, Boitempo, 2014.

_____. **Grundrisse.** São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

_____. **Manifesto do Partido Comunista.** Expressão Popular, São Paulo, 2009.

_____. **Contribuição à crítica da economia política.** 2ª ed.- São Paulo, Expressão Popular, 2008.

_____. **O Capital:** crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital (tomo II). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **O Capital:** crítica da economia política. Livro I, volume I e II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **O Capital:** crítica da economia política. Livro III. Tomo IV. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

_____. **Capital y Tecnologia:** manuscritos inéditos (1861 — 1863). San Francisco, México, 1980.

_____. **O Capital:** crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital (tomo I). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. **O Capital – Livro I, Capítulo VI (inédito),** 1ª edição, Editora Ciências Humanas, São Paulo, 1978.

_____. Glosas Críticas ao Rei da Prússia. In: **Revista Praxis**, n. 5, Belo Horizonte, 1884. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1844/08/07.htm>. Acesso em: 09/03/2018.

MARX, K. ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista.** Expressão Popular, São Paulo, 2009.

MAZZEO, A. C. **Estado e burguesia no Brasil:** origens da autocracia burguesa. Unicamp. São Paulo, 2015.

MEIRELLES, G. A. L. M. Pauperização relativa, desigualdade social e a questão social contemporânea. In: **Temporalis**, Brasília (DF), ano 15, n. 29, jan./jun. 2015.

MENEGAT, M. **A crítica do capitalismo em tempos de catástrofe:** o giro dos ponteiros do relógio no pulso de um morto e outros ensaios. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

MENEZES, V. M. O. A História do Seguro-Desemprego no Brasil: Regras, Dinâmicas do Mercado de Trabalho e Proteção Social. In: **Dados rev. ciênc. Sociais**, Rio de Janeiro Vol.67 N.2 Ano 2024. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/DBnQsLXHNxfMHymFYT3TvTc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01/02/2023.

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

_____. **A crise estrutural do capital**. São Paulo, Boitempo, 2011b.

_____. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil I**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MOTA, A. E. **Superexploração**: uma categoria explicativa do trabalho precário. Revista Online do Museu de Lanifícios da Universidade da Beira Interior, 2013. Disponível em: <https://www.ubimuseum.ubi.pt/n02/docs/ubimuseum02/ubimuseum02.analiza-elizabete-mota.pdf>. Acesso em: 21/02/2025.

_____. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-prático ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, A. E. (Org.). **Ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Editora Universitária-UFPE, 2010.

MOTA, A. E (org.); MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional. In: **O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. Cortez, Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Serviço Social e Seguridade Social**: uma agenda recorrente e desafiante. In: Revista Em Pauta, nº 20. Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

NETO, J. M. B. Ruy Mauro Marini: dependência e intercâmbio desigual. In: **Revista Crítica Marxista**, n.33, p.83-104, 2011. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo241artigo4.pdf. Acesso em: 06/08/2023.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**, 1ª ed. Expressão Popular, São Paulo, 2011.

_____. **Uma face contemporânea da barbárie**. Comunicação oral da sessão temática “O agravamento da crise estrutural do capitalismo: o socialismo como alternativa à barbárie”, do III Encontro Internacional Civilização ou Barbárie, Serpa (Portugal), 2010. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/article/viewFile/3436/2657>. Acesso em: 29/09/2018.

_____. **Introdução ao método da teoria social**. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

_____. Transformações societárias e Serviço Social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, nº 50. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. Razão, ontologia e práxis. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 44, Ano XV. Cortez, São Paulo, 1994.

_____. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. O Serviço Social e a tradição marxista. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.º 30, Cortez, São Paulo, 1989(b).

NETTO, J. P. BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. Cortez, Rio de Janeiro, 2012.

NERI, M. C. **A nova classe média**. FGV/IBRI, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.cps.fgv.br/ibrecps/M3/M3_TextoFinal.pdf. Acesso em: 30/05/2018.

NUN, J. “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”. In: **Revista Latinoamericana de Sociología**, n.2, 1969. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/41acea46-30fb-4e32-ae2c-8d017764043e/download>. Acesso em: 20/07/2024.

OLIVEIRA, E. A. **A política de emprego e renda no Brasil: de Getúlio Vargas a Jair Bolsonaro**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1plqwaxHDGHZxw4fwpeELYEWj0PpzpWdO/view>. Acesso em: 03/02/2025.

_____. Crise, queda da taxa de lucro e a política social no capitalismo. In: **Revista Katálisis**, Florianópolis, v.26, n. 2, p. 193-201, maio/ago. 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/90287/53575>. Acesso em: 03/02/2023.

_____. **A política de emprego na Itália e no Brasil: a precarização protegida e a precarização desprotegida**. Curitiba: Editora CRV, 2017.

_____. A política de emprego no Brasil: O caminho da flexinsegurança. In: **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 111, p. 493-508, jul./set. 2012.

_____. Superpopulação relativa e nova questão social: um convite às categorias marxianas. In: **Revista Katálisis**, v. 13, n. 2, p. 276-283, 2010.

OLIVEIRA, F de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**, São Paulo, Boitempo, 2013.

_____. A clonagem. In: Folha de São Paulo, Revista Piauí, Ed. 61, outubro de 2011. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-clonagem/>. Acesso em: 07/10/2024.

_____. **Política numa era de indeterminação**: opacidade e reencantamento. In A era da indeterminação. São Paulo: Boitempo Editorial.

_____. **A dominação globalizada**: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, agosto, 2006. ISBN: 987-1183-56-9 Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C08DeOliveira.pdf>. Acesso em: 07/10/2024.

_____. O Estado e a Exceção ou o Estado de Exceção. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, n. 1, maio de 2003, p. 9-14.

_____. O surgimento do antivalor. In: _____. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **A economia da dependência imperfeita**. Edições Graal, Rio de Janeiro, 1977.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Agenda Nacional de Trabalho Decente**: Gerar Trabalho Decente para Combater a Pobreza e as Desigualdades Sociais. Brasília, 2006. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 20/10/2022

OSORIO, J. **O Estado no centro da mundialização**: a sociedade civil e o tema do poder. Tradução de Fernando Correa Prado. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

_____. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, C.; OSORIO, J.; LUCE, M. (Orgs.) **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo, SP: Boitempo, 2012.

_____. Dependência e superexploração. In: MARTINS, C.E. e VALENCIA, A.S. (orgs.). **A América Latina e os desafios da Globalização**: ensaios dedicados a Ruy Mauro Marini. Rio de Janeiro: Ed. PUC-RJ; São Paulo: Boitempo, 2009.

OXFAM, International. **Lucrando com a dor**: sobre a urgência de tributar os ricos em meio a um aumento na riqueza bilionária e a uma crise do custo de vida em nível global, 2022. Disponível em: <https://materiais.oxfam.org.br/relatorio-lucrando-com-a-dor>. Acesso em: 22/06/2023.

POCHMANN, M. **O mito da classe média**. Cortez, São Paulo, 2012.

_____. **Seminário Internacional Reforma Tributária e Federalismo Fiscal**, 2008. Mesa de Abertura. Brasília. Disponível em: www4.planalto.gov.br. Acesso em: 24/08/2008.

_____. **O trabalho sob fogo cruzado:** exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Contexto, 1999.

PRATES, J. C. O método e o potencial interventivo e político da Pesquisa Social – Pesquisa e Produção de conhecimento em Serviço Social. In: **Revista Temporalis**, ano V, n.9, 2005.

RAMOS, C. A. **Notas sobre Políticas de Emprego**. Texto para Discussão Nº 471. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, abril de 1997. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2057?mode=full>. Acesso em: 02/02/2024

ROCHA, R; ATUN, R; MASS, A. Efeito das desigualdades e vulnerabilidades socioeconômicas na preparação e resposta do sistema de saúde à COVID-19 no Brasil: uma análise abrangente. In: **Revista The Lancet**, v.9, 6ªed, E782-E792, jun.2021. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(21\)00081-4/fulltext#tbl1](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(21)00081-4/fulltext#tbl1). Acesso em: 09/01/2024.

RUBIN, I. I. **A teoria marxista do valor**. São Paulo: Polis, 1980.

SALVADOR, E. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana M.M.S; MIOTO, Regina C.T. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo. Cortez, 2010.

SANTOS, J. S. **Questão Social: particularidades no Brasil**. Biblioteca Básica do Serviço Social, v. 6. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Particularidades da “questão social” no Brasil: mediações para seu debate na “era” Lula da Silva. In: **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 111, p. 430-449, jul./set. 2012b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/jfqY4MqJPmNRqRRyFtTbZTJ>. Acesso em: 02/08/2023.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

SEVERO, V; SOUTO MAIOR, J. **Manual da reforma trabalhista:** pontos e contrapontos, São Paulo (SP): Sensus, 2017. Disponível em: <https://aatsp.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Valdete-Souto-Severo-e-Jorge-Luiz-Souto-Maior-Manual-da-Reforma-Trabalhista-Pontos-e-Contrapontos-2018.pdf>. Acesso em: 29/03/2024.

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

SILVA, M. S. Opressão-Superexploração: entre “Novas” e “Velhas” Modalidades de Labor. In: **Reoriente:** dossiê 90 anos de Ruy Mauro Marini/50 anos de Dialética de la dependência, v. 3 n. 1, 2023. Disponível em:

<https://revistas.ufrj.br/index.php/reoriente/issue/view/2709/1881>. Acesso em: 02/01/2025.

SILVA, S. P. **Programas seguro-desemprego e abono salarial no brasil:** aspectos normativos e efeitos da lei no 13.134/2015 sobre trajetória orçamentária e capacidade protetiva. Brasília, DF: Ipea, maio 2025. 35 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3117). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/17135>. Acesso em: 09/06/2025.

SILVA, M. R; MOURA, D. H. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego: entre a acumulação e a legitimação. In: **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.48, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/pLKbmV8cm7PC37ByM6XM6wb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 ago. 2025.

SILVA, M. S; YAZBEK, M. C. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). In: **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 102, p. 39-67, jul. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/sWvZ7c6KRLYHT5jrh6FZSfG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2023.

_____. **Os sentidos do lulismo:** reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. In: **Novos Estudos – CEBRAP**, n. 85, p. 83–102, nov. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/gLqzRSkjs3C8gFgwCQDNWjK/>. Acesso em: 19/06/2025.

_____. **Dominação e desigualdade**. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

SITCOVSKY, M. Reconciliação entre assistência social e trabalho: o impacto do Bolsa Família. In: MOTA, A. E. (org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia:** crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2013.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, M. **Escravidão e dependência:** opressões e superexploração da força de trabalho brasileira. Marília: Lutas Anticapital, 2022.

SOTELO, A. Dependência e Neodependência no Século XXI. In: **Reoriente:** dossiê 90 anos de Ruy Mauro Marini/50 anos de Dialética de la dependência, v. 3 n. 1, 2023. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/reoriente/issue/view/2709/1881>. Acesso em: 02/01/2025.

SOUZA, J. **Os batalhadores brasileiros**: nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

_____. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

SOUZA, P. R. **Salário, emprego e pobreza**. Ed. Hucitec, São Paulo, 1980.

SOUZA FILHO, R. Fundo público e políticas sociais nos Estados dependentes: considerações teóricas. In: **EM PAUTA**, Rio de Janeiro, 1º semestre de 2016 - n. 37, v. 14, p. 174 – 198, 2016.

_____. Política Social no Brasil: notas e críticas a partir da Teoria Marxista da Dependência. In: **Revista Conexões Geraes**, Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais, v. 3, n.5, Belo Horizonte: CRESS 6º Região, 2014.

STANDING, G. **The Precariat**: The Dangerous New Class. Londres: Bloomsbury Academic, 2011.

STOCCO, A. F.; PANDOLFI, A. F. Golpe e (contra) reforma no Brasil: os limites do capitalismo dependente. In: GARCIA, Maria Lúcia T.; BERNARDES, Franciani (orgs.). **Contrarreformas ou revolução**: respostas ao capitalismo em crise. São Paulo: Cortez, 2020.

TAVARES, M. A. **Informalidade e precarização do trabalho**: a nova trama da produção capitalista. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

_____. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista**: informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, F. J. O capital e suas formas de produção de mercadorias: rumo ao fim da economia política. In: BOITO JR. et alii (orgs.). **A obra teórica de Marx**: atualidades, problemas e interpretações. Xamã, São Paulo, 2000.

TEIXEIRA, S. O; NEVES, D. Trabalho e Assistência Social no Capitalismo Dependente: uma análise marxista das chamadas políticas ativas de mercado de trabalho. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes (Orgs.). **Marxismo, Política Social e Direito**. São Paulo: Corte, 2018.

VIEIRA, R. B. A ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil recente (2008-2022). In: BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara; KILDUFF, Fernanda; SILVA, Mossicleia Mendes da (orgs.). **Os direitos não cabem no Estado**: trabalho e política social no capitalismo. 1ª ed. São Paulo: Usina Editorial, 2023.

ZYLBERSTAJN, H.; BALBINOTTO NETO, G. As teorias de desemprego e as políticas públicas de emprego. In: **Estudos Econômicos. Instituto de Pesquisas Econômicas**, São Paulo, v. 29, p. 129-449, 1999. Disponível em> <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/117216>. Acesso em: 26/08/2023.

ANEXOS

ANEXO A - Objeto, hipóteses e objetivos

Objetivo Geral

Analisar a política de emprego no Brasil, entre os anos de 2016 a 2022, no quadro das transformações contemporâneas e particulares do capitalismo e do Estado brasileiro, a partir do aprofundamento de reflexões sobre a lei geral de acumulação capitalista e da superexploração da força de trabalho, para, desse modo, compreender a dinâmica e a relação da superpopulação relativa e do desemprego no Brasil.

Objetivos específicos

- Analisar os possíveis rebatimentos das políticas de emprego para a superpopulação relativa de trabalhadores no Brasil a partir de reflexões sobre os programas de emprego do governo do período elucidado;
- Analisar os fundamentos dos diferentes programas constitutivos das políticas de emprego;
- Compreender, por meio do mapeamento de dados da realidade da população brasileira, como os programas de emprego no período proposto incidiram sobre as taxas de desemprego e ocupação;
- Realizar apontamentos sobre as implicações do rebaixamento do valor da força de trabalho no Brasil a partir da teoria marxista da dependência e do debate sobre a superexploração da força de trabalho no Brasil, atualizando essas análises com expressões mais recentes das intervenções do Estado no desenvolvimento econômico que elucidam diferenças significativas no funcionamento do mercado de trabalho brasileiro.

Hipóteses preliminares da tese:

- Os programas da política de emprego dos Governos Temer/Bolsonaro (nos anos de 2016 a 2022) contribuíram para aprofundar a superexploração da força de trabalho no Brasil e não auxiliaram na redução da pobreza e da desigualdade social nesse período;
- A ausência de políticas efetivas de emprego contribui para o aumento do pauperismo relativo e absoluto, tendo em vista que a superexploração da força de trabalho é reforçada pela estrutura assistencialista, clientelista e familista das políticas de transferência de renda. Desse modo, as precárias políticas de renda escamoteiam a ausência e ineficácia histórica de políticas de emprego no Brasil;
- As políticas de emprego interferem nos entornos dessa superpopulação relativa e em suas camadas, de modo que a superpopulação relativa estagnada é ainda mais ampliada no capitalismo contemporâneo (e nos Governos Temer/Bolsonaro), frente à desestruturação do mercado de trabalho formal, à desindustrialização e às tímidas políticas de renda; destarte, as principais medidas de proteção ao trabalhador buscaram controlar a força de trabalho, frente à ausência de políticas de emprego passivas qualificadas.

ANEXO B – Plano de Pesquisa (2023-2025)

A) ANÁLISE INICIAL

- 1) Análise dos Planos de Governo da gestão de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022);
- 2) Avaliação dos dados e relatórios dos programas de emprego (Objetivos / Orçamento / Impactos);
- 3) Detalhamento de documentos e recomendações do Banco Mundial, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o tema;
- 4) Análise dos dados e categorias da empregabilidade do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) Ministério do Trabalho e Previdência (MTE);
- 5) Avaliação de índices das variações salariais e do preço da cesta básica, que incidem sobre o “barateamento e desvalorização da força de trabalho no Brasil neste período;
- 6) Investigação sobre as alterações das legislações trabalhistas, que incidem sobre a perda de direitos trabalhistas e no processo de contrarreforma da Previdência Social;
- 7) Estudo sobre os índices da pobreza, e dos programas de assistência social, como os dados do Cadastro Único e da população em situação de rua.

B) ANÁLISE E PESQUISA DE INDICADORES:

1) Sociais:

- Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (Erradicação da fome e pobreza)
- Dados e Indicadores Sociais e de Programas do Ministério do Desenvolvimento Social (Cadastro Único);
- Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) (Composto pela média dos índices de: Infraestrutura Urbana, Capital Humano e Renda e Trabalho);
- Índice do Nível de Saúde (INS);
- Índice do Nível de Educação (INE);
- Índice da Oferta de Serviços Básicos (ISB);
- Índice da Renda Média dos Chefes de Família (IRMCF).

2) Econômicos:¹⁷⁶

- Média da renda nacional (Renda per capita);
- Índice de Gini;
- Produto Interno Bruto (PIB) per capita;
- Inflação;

¹⁷⁶ Dados: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=17068&t=publicacoes> e <https://www.ibge.gov.br/indicadores>

- Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC);
- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);
- Índice Geral de Preços de Mercado (IGPM);
- Taxa Referencial (TR);
- Dólar;
- Índice de Preços ao Produtor (IPP);
- Índices da Produção da Indústria, Comércio e Serviços.

3) Dados populacional relacionados ao trabalho (IBGE)

- População em idade de trabalhar;
- População na força de trabalho;
- População “ocupada”;
- População “ocupada em trabalhos formais”;
- População “desocupada”;
- População na “força de trabalho potencial”;
- População “subutilizada”;
- Taxa de participação;
- Nível de ocupação;
- Taxa de formalização;
- Taxa de desocupação;
- Taxa composta de subutilização;
- Sexo;
- Região;
- Cor;
- Rendimento médio real do trabalho principal habitualmente recebido por mês (R\$).
- Dados previdenciários

4) Emprego e Trabalho (CAGED)¹⁷⁷:

- Taxa de Desemprego e do trabalho formal;
- Salário-mínimo;
- Dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS);
- Seguro-Desemprego;
- Benefício Emergencial;
- Inserção em primeiro emprego;
- Dados do PRONATEC e demais programas de qualificação;
- Dados dos Tribunais Regionais do Trabalho (trabalho escravo e violações).

C) ANÁLISE FINAL

Considerações sobre os impactos da gestão das políticas de emprego para a economia dependente nacional.

¹⁷⁷ Dados disponíveis em: <http://pdet.mte.gov.br/index.php/caged> / <http://obtrabalho.mte.gov.br/https://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>

ANEXO C – Programas Finalísticos do MTP no PPA 2020-2023

Programa ¹	Diretriz ²	Tema ²	Objetivo ²	Meta ²	Indicador ²	Valor Total do Programa (Orçamentários e Extraorçamentários) Em Mil R\$ ¹	Unidade do Ministério responsável pelo Objetivo
Empregabilidade (2210)	12-Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho, com especial atenção ao primeiro emprego.	Produtividade e Competitividade com Geração de oportunidades e empregos.	1188-Aumentar a efetividade das políticas ativas de mercado de trabalho a inserção dos trabalhadores na atividade produtiva.	050C-Alcançar 4% de participação das políticas ativas de emprego (Intermediação de mão de obra e Qualificação) na colocação do trabalhador no mercado de trabalho formal. Índice de Referência: 3,19 Unidade de Medida: Percentual Data de Referência: 31/12/2018	Taxa de participação das políticas ativas de emprego (Intermediação de mão de obra e Qualificação) na colocação do trabalhador no mercado de trabalho formal. Índice de Referência: 3,19 Unidade de Medida: Percentual Data de Referência: 31/12/2018	Orçamentos Fiscais da Seguridade Social R\$ 136.161	STRAB Secretaria de Trabalho
						Valor Global R\$ 136.161	
Modernização Trabalhista e Trabalho Digno (2213)	12-Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho.	Produtividade e competitividade com geração de oportunidades e empregos.	1218- Modernizar as relações trabalhistas para promover competitividade e proteção ao trabalhador.	0524-Atingir o índice 1 de condições e relações de trabalho (ICRT), que contempla ações de promoção da conformidade legal e melhoria dos serviços.	Índice de Condições e Relações de Trabalho. Índice de Referência: 0,00 Unidade de Medida: índice numérico, variando de 0 a 1. Data de Referência: 31/12/2019	Orçamentos Fiscais da Seguridade Social	STRAB Secretaria de Trabalho
						Recursos Não Orçamentários - Valor Global R\$ 57.974.423	
Nova Previdência (2214)	05 - Garantia do equilíbrio das contas públicas, com vistas a reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento	Nova previdência e política fiscal solvente.	Garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, com foco na proteção do cidadão e na melhoria da qualidade dos serviços.	0504-- Melhorar o indicador de qualidade previdenciária em 1 unidade, incluindo melhorias na cobertura, sustentabilidade, suficiência e qualidade do serviço.	Índice de Qualidade Previdenciária, composto por dados relativos à cobertura previdenciária, sustentabilidade, suficiência e qualidade do serviço. Índice de Referência: 62,61 Unidade de Medida: índice Data de Referência: 31/12/2017	Orçamentos Fiscais da Seguridade Social -	SEPREV Secretaria de Previdência
						Recursos Não Orçamentários - Valor Global R\$ 2.923.044.398	

Fontes 1- Anexo I da Lei nº 13.971, de 27 dezembro de 2019, que institui o PPA 2020-2023;

2 - Espelho do Programa SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) em 23/09/2022.

**ANEXO D – Informações de monitoramento dos Programas Finalísticos
(janeiro a dezembro de 2021)**

Programa PPA	Meta do Programa	Indicador	Valor apurado (01/01/2021 a 31/12/2021)
Empregabilidade (2210)	Alcançar 4% de participação das políticas ativas de emprego (Intermediação de mão de obra e Qualificação) na colocação do trabalhador no mercado de trabalho formal. Sendo 6% em 2021, 3,2% em 2022 e 4% em 2023	Taxa de participação das políticas ativas de emprego (Intermediação de mão de obra e Qualificação) na colocação do trabalhador no mercado de trabalho formal	2,25%
Modernização Trabalhista e Trabalho Digno (2213)	Atingir o índice 1 de condições e relações de trabalho (ICRT), que contempla ações de promoção da conformidade legal e melhoria dos serviços	Índice de Condições e Relações de Trabalho	0,87
Nova Previdência (2214)	Melhorar o indicador de qualidade previdenciária em 1 unidade, incluindo melhorias na cobertura, sustentabilidade, suficiência e qualidade do serviço	Índice de Qualidade Previdenciária, composto por dados relativos à cobertura previdenciária, sustentabilidade, suficiência e qualidade do serviço	65,55

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

ANEXO E – Informações de monitoramento dos resultados intermediários dos Programas Finalísticos (janeiro a junho de 2022)

Programa PPA	Resultado intermediário	Indicador	Meta				Valor apurado (01/01/2022 a 30/06/2022)
			2020	2021	2022	2023	
Empregabilidade (2210)	Escola do Trabalhador 4.0	Quantidade de alunos qualificados	100	1.200.000	50.000	50.000	41.912
	Qualificação social e profissional de trabalhadores via transferências de recursos entre fundos da União para Estados, DF e Municípios	Número de pessoas beneficiadas de Qualificação social e profissional de trabalhadores via transferências de recursos financeiros entre fundos	0	2.000	2.000	2.000	0
	Inserção de trabalhadores na atividade produtiva mediante a concessão de microcrédito produtivo orientado	Número de clientes atendidos em operações de microcrédito produtivo orientado	1.000.000	1.000.000	1.200.000	1.200.000	615.247
Modernização Trabalhista e Trabalho Digno (2213)	Simplificação e desburocratização do marco regulatório do trabalho	Percentual de modernização da legislação trabalhista	60%	60%	90%	100%	95%
	Fiscalização do Trabalho - Promoção da conformidade às normas trabalhistas	Taxa de acerto em fiscalizações estratégicas diretas e indiretas	50%	50%	50%	50%	56%
	Investigação das causas de acidentes e doenças ocupacionais	Número de acidentes ou doenças do trabalho analisados	909	1.600	1.520	1.520	691
	Promoção da prevenção de acidentes e doenças ocupacionais	Número de estabelecimentos alcançados por fiscalização, ação setorial ou ação preventiva realizada pela Inspeção do Trabalho para aumentar conformidade com Normas Regulamentadoras	43.316	50.000	43.000	43.000	12.159
Nova Previdência (2214)	Redução do crescimento acelerado da despesa previdenciária	Variação da despesa previdenciária anual	4,0%	3,0%	2,5%	2,5%	0,97%
	Aumento da cobertura previdenciária	Média entre a cobertura da população ocupada e da proteção social à população idosa	77,2%	77,2%	77,5%	78,0%	Dado não disponível
	Aumento da poupança previdenciária do Regime de Previdência Complementar	Ativos das entidades de previdência complementar	2.110.000.000	2.140.000.000	2.260.000.000	2.420.000.000	2.288.101.489

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) – 2021.

