

**FABIANA ESTEVES BOAVENTURA**

**A política de trabalho no Brasil e a efetivação de  
vínculos estáveis: Retorno à individualização da proteção  
social**

**Brasília**

**2014**

**FABIANA ESTEVES BOAVENTURA**

**A política de trabalho no Brasil e a efetivação de vínculos estáveis: Retorno à individualização da proteção social**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais

Área de Concentração: Políticas Sociais

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ivanete Salete Boschetti

**Brasília**

**2014**

BOAVENTURA, F. E. **A política de trabalho no Brasil e a efetivação de vínculos estáveis: retorno à individualização da proteção social.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília para obtenção de título de Mestre em Políticas Sociais.

Banca Examinadora

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ivanete Salete Boschetti  
Universidade de Brasília

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sandra Teixeira  
Universidade de Brasília

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elaine Rosseti Behring  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Evilásio Salvador  
Universidade de Brasília

**Dedico este trabalho ao amor e apoio  
incondicional de minha mãe, pai, irmã e filha.**

## Agradecimentos

É com muita emoção que escrevo essas palavras. Muitas pessoas não estarão diretamente citadas, mas estão em minha lembrança constante. O que escrevo a seguir são apenas palavras, jamais conseguirão transmitir a gratidão que sinto.

Agradeço profundamente aos meus pais, Elizabete e Rubson, por terem investido tudo o que puderam em minha formação acadêmica, desde o início de meu processo educacional. Mas, sobretudo, por não só terem me apoiado, mas possibilitado minha graduação na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Agradeço à minha filha por ter me dado à garra e senso de responsabilidade e urgência para que conseguisse realizar tanto durante o meu mestrado. Incluo aqui minha irmã, Erika e seu marido, tios Eliane e Diógenes, meus pais “adotivos”, sempre me apoiando em toda minha jornada, sem os quais não teria chegado até aqui. O apoio de vocês durante minha gestação, concomitante ao mestrado, foi fundamental para a obtenção deste título. Estão aqui ainda incluídas Karla, Patrícia e minha avó Adália e madrinha Dulce.

Aos amigos, especiais considerações à Taiana Ramidoff, que me presenteou no fim dessa jornada com a companhia na aventura da maternidade, me dando meu primeiro afilhado. Incluo aqui o Gabriel, companheiro desta minha irmã e que conquistou o posto de uma das minhas amigas mais caras. Não poderia deixar de mencionar minha amiga e pesquisadora Luciana Pereira, com sua companhia e incentivo constantes. Larissa Itaborahy, que em nossos destinos completamente paralelos conseguimos sempre encontrar nossas interseções. Minhas amigas cariocas, Malú Vale e Natália Perdomo, a distância entre nós é apenas geográfica, estamos sempre juntas. Muitas outras pessoas são importantes aqui, mas pela brevidade necessária citarei ainda apenas meus amigos Christoph Strell, Rodrigo Manhães, e aqueles da vida e do cerrado, Bruna Lehner, Leonardo Martins, Pedro Mesquita, Tamara Martins, Marcela Alvim e Lívia Luz e Diule Queiroz. Não poderia deixar de citar minha família espiritual, Syamal Krishna Das (Samuel Lila), minha Mataji, Nilambhari Didi e Prabhu Nilakhanta.

Minha orientadora, Professora Doutora Ivanete Boschetti, agradeço especialmente. Sua doação e compromisso a nosso projeto ético-político me inspiram. Sua personalidade é de muita grandeza, transparente. Suas críticas são sempre construtivas, com a preocupação em nos fazer crescer, meu muito obrigada, não só por ter sido minha orientadora, mas um ponto de apoio às

minhas inquietações e dificuldades profissionais, acadêmicas e pessoais. Não consigo exprimir em palavras minha gratidão.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, por ter contribuído efetivamente em minha formação enquanto pesquisadora. Incluo aqui os colegas do Departamento de Serviço Social da Universidade, em especial à Domingas Teixeira, nosso anjo da guarda, e à Liliane Almeida, sempre prontas e disponíveis a colaborar.

Considerações especiais ao GESST, que muito contribuiu a este trabalho, com destaque aos cursos ministrados pelos coordenadores do grupo.

Minha gratidão também à banca examinadora, Professoras Doutoras Sandra Teixeira e Elaine Behring, pela compreensão e cuidado com o caráter pedagógico de suas avaliações. Suas contribuições me foram muito caras.

Não poderia deixar de agradecer aos meus mestres inspiradores, figuras fundamentais na opção por este projeto de vida, voltado à pesquisa e ensino, Professor Doutor José Paulo Netto e Professoras Doutoras Alejandra Pastorini, Silvina Galizia e Sara Granemann. Agradeço profundamente o incentivo, carinho, confiança e consideração que tiveram comigo durante minha graduação. Vocês foram minha família durante minha vida no Rio de Janeiro, me impactaram como ser humano, globalmente. Muitas outras pessoas da ESS/UFRJ merecem espaço, estão no meu coração. Ainda no Rio de Janeiro, não posso deixar de agradecer à Denize Oliveira, Professora Doutora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, minha primeira orientadora, que despertou minha paixão pela academia. Incluo aqui ainda Conceição Silva Buarque, por ter me mostrado a dimensão coletiva da atuação do assistente social nas instituições. Obrigada a todos por terem apostado em mim.

E por último, mas não menos importante, o apoio espiritual e afetivo de meu amado Gurudev, Sri Sripad Bhaktivedanta Goswami Narayana Maharaj e meu amado Siksa Guru, Sri Sripad Vana Maharaj.

Obrigada, obrigada, obrigada, a todos vocês que estiveram comigo nesta jornada!!

**“Se você não pode me dar poesia, poderia me dar ciência poética?”**

**Augusta Ada Byron**

## Resumo

Este trabalho tem por objetivo verificar se os programas implementados pelo Ministério do Trabalho, Emprego e Renda, voltados aos trabalhadores ativos, em situação de trabalho instável, estão comprometidos com a consolidação de vínculos estáveis de emprego, bem como suas asseções ideopolíticas. Para tanto, se faz necessária a identificação do perfil dos trabalhadores ativos, sem relações estáveis de trabalho no conjunto da PEA no Brasil, verificar se os programas e ações do MTE se direcionam para a consolidação de relações de trabalho estáveis, dimensionar a prioridade atribuída pelo governo federal às políticas de proteção ao trabalho no conjunto do gasto social federal, identificar o significado ideo-político da participação das políticas de proteção à PEA sem trabalho estável no orçamento do MTE e - verificar quais os programas empreendidos pelo MTE, seu público-alvo e população efetivamente atendida. Traçou-se o perfil da fração da classe trabalhadora sem vínculos estáveis, confrontando se os programas do MTE se voltam a esse público-alvo. Verificou-se que as ações empreendidas pelo MTE visam a inserção do trabalhador no mercado de forma individualizada, via empreendedorismo, em um franco projeto de ressignificação do ethos desses trabalhadores na ordem burguesa, buscando criar uma atmosfera de integração ao se transformar seu status perante à sociedade, de trabalhador informal a micro-empendedor, cidadão consumidor de serviços sociais e produtos da “nova classe média”. Concluiu-se que a atual política de trabalho do Brasil busca a criação de novos postos de trabalho de forma individualizada e precarizada, dado que a transformação dos informais em micro-empresários não altera suas condições de vida e de trabalho, o que implica na reincidência das formas de desproteção social frente aos direitos do trabalho.



## **Abstract**

This study aims to determine whether the programs implemented by the Ministry of Labor, Employment and Earnings, geared to active workers in unstable work situation, are committed to the consolidation of stable employment relationship as well as their political ideologies. Therefore, it is necessary to identify the profile of active workers without steady work throughout the PEA in Brazil , verify that the programs and actions of the MTE are directed to the consolidation of stable employment relationships, scale the priority given by the federal government to labor protection policies throughout the federal social spending, identify the ideological significance of the participation of policies to protect PEA without steady work in the MTE and budget - check which programs undertaken by the MTE , your target audience effectively and population answered. Traced the profile of the fraction of the working class without stable attachments, confronting whether programs MTE turn to that audience. It was found that the actions taken by the MTE target the participation of workers in an individualized fashion market through entrepreneurship in an open project reframe the ethos of these workers in the bourgeois order , seeking to create an atmosphere of integration by transforming their status before the society, informal micro - enterprise worker , citizen consumers of social services and the "new middle class" products. It was concluded that the current policy working in Brazil seeks to create new jobs and individually so precarious , since the transformation of informal micro - entrepreneurs do not change their living conditions and employment, which implies the recurrence forms of social defenselessness against labor rights .

## Lista de Mapas

<b>Mapa 1 - População Economicamente Ativa, por Grandes Regiões, 2011 .....</b>	<b>86</b>
<b>Mapa 2 - População Não Economicamente Ativa, por Grandes Regiões, 2011 ...</b>	<b>87</b>
<b>Mapa 3 - Distribuição por renda, de até ½ a 3 salários mínimos por grandes regiões .....</b>	<b>96</b>
<b>Fluxograma .....</b>	<b>105</b>

## Lista de Tabelas

<b>Tabela 1 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, por sexo e os grupos de idade, na semana de referência - Brasil – 2012 .....</b>	<b>88</b>
<b>Tabela 2 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, por sexo e grupos de anos de estudo, na semana de referência - Brasil – 2012 .....</b>	<b>90</b>
<b>Tabela 3 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por grupos de idade, segundo o sexo e as classes de rendimento mensal de todos os trabalhos, na semana de referência - Brasil – 2012 .....</b>	<b>92</b>
<b>Tabela 4 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por sexo, segundo as classes de rendimento mensal em todos os trabalhos - Brasil – 2012 .....</b>	<b>94</b>
<b>Tabela 5 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por sexo e em qualquer trabalho, segundo algumas características - Brasil – 2012 .....</b>	<b>98</b>
<b>Tabela 6 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por sexo e em qualquer trabalho, segundo algumas características - Brasil – 2012 .....</b>	<b>100</b>
<b>Tabela 7 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por sexo e em qualquer trabalho, segundo algumas características - Brasil – 2012 .....</b>	<b>102</b>
<b>Tabela 8 – Execução Orçamentária MTE .....</b>	<b>118</b>
<b>Tabela 9 – Linhas de Crédito aprovadas pelo CODEFAT em relação aos programas executados .....</b>	<b>120</b>
<b>Tabela 10 - Orçamento do MTE .....</b>	<b>120-121</b>
<b>Tabela 11 - Orçamento do MTE .....</b>	<b>123</b>
<b>Tabela 12 – Programa, Meta Física Executada e Meta Financeira Executada .....</b>	<b>125-126</b>
<b>Tabela 13 – Programa, Meta Física Executada e Meta Financeira Executada - Extra-orçamentária .....</b>	<b>131-132</b>
<b>Tabela 14 – Programa, Meta Física Executada e Meta Financeira Executada .....</b>	<b>135</b>
<b>Tabela 15 – Programa do MTE .....</b>	<b>137</b>

## **Lista de Siglas**

BM - Banco Mundial  
CAGED - Cadastro geral de empregados e desempregados  
CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social  
CBO - Classificação brasileira de ocupações  
CJS - Comércio Justo e Solidário  
CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FGV - Fundação Getúlio Vargas  
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social  
MTE - Ministério do Trabalho, Emprego e Renda  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
ONG – Organização Não Governamental  
OS – Organização Social  
OSCIP – Organização Social da Sociedade Civil de Interesse Privado  
PME - Pesquisa Mensal de Emprego  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PED - Pesquisas sobre emprego e desemprego  
PEA - População Economicamente Ativa  
PNEA - População Não Economicamente Ativa  
PIA – População em Idade Ativa  
PPA – Plano Pluri-Anual  
PROGER - Programa de geração de Trabalho, Emprego e Renda  
PNMPO - Programa de Microcrédito Produtivo Orientado  
PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens  
RGPS - Regime Geral de Pensões Sociais  
SFIT - Sistema de informações sobre a inspeção do trabalho  
SIES - Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	14
CAPÍTULO 1 - A categoria trabalho na tradição marxista.....	22
1.1 - Trabalho, lei do valor e acumulação.....	23
1.2 - Trabalho, Liberalismo e as Primeiras Iniciativas de Proteção Social.....	30
CAPÍTULO 2 - Capitalismo Monopolista e Proteção Social .....	37
2.1 - Capitalismo Monopolista, direitos sociais e Proteção Social .....	38
2.2. Regulação Keynesiana, Direito ao Trabalho e Políticas Sociais.....	45
2.3 - A crise de acumulação dos anos 70.....	52
2.4 - Acumulação Flexível, Financeirização e Trabalho .....	62
CAPÍTULO 3 - O trabalho no contexto brasileiro.....	67
3.1 - Particularidades do Trabalho e Proteção Social no Brasil.....	68
3.2. Ajustes neoliberais no contexto brasileiro .....	78
3.3. Alguns elementos sobre a Proteção ao Trabalho no Brasil .....	84
3.3.1 - Perfil da População Economicamente Ativa sem Proteção Social vinculada ao mundo do trabalho. ....	84
3.3.2 - Programas do Ministério do Trabalho, Emprego e Renda .....	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	146

# **INTRODUÇÃO, OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este trabalho parte do interesse em compreender o tema: “a situação da classe trabalhadora no Brasil contemporâneo, mais especificamente a fração sem cobertura social no âmbito dos direitos sociais inscritos na política nacional de trabalho.”

Tem-se por objeto de estudo as características e abrangência das Políticas de Proteção ao trabalhador sem vínculos estáveis, asseguradas pelo Ministério do Trabalho, Emprego e Renda (MTE). Nesse sentido se faz necessário o entendimento acerca de diversos aspectos, tais como a composição da classe trabalhadora brasileira, os direitos do trabalho e a proteção social existente, buscando-se apreender sua orientação, limites e contradições.

Por se ancorar no método crítico dialético de Marx, entende-se que é preciso antes de tudo o conhecimento acerca das particularidades das categorias ontológicas marxianas, com foco às que dizem respeito às leis gerais e tendências da acumulação capitalista. Portanto, se tem por pressuposto o trabalho enquanto categoria fundante do ser social, conforme a clássica análise de Lukács (2012). Isto significa considerar o ser social enquanto sujeito histórico, que se socializa e se desenvolve a partir e por meio do trabalho, ou seja, que se produz e reproduz existencialmente pelo trabalho.

Nos interessa aqui compreender a situação de trabalhadores sem proteção social no Brasil de hoje, e para tanto se entende necessário discutir a questão do trabalho como categoria ontológica, segundo a tradição marxista e as múltiplas determinações que permeiam este objeto, o que requer o entendimento da dinâmica da acumulação capitalista e suas consequências para o mundo do trabalho, em especial à desproteção social do contingente de trabalhadores com vínculos de trabalho precarizados.

Enquanto motivações pessoais que me levaram a buscar o estudo sobre este tema, destaco minha experiência enquanto discente no curso de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, onde tive a oportunidade de integrar o Núcleo de Pesquisa e Extensão em Poder Local, Políticas Sociais e Serviço Social, coordenado pelas Professoras Doutoras Alejandra Pastorini e Silvina Galizia. Esta experiência me inseriu no universo da pesquisa acadêmica, e me voltou ao estudo da proteção social. Como fruto dessa experiência desenvolvi minha monografia de conclusão de curso e algumas publicações acerca da proteção social vinculada à política de trabalho.

Uma grande influência que sem dúvida marcou minhas concepções acadêmicas foram os estudos sobre economia política que tive a honra de realizar sob a orientação do Professor Doutor José Paulo Netto e também da Professora Doutora Sara Granemann, em diversas disciplinas como “Economia Política”, “Economia do Brasil Contemporâneo” e principalmente em “Leitura de O Capital”. Poder estudar a teoria marxiana com figuras de tamanha qualidade, tanto no trato teórico, quanto em suas dimensões humanas e políticas, me fez perceber a importância da pesquisa articulada à luta pela defesa e radicalização dos direitos dos trabalhadores.

Buscando dar continuidade à minha formação profissional, ingressei no mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, com o intuito de continuar a desenvolver estudos sobre a política de trabalho no Brasil, e passei a integrar o Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST), coordenado pela professora doutora Ivanete Boschetti no Departamento de Serviço Social da UnB. Enquanto discente do programa realizei a disciplina de Prática Docente, aprofundando minha inserção na vida acadêmica, sob sua orientação. Durante esta experiência fui selecionada em Concurso Público como professora substituta do referido Departamento, onde tive a oportunidade, entre as disciplinas que ministrei, de debater este tema.

Nesse sentido, o estudo acerca da proteção social, em especial no que se refere às suas relações com o mundo do trabalho, me despertou grande interesse desde o início de meu processo de formação profissional.

Mas, muito além de motivações pessoais, este tema é de fundamental importância dado o atual contexto de acirramento das contradições da sociedade do capital, evidenciando um panorama onde o tecido social cada vez mais tensionado, vem dando sinais de esgotamento, resvelando em um claro movimento de ascensão de massas, podendo se observar uma mobilização da classe trabalhadora em muitas partes do globo. Lutas sociais motivadas pelo desemprego têm tomado conta das ruas das principais cidades de países os mais diferenciados, desde as lutas dinamadas pelo povo grego a partir de 2009, contra os ajustes neoliberais impostos pelos organismos financeiros multilaterais, passando pela primavera árabe, iniciada em 2010 na Tunísia, pelos movimentos sociais “Occupy”, surgidos em Wall Street no ano de 2011, com bandeiras anti-capitalistas, até as lutas sociais do Brasil, despertadas em 2013 pelo Movimento Passe Livre de São Paulo.



A questão do trabalho e dos direitos vinculados a esta categoria central, retorna ao cenário social, voltando a ocupar uma posição de centralidade na agenda de diversos coletivos e movimentos sociais. O poder público vem tomando soluções as mais diversas, nos distintos contextos internacionais. No Brasil uma das principais medidas que vem sido adotada têm se relacionado à repressão violenta às manifestações de massas e adoção de programas focalizados de transferência de renda e incentivo às iniciativas individuais como forma de inserção no mercado de trabalho. Em meio a este contexto, no plano ideológico, o poder executivo federal vem adotando um discurso de fomento ao acesso ao crédito para as camadas de menor poder aquisitivo da classe trabalhadora, criando uma nova auto-identificação a esta parcela da população, de consumidores dos serviços sociais, criando o conceito de “nova classe média”, do “cidadão consumidor” e incentivando o empreendedor individual.

Portanto, procuro nesta pesquisa compreender a proteção social voltada a uma fração da classe trabalhadora, que por se relacionar com o mercado de trabalho sob vínculos precarizados, se torna ainda mais vulnerável e com grandes dificuldades de acesso aos direitos sociais vinculados à política de trabalho. Dessa forma, este estudo se inicia partindo da indagação acerca de como se configuram as medidas empreendidas pelo governo federal, no âmbito do MTE, destinados a proteger a População Economicamente Ativa<sup>1</sup> (PEA) que não tem acesso aos direitos sociais vinculados à política de trabalho.

Parte-se da premissa de que as características dos vínculos de trabalho informais no Brasil sofreram uma intensa agudização desde a década de 1980 até início dos anos 2000, o que resultou em uma forte ampliação deste setor específico do mercado de trabalho, em decorrência do processo neoliberal de reestruturação produtiva, que desregula os direitos sociais e trabalhistas, e aponta os rumos da informalidade como alternativa ao enfrentamento da crise estrutural do capitalismo, com vistas à contrarrestar a tendência ao subconsumo, à queda da taxa média de lucro e aos limites de continuidade do processo de superacumulação.

A partir dos anos 2000, os índices de formalização dos vínculos de trabalho têm passado por um leve crescimento. No entanto, a precarização do trabalho e a efetivação da proteção social circunscrita à esfera da política de trabalho não se expressam apenas pela formalização ou

---

<sup>1</sup> Destaca-se que se adota o conceito de População Economicamente Ativa<sup>1</sup> (PEA) nos marcos da definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012): “As pessoas economicamente ativas, no período de referência especificado (semana de referência ou período de referência de 365 dias), compuseram-se das pessoas ocupadas e desocupadas nesse período”

não dos vínculos empregatícios. Outras dimensões como a flexibilização de direitos sociais, em específico os trabalhistas, a estabilidade no trabalho, bem como de sua legislação, vem abrindo oportunidades para a exploração do capital.

Explora-se a hipótese de que a proteção social no Brasil, com sua origem regulada pelos vínculos formais de emprego, sem a correspondente universalização do acesso ao trabalho e às políticas sociais estruturais, como a previdência, educação, saúde e assistência social, ainda carrega a marca de deixar sem proteção social uma parcela significativa da classe trabalhadora que não tem garantido os direitos do trabalho. Considera-se que os setores da classe trabalhadora historicamente excluídos dos vínculos formais de emprego e das garantias sociais resultantes desta formalização continuam em grande parte à margem da proteção social trabalhista, ainda que as taxas da informalidade tenham caído. Trata-se de um cenário que preconiza as ações individuais dos sujeitos, seja na garantia de sua proteção social, seja fortalecendo projetos com releituras do profissional liberal sob uma nova morfologia como o empreendedorismo, a economia solidária e o voluntariado, em um contexto econômico-social onde cada vez mais os direitos trabalhistas são flexibilizados, e a criação de postos formais de trabalho segue em ritmo lento:

“Essa expansão na oferta de emprego vem conseguindo reverter o quadro de aumento das relações informais de trabalho que vinha sendo verificado desde os anos 1980. Os dados da PME/IBGE mostram que, após o pico de 43,72% de informalidade (assalariados sem carteira assinada e empregados por conta própria) no mercado de trabalho em 2004, iniciou-se uma tendência de queda seguida nos anos posteriores, fechando 2010 com uma média de 36,82%. No primeiro semestre de 2011 o grau de informalidade segue diminuindo, com uma média de 35,6%, o que representa uma queda de 1,6 pontos percentual em relação a 2010. Em junho, a taxa ficou em 35,3%, o menor patamar já registrado para o período desde 2003” (IPEA, 2011b apud Silva, 2011).

A análise isolada dos indicadores sociais referentes ao mercado de trabalho indica um crescimento tanto no total de postos de trabalho, quanto no grau de formalização e de renda média. No entanto, como destacado anteriormente, esses resultados não podem ser tomados como um fim em si mesmo quando se pretende analisar uma política social. Fatores como as transformações na legislação social, o gasto social com políticas de geração de emprego e renda, entre outros como a renda do trabalho e do capital, são fundamentais para que se possa relacionar as múltiplas determinações que permeiam uma política social. Neste sentido, o próprio IPEA ressalta:

“... as informações agregadas sobre a dinâmica do mercado de trabalho nesta última década mostram que a economia brasileira combinou queda do desemprego e da informalidade com aumento na ocupação, da renda média e da massa salarial. No entanto, a melhoria dos indicadores do mercado de trabalho no Brasil requer uma série de ações e políticas tanto no sentido de garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas, para que os trabalhadores não fiquem lesados em seus direitos, quanto de incluir uma parte considerável da população economicamente ativa (PEA) que permanece na situação de desemprego involuntário. No primeiro caso, as ações de fiscalização do trabalho precisam seguir o ritmo deste crescimento do emprego, e no segundo, as ações de intermediação e qualificação profissional são de suma importância para possibilitar maior oportunidade de inclusão, sobretudo aos trabalhadores mais pobres.” (IPEA, 2012, p.200).

“Seja como for, um aspecto importante a destacar nesse episódio é que ele é apenas mais um, entre outros, de desgaste da regulação efetuada pelo direito do trabalho no Brasil. Desde os anos 1990, tal desgaste vem ocorrendo por diversos meios, um dos quais é a elaboração de leis em outros âmbitos jurídicos, negando os princípios e as regras que organizam o direito do trabalho desde a década de 1930. Exemplos disto podem ser vistos nos âmbitos administrativo (como as Leis n.º8.666/1993, n.º8.987/1995 e n.º9.472/1997) e empresarial (como as Leis n.º11.101/2005, n.º11.196/2005 e n.º11.442/2007). Essa situação, em que leis vinculadas a outros âmbitos jurídicos, como o administrativo e o empresarial, degradam os direitos e as garantias previstas nas leis trabalhistas...” (IDEM, p.208-9).

O presente estudo foi orientado pelo seguinte objetivo geral, verificar se os programas implementados pelo MTE para trabalhadores ativos, em situação de trabalho instável, estão comprometidos com a consolidação de vínculos estáveis de emprego, bem como suas asseções ideopolíticas. Este objetivo geral se desdobrou nos seguintes objetivos específicos:

- identificar o perfil dos trabalhadores ativos sem trabalho estável no conjunto da PEA no Brasil;
- verificar se os programas e ações do MTE se direcionam para a consolidação de relações de trabalho estáveis;
- dimensionar a prioridade atribuída pelo governo federal às políticas de proteção ao trabalho no conjunto do gasto social federal;
- identificar o significado ideo-político da participação das políticas de proteção à PEA sem trabalho estável no orçamento do MTE; e.
- verificar quais os programas empreendidos pelo MTE, seu público-alvo e população efetivamente atendida.

A pesquisa estruturou-se tendo como referência o método dialético materialista, pois toda pesquisa necessita ter bem definido o caminho ou método que guiará a investigação. O método auxilia o pesquisador, apontando a direção que se deve seguir. Partimos do real, de um objeto que apresenta sua aparência no imediato, ou seja, da singularidade do objeto estudado. Passou-se então ao processo de abstração teórica, atividade mental que reconstrói o objeto intelectualmente. Neste momento buscou-se identificar as múltiplas determinações que o permeiam, tendo por objetivo compreender as relações entre as questões macroestruturais e a rede de relações que se interpenetram neste contexto de totalidade, entre a singularidade manifesta no objeto e as questões que permeiam sua essência, ocultas pela aparência fenomênica e imediata assumida pelas relações fetichizadas da sociedade do capital.

Este processo se deu sob um movimento de “aproximações sucessivas”, pois a busca pela essência comum aos fenômenos da sociedade do mercado, que entremeam os mais diversos elementos sob a teia da reificação e do fetiche não nos permite apreender a complexidade da totalidade imediatamente.

Para Marx o conhecimento teórico é o conhecimento do objeto, de sua estrutura e dinâmica, tal como é em si mesmo, em sua existência real e efetiva, independentemente dos desejos e aspirações do pesquisador. A teoria, portanto é a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo pesquisador. Na teoria o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto pesquisado, que será tanto mais correta e verdadeira quanto se mantiver a fidelidade ao objeto pesquisado. Nesse sentido, segundo Marx, o ideal não é mais que o real transposto para o pensamento do ser humano e por ele interpretado. O objetivo do pesquisador é apreender a essência do objeto – sua estrutura e dinâmica. No entanto, ressalta-se que o ponto de partida é a aparência fenomênica, imediata, sua face empírica. Este é um ponto importante a se considerar, pois apesar de superficial também é parte da realidade. Neste método de pesquisa parte-se da aparência, buscando-se a essência do objeto, apreendendo sua estrutura e dinâmica, operando sua síntese por meio de procedimentos analíticos (Netto, 2011).

Esse processo metodológico, que leva ao conhecimento teórico implica em uma relação imbricada entre sujeito e objeto e não exclui a objetividade do conhecimento teórico. Nessa perspectiva os instrumentos e as técnicas de pesquisa adotados foram a análise documental e quantificação e recolhimento de dados.

A revisão bibliográfica e análise documental foi realizada a fim de obter dados secundários, provenientes de agências vinculadas ao tema do trabalho no Brasil, considerando como principais fontes o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), MTE e a plataforma SigaBrasil, alimentada pelo Senado brasileiro, e que disponibiliza informações sobre o orçamento da União.

Nesse sentido, o financiamento, a abrangência e a direção ideo-política constituíram dimensões observadas ao longo do estudo. Os dados foram buscados em databases do próprio MTE e ainda em outras plataformas, que publicizam dados sobre o orçamento público, como o Siga Brasil.

Foram analisados os orçamentos do MTE, dados da PNAD/IBGE 2012 e dados do Ipeadata, bem como relatórios de gestão do CODEFAT, completando a análise do MTE. Destaca-se sobre este tópico que o referido ministério não publicizou relatórios de gestão no marco temporal analisado, sendo necessário buscar as informações necessárias nas fontes já citadas.

O marco temporal adotado foi fixado nos anos de 2004, 2006, 2009 e 2012. O ano de 2004 marca o primeiro ano de execução orçamentária da gestão PT, 2006 reflete a primeira crise política enfrentada pela gestão, com o escândalo da corrupção conhecido como “mensalão”, 2009 pode evidenciar as consequências da crise econômica mundial deflagrada em 2008, e 2012 era o último ano com dados concluídos possíveis de se analisar nesta ocasião.

A dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo busca situar teoricamente o objeto desta pesquisa, discutindo sobre a categoria trabalho, a lei do valor e a acumulação capitalista. O capítulo dois busca compreender as principais metamorfoses na dinâmica da acumulação capitalista, que alteraram significativamente o mundo do trabalho. A discussão sobre as particularidades do Brasil e as relações do trabalho no contexto nacional serão trabalhadas no capítulo três. Neste capítulo também serão analisados os programas do MTE. Por fim realizou-se os comentários finais na conclusão deste trabalho.

# **CAPÍTULO 1**

## **A categoria trabalho na tradição marxista**

## 1.1 - Trabalho, lei do valor e acumulação

A precarização do trabalho, muitas vezes soa como um fenômeno recente, fruto da atual configuração da acumulação no capitalismo contemporâneo, mas no entanto, Marx pôde perceber em seus estudos sobre as leis gerais e tendências do capital, no século XIX, que é intrínseco a este sistema a existência de uma população sobrando, uma superpopulação relativa de trabalhadores, o que denominou também de exército industrial de reserva (Marx, 2008)<sup>2</sup>. A lei geral da acumulação capitalista definida por Marx demonstra claramente que os trabalhadores, responsáveis por gerar a riqueza social, ao mesmo tempo que engendram o impulso do desenvolvimento das forças produtivas, cerram os grilhões de sua escravidão ao capital, pois, espoliados dos meios de produção, tendo unicamente sua capacidade de gerar trabalho para oferecer no mercado livre, tornam-se cada vez mais supérfluos:

"Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral, da acumulação capitalista. Como todas as outras leis, é modificada em sua realização por variadas circunstâncias, cuja análise não cabe aqui"(MARX, 1996, p.274).

Antes de adentrar nas especificidades da superpopulação sobrando de trabalhadores no processo de acumulação do capital, há de se esclarecer algumas outras categorias fundamentais para o desarmar da discussão.

O conceito de mercadoria é indispensável para a compreensão das relações sociais, pois constitui as determinações da sociedade capitalista, incidindo desde sua produção, troca e consumo de mercadorias, até a reificação das relações sociais. No seu entendimento enquanto unidade, deve sintetizar valor de uso e valor de troca. A produção de mercadorias na sociedade

---

<sup>2</sup> O debate sobre as contradições nas teorias sobre o trabalho será abordado sinteticamente no capítulo 3.

capitalista tem como condições indispensáveis a divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção, e sem ambas, produzem-se bens, valores de uso, mas não há produção mercantil. Para se compreender o que constitui o valor de uma mercadoria, deve-se observar que é composto pela quantidade de trabalho média exigida para sua produção em condições históricas dadas, em outras palavras, o trabalho socialmente necessário para se produzir uma mercadoria.

Por preço se deve entender a expressão monetária do valor de uma mercadoria. O dinheiro é a mercadoria especial na qual todas as outras expressam seu valor. Por fim, tem-se o salário como o valor pago pelo capitalista ao trabalhador, em troca de sua capacidade laborativa durante a jornada de trabalho.

No entanto, Marx destaca que os salários são definidos por duas variáveis, quais sejam o valor mínimo que garanta a reprodução do trabalhador, entendida em um sentido transgeracional, ou seja, o valor mínimo que garanta a subsistência diária do trabalhador e sua família, e também pela moral, pois o que a sociedade considera “mínimo” em relação aos meios de subsistência, é determinado historicamente, pelo grau de desenvolvimento das relações sociais de produção (NETTO; BRAZ, 2008; MARX, 2008).

Há ainda que se definir como se cria valor no modo de produção capitalista. Em uma sociedade do capital, o objetivo último é acumulá-lo e expandi-lo. Mas é apenas na esfera produtiva que se pode gerar valor. Este se concretiza com a venda das mercadorias no mercado, ou seja, com a realização do ciclo do capital. No entanto, para se entender a geração de valor, temos que recordar acerca da definição de salário.

O capitalista paga ao trabalhador, por sua jornada de trabalho, o mínimo necessário para sua reprodução. O valor pago ao trabalhador será sempre aquém do que este produz durante uma jornada diária de trabalho. Este valor a mais que o trabalhador gera, e que não lhe é pago, é chamado de mais-valia. Destaca-se que a mais-valia só se realiza com a realização do ciclo do capital, ou seja, a venda das mercadorias no mercado, e esta então é apropriada pelo capitalista sob a forma de dinheiro. Mandel (1982, p.413) esclarece que, em outras palavras, a mais-valia é “a diferença entre o novo valor criado pelo processo de produção e o custo da reprodução da força de trabalho”. A mais-valia, gerada no setor produtivo, é repassada às outras esferas do



modo de produção, o que gera uma tensão constante entre a esfera da produção e da circulação acerca da apropriação de parte dessa mais-valia.

Marx (2008) problematizou na lei geral da acumulação capitalista as influências que as alterações na composição orgânica do capital exercem sobre a classe trabalhadora. Para se compreender acerca dessa categoria, há que se esclarecer ainda outras que a constituem, quais sejam o capital constante, que diz respeito a tudo aquilo que constitui os meios de produção, e o capital variável, a própria força de trabalho. A composição do capital deve ser apreciada sob o aspecto técnico e do valor. A composição técnica é determinada pela relação entre a massa dos meios de produção empregados e a quantidade de trabalho necessário para empregá-los. O valor é determinado pela proporção em que o capital se divide em constante - valor dos meios de produção-, e variável - o valor da força de trabalho, soma global dos salários. Portanto, a composição orgânica do capital expressa a estreita correlação entre as composições técnica e de valor.

A composição do capital global se dá pela média geral das composições individuais em um determinado ramo de produção. Já o capital social de um país diz respeito à média geral das composições médias de todos os ramos de produção de um país.

Em relação à dinâmica do capital, faz-se mister o entendimento sobre as categorias concentração e centralização. Entende-se por concentração o acúmulo permanente e ascendente de capital, objetivo do capitalista, tomado individualmente e enquanto classe. Dessa forma além de explorar a força de trabalho, os capitalistas devem competir entre si. A concorrência intercapitalista coloca os indivíduos da classe capitalista diante do desafio do acúmulo constante e crescente de capital, sob risco de extinção caso fuja desta fórmula. O processo de acumulação estimula o desenvolvimento tecnológico, incidindo sobre a composição orgânica do capital. A elevação da composição orgânica do capital deságua em três consequências: 1) diminui os custos de produção; 2) responde à pressão dos trabalhadores, fragilizando-os, pois os torna cada vez mais supérfluos; 3) incide sobre a concorrência capitalista, "favorecendo" aqueles que detiverem o maior poder tecnológico (Netto; Braz, 2008, p. 130). Segundo Marx:

"Os capitais adicionais (ver cap. XXII, 1) constituídos no transcurso da acumulação normal servem preferencialmente como veículo para a exploração de novas invenções e descobertas, sobretudo de aperfeiçoamentos industriais. Mas também o velho capital alcança com o tempo o momento de sua renovação da cabeça aos pés, quando ele muda de pele e igualmente renasce na

configuração técnica aperfeiçoada, em que uma massa menor de trabalho basta para pôr em movimento uma massa maior de maquinaria e matérias-primas (MARX, 2008, p.731)."

A centralização diz respeito à concentração dos capitais já formados, de muitos pequenos capitais em poucos e em grandes proporções. Não implica um aumento de capital em função de uma nova acumulação, mas tão somente o aumento de capital pela fusão de outros já existentes. A materialização da centralização pode ser observada pela união de capitais como os cartéis, trustes e holdings. Seu campo de ação não está limitado pelo acréscimo absoluto da riqueza social ou pelos limites absolutos da acumulação. O capital se acumula nas mãos de um só, porque escapou das mãos de muitos, em outras partes. Não se deve confundir com as categorias acumulação e concentração. A centralização amplia e acelera ao mesmo tempo as transformações na composição técnica do capital, as quais aumentam o capital constante à custa do capital variável, reduzindo assim a procura relativa de trabalho.

"A diminuição absoluta da demanda de trabalho, que necessariamente segue daí, torna-se, como é óbvio, tanto maior quanto mais os capitais, que passam por esse processo de renovação, estejam acumulados em massas, graças ao movimento centralizador (MARX, 2008, p.731)".

"Por um lado, o capital adicional constituído no decurso da acumulação atrai, portanto, em proporção a seu tamanho, menos e menos trabalhadores. Por outro lado, o velho capital, reproduzido periodicamente em nova composição, repele mais e mais trabalhadores anteriormente ocupados por ele (Idem)".

Atuando conjuntamente, concentração e centralização promovem o surgimento dos monopólios. Os dois processos ocorrem tanto em diversas esferas, na produção industrial, nos setores bancários e comercial. Há uma importante consequência deste movimento também no que toca a concorrência intercapitalista. À medida em que avançam juntas, a concorrência tradicional é substituída pela concorrência entre um número bem mais reduzido de capitalistas. Nesse sentido, o progresso da acumulação, que corrói as bases das pequenas e também das médias empresas capitalistas, faz com que apenas os possuidores/controladores de grandes massas de capital tenham espaço na esfera econômica, deixando cada vez mais distante da realidade econômica a ideia de "livre iniciativa e livre concorrência" (NETTO; BRAZ, 2008, p. 130).

Retornando ao debate anterior, acerca da superpopulação relativa, Marx esclarece que este largo grupo de trabalhadores diz respeito a uma categoria específica inerente ao processo de acumulação capitalista, a superpopulação relativa:

"A superpopulação relativa existe sob os mais variados matizes. Todo trabalhador dela faz parte durante o tempo em que está desempregado ou parcialmente empregado." (MARX, 2008, p.744)

As fases do ciclo industrial fazem-na aparecer sob a forma aguda, em períodos de crise e sob a forma crônica, nos períodos de estagnação. Além dessas formas principais, que se reproduzem periodicamente, assume ela continuamente as três formas seguintes: flutuante, latente e estagnada (Idem).

A superpopulação flutuante diz respeito àquela que ora é repelida, ora atraída pelo processo de acumulação, inseridos no processo produtivo, de modo que, no seu conjunto, aumenta o número de empregados, embora em proporção decrescente com o aumento da escala de produção (pois intensifica-se o processo de extração de mais trabalho). A forma flutuante da superpopulação aumenta com o crescer da indústria, e parte dela emigra, seguindo o movimento migratório do capital. Marx destaca um aspecto relevante sobre esta forma de população, caracterizada a partir das necessidades do capital, que necessita de maiores quantidades de trabalhadores jovens que adultos, em ritmo de consumo de força de trabalho tão intenso que exaure os trabalhadores de sua capacidade produtiva muito antes de seu envelhecimento. Esta forma da população passa ainda por um ciclo de utilização muito rápido pelo capital, pois são dispensados muito precocemente, sendo substituídos por uma força de trabalho praticamente juvenil, em uma rápida sucessão das gerações de trabalhadores. Marx pôde ainda observar que estas particularidades se materializavam de fato, inclusive sob a forma de casamentos prematuros, a fim de acelerar a reprodução da classe trabalhadora (MARX, 2008, p.745-46).

A segunda forma de superpopulação relativa foi categorizada como latente. Trata-se de uma população supérflua em situação latente permanente, que não são absorvidos em períodos de maior atração. Marx inicia esta categoria a partir dos trabalhadores rurais, esclarecendo que à medida que o capital avança e se apodera da agricultura, acumulando o capital que nela funciona, diminui a procura absoluta da população trabalhadora rural, que diferentemente dos ramos de produção não-agrícola, não é contrabalanceado por períodos de maior atração. Por esta razão, parte da população rural se encontra sempre na iminência de transferir-se para as fileiras do

proletariado urbano. Essa forma da superpopulação relativa está em constante fluxo, o que pressupõe ainda que haja no próprio campo uma população supérflua sempre latente. Pode-se perceber portanto, os motivos pelos quais "o trabalhador rural é rebaixado ao nível mínimo de salário e está sempre com um pé no pântano do pauperismo" (MARX, 2008, p.746).

A terceira categoria da superpopulação relativa é a estagnada, e se refere àqueles que fazem parte do exército de trabalhadores em ação, mas com ocupações totalmente irregulares. É um reservatório inesgotável de força de trabalho disponível, em condições de vida abaixo do nível médio normal da classe trabalhadora, e é justamente isso que a torna uma ampla base para a exploração por ramos especiais do capital. Sua configuração principal para Marx atua sob a forma de trabalho a domicílio. A população relativa estagnada é continuamente alimentada por aqueles trabalhadores que se tornam supérfluos na grande indústria e na agricultura, e notadamente nos ramos de atividade em decadência, ampliando-se à medida que o incremento da acumulação aumenta o número de trabalhadores supérfluos. Marx esclarece ainda que a configuração do núcleo familiar da classe trabalhadora, a quantidade de nascimentos e óbitos e o tamanho absoluto das famílias, está na razão inversa do nível de salário, o que se conecta diretamente com a quantidade de meios de subsistência de que dispõe as diversas categorias de trabalhadores.

"Ela se reproduz e se perpetua, e é o componente da classe trabalhadora que tem, no crescimento global dela, uma participação relativamente maior que a dos demais componentes (Idem, p.747)."

Em relação à indigência e o pauperismo, Marx (2008) o define como "sedimento mais profundo da classe trabalhadora", categorizando esta camada social em três formas gerais. Na primeira encontram-se os aptos ao trabalho, que têm seu contingente aumentado nos períodos de crise e condensados quando da retomada. A segunda também pode ser aproveitada pelo processo de acumulação, pois trata dos órfãos e filhos de indigentes, que engrossam o exército industrial de reserva. E a terceira forma diz respeito àqueles que estão completamente à margem do processo produtivo, os que são incapazes de trabalhar, tanto por não se adaptarem à divisão social do trabalho, quanto aqueles que são dispensados sumariamente pelo capital, como os idosos, portadores de doenças e necessidades crônicas incapacitantes e os trabalhadores inaptos devido a acidentes de trabalho.

"O pauperismo constitui o asilo para inválidos do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção está incluída na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela, e ambos constituem uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. Ele pertence ao *faux frais* da produção capitalista que, no entanto, o capital sabe transferir em grande parte de si mesmo para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média" (MARX, 1996, p.273).

"...dentro do sistema capitalista, todos os métodos para a elevação da força produtiva social do trabalho se aplicam à custa do trabalhador individual; todos os meios para o desenvolvimento da produção se convertem em meios de dominação e exploração do produtor, mutilam o trabalhador, transformando-o num ser parcial, degradam-no, tornando-o um apêndice da máquina; aniquilam, com o tormento de seu trabalho, seu conteúdo, alienam-lhe as potências espirituais do processo de trabalho na mesma medida em que a ciência é incorporada a este último como potência autônoma: desfiguram as condições dentro das quais ele trabalha, submetem-no, durante o processo de trabalho, ao mais mesquinho e odioso despotismo, transformam seu tempo de vida em tempo de trabalho, jogam sua mulher e seu filho sob a roda de Juggernaut do capital. Mas todos os métodos de produção da mais-valia são, simultaneamente, métodos da acumulação, e toda expansão da acumulação torna-se, reciprocamente, meio de desenvolver aqueles métodos. Segue portanto que, à medida que se acumula capital, a situação do trabalhador, qualquer que seja seu pagamento, alto ou baixo, tem de piorar. Finalmente, a lei que mantém a superpopulação relativa ou exército industrial de reserva sempre em equilíbrio com o volume e a energia da acumulação prende o trabalhador mais firmemente ao capital do que as correntes de Hefáisto agrilhoaram Prometeu ao rochedo. Ela ocasiona uma acumulação de miséria correspondente à acumulação de capital. A acumulação da riqueza num pólo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no pólo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital" (MARX, 1996, p.274-5).

A discussão empreendida neste item é a base conceitual que ancora toda a análise subsequente. No próximo item serão discutidos sinteticamente as relações entre o trabalho e o liberalismo, bem como acerca das iniciativas concernentes à proteção social no período.

## 1.2 - Trabalho, Liberalismo e as Primeiras Iniciativas de Proteção Social

As sociedades pré-capitalistas não privilegiavam as forças do mercado, e assumiam algumas responsabilidades sociais, não com objetivo de garantir o bem comum e assegurar direitos, mas com o intuito de manter a ordem e punir a vagabundagem. Estas ações deram forma ao que se convencionou por protoformas das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Dentre essas iniciativas, as mais citadas são as leis assistenciais inglesas, que precederam a revolução industrial, dotadas de cariz coercitivo e punitivo. O princípio estruturador dessas leis era obrigar o exercício do trabalho a todos que apresentassem condições de trabalhar, com ações assistenciais minimalistas condicionadas à realização de algum tipo de trabalho para os considerados capazes. Os ritérios de acesso eram fortemente seletivos e exigiam o exercício de atividades laborativas como critério de concessão dos benefícios (POLANYI, 2000). Logo, as legislações sociais pré-capitalistas atuavam na interseção entre assistência social e trabalho forçado (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Tem-se, portanto, o cenário em que a origem das políticas sociais, apesar da difícil precisão, coincide com a ascensão do capitalismo, sendo generalizadas somente no capitalismo central no período pós-guerra, marcado pela fase tardia do capital (PIERSON, 1991). Pierson (1991) destaca que o desenvolvimento do que veio a ser considerado como política social se deu de forma gradual e diferenciada entre os países.

Após a revolução industrial, a luta organizada dos trabalhadores pela “jornada normal de trabalho”, provocou o surgimento de novas regulações sociais e do trabalho pelo Estado (MARX, 2007). Com a ascensão capitalista, o liberalismo toma a direção do projeto societário do capital, se tornando sua base ideológica. Esta concepção socioeconômica defende que o mercado é o mecanismo que deve auto-regular a sociedade, e nesse sentido, o Estado deve ser o guardião das condições externas da produção capitalista, ultrapassando esses limites apenas em ocasiões pontuais. Nesse contexto, a assistência social era compreendida como um fomentador do ócio, contrariando o pilar central do liberalismo, o primado do trabalho, devendo atuar apenas no caso de impossibilidade efetiva para o desempenho de atividades laborais (BEHRING; BOSCHETTI,

2008). Nesse sentido, as respostas dadas à “questão social” no fim do século XIX foram, sobretudo, repressivas, incorporando timidamente as demandas da classe trabalhadora.

Segundo Behring e Boschetti (2008), as primeiras iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas na relação de continuidade entre Estado liberal e social. Isto não significa uma compreensão linear e etapista, senão que não se deu uma ruptura radical entre o Estado liberal do século XIX e o social do século XX. Sobremaneira se pretende aqui minimizar o redimensionamento do Estado na era dos monopólios, mas se destaca o abrandamento dos princípios liberais e a assunção de orientações socialdemocratas em um novo contexto socioeconômico e da luta de classes. Ademais, se ressalta que tanto o Estado liberal quanto o social reconheceram direitos, sem, no entanto colocar em xeque os fundamentos do capitalismo. Ainda nesse sentido, o Estado liberal reconheceu e instituiu os direitos civis nos países de economia central no século XIX, como a garantia das liberdades civis (MARSHALL, 1967). Mas um dos determinantes fundamentais, porém não exclusivo, para a assunção dos direitos políticos universais se deu a partir da luta da classe trabalhadora.

Sobre as principais mudanças na relação do Estado com o “cidadão”, Pierson (1991) destaca quatro eixos principais, a ação estatal, os seguros sociais, o acesso à proteção social e o incremento no gasto social. Em relação à ação estatal, tem-se uma mudança em seu papel, que parte da manutenção da ordem para a incorporação e o atendimento das necessidades sociais reivindicadas pelos trabalhadores. Os seguros sociais, originários de uma estratégia brilhante do movimento organizado dos trabalhadores, materializados pelas caixas de solidariedade entre os proletários, foram incorporados pelo Estado, generalizando o modelo elaborado por Bismarck, fundado na contribuição tripartite às caixas de previdência, entre trabalhadores, empresários e Estado. A assunção estatal dos seguros sociais dotou de legitimidade social e legal o direito à assistência social e aos seguros ou previdência social. No entanto, faz-se mister destacar o caráter restritivo destes seguros, regulados pelos vínculos formais de trabalho.

Ainda nesse contexto, o acesso à proteção social, ainda que vinculada às relações formais de trabalho, deixa de ser uma barreira ao exercício da cidadania, convertendo-se em seu desempenho. Somado ainda a todas essas alterações na relação do Estado com os cidadãos, ocorreu o incremento no gasto social, chegando a alcançar 3% do PIB dos países europeus no período pós-guerra.

Behring e Boschetti (2008) destacam outros elementos em relação à mudança do Estado liberal para o social, quais sejam, o crescimento do movimento operário, passando a ocupar postos formais na democracia representativa, ocupando espaços políticos no parlamento, o que levou à legitimação legal de direitos sociais; outro elemento decisivo foi a ameaça vermelha, a partir da Revolução Russa de 1917, e a fase monopolista do capitalismo, marcada em seu auge pelo regime de acumulação keynesiano-fordista. Ainda sobre esta matéria, as autoras frisam também a crise econômica de 1929-1932 e sinalizam que o processo de multiplicação das políticas sociais se deu de forma lenta e desigual entre os diversos países de economia central durante o período depressivo, de 1914 a 1939.

Na mesma direção apontada pelas autoras, Netto (1992) destacou o que nomeou por transferência do público ao privado, elucidando que na fase monopólica do capital as políticas sociais atuam em um movimento aparentemente paradoxal: enquanto atuam contra o ethos burguês da auto-realização individual na sociedade de mercado, intervindo através das políticas sociais, recupera-o, atribuindo-lhes um caráter individual àqueles que permanecem padecendo das “seqüelas” da “questão social”, atendidas pelas políticas sociais. Nesse sentido, o caráter público da “questão social”, vem acompanhado de um reforço da aparência da natureza privada das suas manifestações individuais.

Com a argumentação traçada até o exposto, pode-se perceber a complexidade das possibilidades de renovação da sociedade burguesa, o que Marx e Engels (1998) destacaram como o “caráter revolucionário” da ordem burguesa, capaz de se redesenhar a fim de garantir o status quo. A crise socioeconômica em fins do século XIX e início do século XX, somada à supracitada expansão do movimento organizado dos trabalhadores, pôs ao capital a necessidade de mudanças em seu padrão de acumulação. O liberalismo apresentou seu esgotamento com a grande depressão de 1929-1932. Com o objetivo de resgatar a expansão e valorização do capital, ganhou espaço, com ênfase ao pós-guerra, o padrão rígido de acumulação keynesiano, que preconizava um significativo redimensionamento do Estado, passando a intervir largamente no cenário socioeconômico.

A ideia de uma sociedade auto-regulada pelo mercado era algo inusitado, na contramão do sistema de princípios basilares até o século XIX. O trabalho e a terra, elementos fundamentais da produção, ainda não se constituíam em objetos comercializáveis, mas em organizações



tradicionais, reguladas por leis costumeiras, afastadas de conceitos modernos como o da política e fixadas em autarquias submetidas a regimes absolutistas (POLANYI, 2000, 89 - 95).

Segundo Polanyi (2000), a economia de mercado é caracterizada por um sistema econômico regulado, controlado e dirigido por mercados, e ancorado na perspectiva de que a ordem na produção e distribuição de bens se estabelece por um mecanismo que se auto-regula, onde os membros pertencentes a essa sociedade buscam atingir ganhos monetários máximos. Marx (2008) demonstrou que essa “auto-regulação” mediada pela livre-concorrência leva à centralização e a concentração de capital, resultando na criação dos monopólios, conforme tratado no item anterior.

Em fins do século XVIII iniciou-se uma transformação na estrutura da sociedade com a transição para um “sistema democrático”, de política representativa, que oficializou a separação entre as esferas econômica e política, dotando a economia de relativa autonomia em relação à ordem social. Houve uma inversão de paradigma, passando-se de um mercado que se adequa às necessidades da ordem social para uma sociedade que se regula em função das exigências do mercado, posto que “uma economia de mercado só pode existir em uma sociedade de mercado” (POLANYI, 2000, 92).

Entretanto, por ser o trabalho fruto da ação do homem sobre a natureza (MARX, 2008), não há como permitir que o mercado seja o único regulador sobre a mercadoria força de trabalho, pois entregues às vicissitudes dos riscos da generalização das relações próprias da sociedade de mercado, os homens despojados da cobertura protetora das instituições socioculturais se encontrariam relegados a agudo abandono social (POLANYI, 2000, 94-95). Logo, mecanismos de regulação econômicos e sociais são necessários ainda que sob esta forma de organização social.

No entanto, faz-se mister destacar que os mecanismos de regulação, econômico e social, refletem a dinâmica da arena em disputa pela luta de classes. Portanto, não se trata nem de um panorama de concessão do capital, tão pouco de ganhos advindos apenas da organização dos trabalhadores. As mediações que efetivam tais regulações estão atreladas aos interesses paradoxais das classes envolvidas e da correlação de forças entre elas (GOUGH, 1991).

Conforme apontado no capítulo anterior, as primeiras medidas de proteção social assistencial se deram sob a forma de legislações seminais, com vistas a garantir a manutenção da

ordem social feudal e o controle sobre os trabalhadores, estabelecendo códigos de trabalho coercitivos (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Na sociedade industrial os direitos sociais tiveram seu reconhecimento conquistado a partir da homologação dos direitos trabalhistas, seguidos dos assistenciais, frutos de uma luta secular entre a classe trabalhadora e o capital, passando a mediar as relações sociais de produção que regulam o mundo do trabalho:

“O estabelecimento de uma jornada normal de trabalho é o resultado de uma luta multissecular entre o capitalista e o trabalhador. A história dessa luta revela duas tendências opostas. Compare-se, por exemplo, a legislação fabril inglesa de nossa época com os estatutos de trabalho ingleses desde o século XIV até a metade do XVIII. Enquanto a legislação fabril moderna reduz compulsoriamente a jornada de trabalho, aqueles estatutos procuram prolongá-la coercitivamente.” (MARX, 2008, p.312-3)

Essa raiz ontológica mostra que os direitos sociais têm ligação inerente à luta de classes. Para se compreender sua gênese, há de se entender o contexto histórico em que se iniciaram e se desenvolveram, considerando os elementos que permeiam as relações sociais de produção modernas, como a luta de classes, a necessidade de se manter a ordem social, o que obriga o Estado a legitimar diversos setores sociais, via a assunção pública de suas demandas. Outro fator importante a ser considerado se relaciona com as funções econômicas no processo de acumulação capitalista que as políticas sociais operam.

Portanto, entende-se que os direitos sociais não são resultados isolados da ação estatal, de sua função para o processo de acumulação capitalista ou da luta organizada dos trabalhadores, mas das relações travadas nesse cenário de disputa, com diferentes correlações de forças. Assim, diante de conflitos, existem duas principais formas de regulação social na história das sociedades capitalistas, a coerção, como ocorre em regimes ditatoriais e nos Estados restritos, e a política, como mediadora de conflitos entre as partes conflitantes, utilizada nas democracias e nos Estados ampliados (PEREIRA-PEREIRA, 2009, p.88-92).

Se faz necessária a compreensão de alguns traços constitutivos do liberalismo, para que se possa compreender a origem dos direitos individuais, políticos e sociais. Um dos fatores centrais diz respeito ao predomínio do individualismo, que considera o sujeito enquanto portador de direitos, e não a coletividade. Neste sentido, os direitos civis foram os primeiros a ser

reconhecidos pelo Estado liberal no século XVIII, pois os direitos concernentes a esta esfera, como o direito de ir e vir, de adquirir e comercializar uma propriedade, eram requisitos fundamentais para a insituição da dinâmica capitalista. Segundo esta concepção, o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo, dado que cada um, individualmente busca o máximo de bem-estar, elevando as condições gerais da sociedade, o que leva a crer que ao Estado não cabe garantir bens e serviços a todos, princípio que se ancora em outro, de que a liberdade deve ser priorizada em detrimento da igualdade. Já os direitos políticos são coletivos, independem da relação do indivíduo com a propriedade privada, se bem que as constituições liberais restringiam o direito político aos proprietários. Portanto, a generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora, e ainda que não tenha logrado o estabelecimento de uma nova ordem social, garantiu a ampliação e efetivação dos direitos sociais, tensionando o papel do Estado no âmbito do capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 61-4).

Para os liberais a liberdade e a competitividade devem ser garantidas enquanto formas de autonomia do indivíduo na busca pela escolha do que é melhor para si, sem no entanto considerar que estas premissas não asseguram igualdade de oportunidades. A miséria e a desigualdade social são consideradas naturais, como resultados da moral humana, e não como resultado do acesso à riqueza produzida socialmente. Há também o predomínio da lei da necessidade malthusiana, considerando que as necessidades humanas básicas não devem ser totalmente satisfeitas, utilizando sua manutenção como instrumento eficaz de controle de crescimento populacional e da miséria. Neste contexto, o Estado deve assumir o papel neutro, desenvolvendo ações complementares ao mercado, restringindo-se a regular as relações sociais com vistas a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e o livre mercado. Portanto, o Estado não deve garantir políticas sociais, pois os auxílios desestimulariam o interesse do trabalhador pelo trabalho. Estas devem ser paliativas, assegurando assistência mínima a segmentos com miséria insolúvel, relegando à caridade privada o trato com a pobreza (Idem).

É a partir da luta organizada dos trabalhadores no contexto das relações sociais de produção capitalista, que se passa a assumir a questão da proteção ao trabalhador e ao trabalho como função pública. Sob estas condições o desenvolvimento das políticas sociais se deu de forma diferenciada entre os países, mas se tem um entendimento geral de que a partir de final do século XIX e início do século XX o Estado capitalista assume as ações sociais de forma mais ampla e sistematizada (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 64).

Netto (2006,p.24-5) atenta ao fato de que desde o absolutismo, com a ascensão da força social da burguesia, o Estado interveio no processo econômico capitalista. Mas no período caracterizado pelo autor a partir de 1875, a dinâmica capitalista se altera, sucedendo à fase concorrencial sob uma organização baseada nos monopólios, que visa o acréscimo dos lucros através do controle dos mercados. Neste novo contexto as funções do Estado são redimensionadas, pois até então atuava enquanto “guardião das condições externas da produção capitalista”, só ultrapassando esta fronteira em situações precisas, com um intervencionismo pontual. No monopolismo as funções políticas do Estado se imbricam organicamente com as econômicas, evidenciando uma necessidade do capital de um vetor extra-econômico que assegure seus objetivos exclusivamente econômicos (Idem, p.25).

É necessário que se compreenda o contexto sócio-econômico e histórico em que surgem as políticas sociais. Somente através do entendimento das múltiplas determinações que tornaram possível a constituição destas políticas é que se esclarece sua essência, ultrapassando uma visão que pode estacionar em sua aparência, principalmente quando se opta por uma revisão conceitual sem garantir a revisitação e a compreensão da ontologia das categorias em que se ancora o método adotado. Nesse sentido, tem-se por necessário o entendimento acerca do momento histórico em que surgem e se consolidam as políticas sociais, conhecido por capitalismo monopolista.

## **CAPÍTULO 2**

### **Capitalismo Monopolista e Proteção Social**

## 2.1 - Capitalismo Monopolista, direitos sociais e Proteção Social

O monopolismo recoloca em patamar mais elevado a totalidade do sistema de contradições basilar à ordem burguesa, expondo o amadurecimento e intensificação de seus traços constitutivos, quais sejam a exploração da classe trabalhadora, alienação ao trabalho e a mistificação da transitoriedade histórica. Netto (2006, p.29) destaca que o imperialismo cria condições tais que o Estado ao buscar legitimação social no “jogo democrático”, se torna permeável a demandas da classe subalterna, em um processo tensionado não só pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos dinamizados por ela na sociedade. Foi na fase monopólica que a “questão social” se tornou objeto de intervenção contínua e sistemática por parte do Estado, com a assunção das políticas sociais.

Esse novo modo de se organizar o processo de acumulação redimensiona substantivamente o papel tanto do Estado quanto do sistema bancário e creditício. Sobre as mudanças na acumulação:

“A organização monopólica para além de seu objetivo principal, introduz na dinâmica da economia capitalista um leque de fenômenos “(a) os preços das mercadorias (e serviços) produzidas pelos monopólios tendem a crescer progressivamente; (b) as taxas de lucros tendem a ser mais altas nos setores monopolizados; (c) a taxa de acumulação se eleva, acentuando a tendência descendente da taxa *média* de lucro (Mandel apud Netto, 1992) e a tendência ao subconsumo; (d) o investimento se concentra nos setores de maior concorrência, uma vez que a inversão nos monopolizados torna-se progressivamente mais difícil (logo, a taxa de lucro que determina a opção do investimento se reduz); (e) cresce a tendência a economizar trabalho “vivo”, com a introdução de novas tecnologias; (f) os custos *de venda* sobem com um sistema de distribuição e apoio hipertrofiado – o que, por outra parte, diminui os lucros adicionais dos monopólios e aumenta o contingente de consumidores improdutivos (contra-arrestando, pois, a tendência ao subconsumo)” (NETTO, 2006, p. 20-21).

Neste período, também conhecido por imperialismo<sup>3</sup>, que tem sua fase clássica situada entre 1890 e 1940 (Mandel, 1982), as contradições inerentes à ordem capitalista se intensificam. Netto (2006) esclarece que as implicações destas mudanças na economia são profundas:

“... a tendência à equalização das taxas de lucro, objetivada no estágio concorrencial do capitalismo, é revestida em favor dos grupos monopolistas (que extraem seus superlucros também a partir de uma dedução da mais-valia de outros grupos capitalistas) tende a elevar-se, em razão da centralização que o monopólio opera; adicionalmente, os grupos monopolistas inclinam-se mais a investimentos no exterior dos seus próprios limites (guiando-se pela taxa de lucro marginal) que no seu âmbito. Ademais, a economia de trabalho vivo, que estimula a inovação tecnológica, subordina-se diretamente à depreciação do capital fixo existente – donde um traço específico da idade do monopólio é de fundamental importância para a compreensão global do capitalismo monopolista: o monopólio faz aumentar a taxa de afluência de trabalhadores ao exército industrial de reserva” (NETTO, 2006, p.21).

No imperialismo, as fronteiras nacionais e o processo de produção são dissolvidos, espalhando-se pelo globo, em uma busca incessante por taxas cada vez mais significativas de extração de mais-valia. Este processo distribui o capital produtivo em diversas nações e Estados, principalmente aqueles onde a luta de classes não obteve resultados profícuos e sua força de trabalho apresenta maior grau de vulnerabilidade e desproteção, permitindo a obtenção de lucros muito maiores em relação àqueles advindos de processos produtivos sedimentados em um único país.

Tal fase é caracterizada, portanto, pelo controle dos mercados aos monopólios, a quebra das barreiras nacionais no processo de produção e migração do capital financeiro, em um constante movimento especulativo (através das bolsas financeiras), pelos superlucros e pelo redimensionamento do Estado. O processo de acumulação nesta fase é alterado:

“tende a elevar-se, em razão da centralização que o monopólio opera; adicionalmente, os grupos monopolistas inclinam-se mais a investimentos no exterior dos seus próprios limites (guiando-se pela taxa de lucro marginal) que no seu âmbito”. Ademais, a economia de trabalho “vivo”, que estimula a inovação tecnológica, subordina-se diretamente à depreciação do capital fixo existente – donde um traço específico da idade do monopólio é de fundamental importância para a compreensão

---

3 Ainda que não caiba aqui, Mandel (1982) distingue entre o monopolismo e o imperialismo, onde o segundo corresponde a uma fase histórica dada em relação ao primeiro.

global do capitalismo monopolista: “O monopólio faz aumentar a taxa de afluência de trabalhadores ao exército industrial de reserva” (NETTO, 1992, p.21).

Dois elementos típicos decorrem de tal fase, a supercapitalização e o parasitismo. O primeiro diz respeito às crescentes dificuldades de valorização do capital acumulado. Em um primeiro momento o capital é utilizado como forma de autofinanciamento dos grupos monopolistas, entretanto, a magnitude adquirida pelo capital excede as condições imediatas de valorização. Inúmeros mecanismos são utilizados a fim de solucionar os entraves à supercapitalização: a emergência da indústria bélica e sua conversão em elemento central da dinâmica imperialista, a migração contínua de capitais excedentes acima das fronteiras nacionais e estatais e a “queima” de excedente em atividades não geradoras de valor, onde ganham espaço a extrema burocratização da vida social e o fortalecimento da mídia, multiplicando o leque de operações no setor terciário. O segundo elemento é caracterizado pelo parasitismo, a formação da oligarquia financeira e a separação entre a propriedade e a gestão dos grupos monopólicos (NETTO, 1992, p.22).

Behring e Boschetti (2008) nos levam a perceber que o desenvolvimento das políticas sociais não é linear, mas se situa no contraditório processo de acumulação, entremeado ao próprio decurso do Estado liberal e o enfrentamento à organização da classe trabalhadora. Nesse sentido, alguns traços constitutivos da origem de alguns “sistemas” de proteção social que começavam a se conformar no final do século XIX, tomaram grande destaque e influência por muitos países, como o sistema de seguro social alemão bismarckiano, altamente seletivo e regressivo no seu financiamento, ficando em grande parte a cargo do trabalhador. No entanto, entre os limites e alcances da política social no capitalismo dos monopólios, há de se reconhecer que sua assunção marca o reconhecimento público de que “a incapacidade para trabalhar devia-se a contingências (idade avançada, enfermidades, desemprego) que deveriam ser protegidas”, bem como ampliam a noção de cidadania, desfocalizando suas ações na pobreza extrema (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.64).

Neste sentido, Netto (2006, p.26) elenca as funções assumidas pelo Estado no monopolismo enquanto funções econômicas diretas, indiretas e estratégicas. As diretas dizem respeito a um largo espectro, desde subsídios imediatos, como o fornecimento de energia e matérias-primas fundamentais a baixo custo ao capital, entrega ao capital de complexos construídos com o fundo público, assunção de empresas privadas em dificuldade, com posterior



recuperação e re-entrega ao capital privado, entre outras. Quanto às funções econômicas indiretas o autor categoriza os subsídios indiretos ao capital, sob a forma de investimentos públicos em meios de transporte e infraestrutura, “a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e, com saliência particular, os gastos com investigação e pesquisa” (Idem), como também as encomendas/compras do Estado garantindo valorização ao capital. No terreno estratégico, no entanto, é onde se percebe a intervenção estatal macroscópica, fundindo-se as funções diretas e indiretas, quando o Estado sinaliza as linhas de direção do desenvolvimento, com planos e projetos de médio e longo prazos, atuando como um instrumento ordenador da economia.

As políticas sociais podem atuar, e normalmente o fazem, articulando as diversas funções do Estado, tanto econômicas quanto extraeconômicas, segundo a classificação de Netto (2006). Por exemplo, uma política social deve se compor por um todo articulado de múltiplas dimensões, como a ideológica, que se manifesta nos valores fundamentais em que se ergue tal política, a dimensão estratégica, que define a orientação dos gastos das pastas institucionais envolvidas, assinalando possíveis áreas de parceria com o capital, e ainda o desempenho das funções econômicas diretas e indiretas, com a construção da infraestrutura necessária à operacionalização das políticas e a própria execução destas, que acabam por concretizar a socialização dos custos da produção, já que são financiadas basicamente pela receita proveniente dos trabalhadores.

A partir da segunda metade do século XIX e início do século XX, dois processos político-econômicos são destacados por Behring e Boschetti (2008,p.64-5), o ingresso de representações da classe trabalhadora nos espaços políticos e sociais de ampla relevância, com o fortalecimento do movimento operário e a vitória do movimento socialista em 1917 na Rússia, que atingiu ampla repercussão internacional. O segundo fator de forte influência foi consequência da própria acumulação monopolista, que ao concentrar e centralizar capitais engendrou monopólios cada vez maiores, solapando o ideário liberal do burguês empreendedor livre-concorrente.

Ainda neste contexto, deu-se a fusão entre os capitais industrial e bancário, originando o capital financeiro, como demonstrou Lênin (1987). Durante as duas guerras mundiais, e com a ascensão do capital nazi-fascista, se evidenciou a ferocidade sem limites da concorrência intercapitalista, que ultrapassou as fronteiras nacionais de suas empresas, neocolonizando mercados por todo o mundo. No período marcado entre 1929 e 1932, conhecido como “a grande

depressão”, ficaram claros os limites da acumulação monopólica, com uma crise iniciada no sistema financeiro norte-americano, alastrada mundialmente, e que resultou em desemprego em massa e na crise de legitimidade do capitalismo. No período que se estendeu entre 1914 e 1939, as políticas sociais se desenvolveram timidamente, seguidas por um processo de generalização no período de expansão após a Segunda Guerra Mundial (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.67-8).

Portanto, a partir de 1940, com ênfase ao pós-guerra, os Estados europeus passaram a assumir os direitos sociais sob a forma de políticas articuladas, adotando as funções de regulação, gestão e execução das políticas públicas. Nesse sentido, políticas públicas, direitos e políticas sociais são conceitos interrelacionados, mas cada um dispõe de conteúdos e alcance específicos. Uma política pública compreende um conjunto articulado entre normas legais, planejamento, execução de serviços e ações que a efetivem, sendo necessárias instituições, fundos e normas para sua concretização. Os direitos sociais são partes constitutivas das políticas, normatizando e dotando-as de legitimidade legal. No entanto, ao se analisar a gênese histórica de tais categorias chega-se à conclusão que os direitos fundaram as bases do que vieram a ser as políticas públicas (PEREIRA, 2009). Entretanto, há de se reconhecer que existem situações em que a existência dos direitos sociais não venham garantir a conformação de políticas públicas, assim como pode haver políticas públicas que não se consolidem através de direitos sociais instituídos.

As definições de política pública e suas interpretações não são uníssonas. Dentre as principais destacam-se as que consideram o termo público como sinônimo do termo estatal, considerando dessa forma o Estado como produtor exclusivo de política pública, e a que analisa a relação dialética entre sociedade e Estado, em um movimento de antagonismo e reciprocidade, posto que a sociedade também exerce papel ativo, ampliando o termo público para além do seu entendimento enquanto estatal. Nesse sentido, política pública não se restringe àquela planejada e gerida exclusivamente pelo poder estatal, seu caráter público diz respeito a um conjunto de decisões e ações que resultam simultaneamente da relação entre Estado e sociedade, com vistas à concretização de direitos sociais conquistados, constituindo linhas de orientação para a ação pública, sob a responsabilidade de autoridades e do controle da sociedade (PEREIRA-PEREIRA, 2009, p. 94). No entanto, se destaca que só há política pública com a participação e reconhecimento da regulação estatal.

No que se refere à política social, o termo política compreende as formas de ação planejadas e executadas com o intuito de atender a demandas e necessidades sociais. Portanto, política social trata de uma estratégia de ação pública, planejada, avaliada e guiada pelo coletivo, onde Estado e sociedade desempenham papéis ativos. Nesta perspectiva o estudo da política social se torna a investigação acerca do Estado em ação. Entretanto, a política pública sempre implica em intervenção do Estado, envolvendo diferentes sujeitos, governamentais e não-governamentais, via demandas, suportes e controle democrático (MULLER; SUREL 2002). Nesse sentido, a política social é uma “espécie do gênero política pública” (PEREIRA-PEREIRA, 2008).

No período pós-guerra os Estados Unidos se impuseram às outras potências imperialistas, tanto vitoriosas quanto derrotadas, e passou a coordenar a direção militar, política e econômica do sistema imperialista. Passou também a capitanear a luta contra o comunismo e todas as idéias sociais avançadas, tanto por meio da condução da Guerra Fria, quanto pela corrida armamentista, contando com intervenções abertas, como a Coreia (1950-1953), o Vietnã (1963-1975), ou veladas, como o Irã (1952), o Congo (1961), Indonésia (1965) e também intervindo em suas próprias fronteiras. A hegemonia norte-americana vinculou-se ao padrão fordista-taylorista, e também à difusão do “american way of life”, isto é, do estilo de vida americano, amplamente difundido a partir da década de 50. Essa expansão imposta a diferentes culturas e povos, ainda que enfrentando resistências, e que inclusive tornou o inglês o “idioma mundial”, contou com o expressivo reforço da indústria cultural, que dominada pelo grande capital, utilizou os meios de comunicação e de circulação de idéias a favor dos monopólios (NETTO; BRAZ, 2008, p.197-199).

O empenho do Estado a serviço dos monopólios para se legitimar é perceptível ao se analisar o reconhecimento dos direitos sociais, que juntamente com os direitos civis e políticos, constituem a “cidadania moderna”. A consequência desse reconhecimento, resultado da pressão dos trabalhadores e do próprio metabolismo do capital monopolista, redundou na consolidação das políticas sociais e a ampliação da sua abrangência, na constituição de conjuntos de instituições que deram forma aos diferentes modelos de Estado de Bem-Estar Social (Welfare State), vinculou o grande dinamismo econômico desta fase com a garantia de expressivos direitos sociais (NETTO; BRAZ, 2008, p.206).

A base material que propiciou a expansão dos direitos sociais pode ser resumida pela adoção do liberalismo heterodoxo keynesiano, segundo Behring e Boschetti (2008), a expressão intelectual sistemática das propostas de saída à crise de 1929-1932, combinada com as mudanças intensas na produção, que por meio do fordismo também se generalizou no pós-guerra, com o fortalecimento da indústria bélica na Guerra Fria, e com o incremento de novos produtos e processos de produção.

## 2.2. Regulação Keynesiana, Direito ao Trabalho e Políticas Sociais

As saídas para a crise que irrompeu em 1929 que retomou a expansão da acumulação no pós-guerra, foram influenciadas pela “revolução keynesiana” e pela experiência do New Deal norte-americano. Este período, de 1940 a meados da década de 1970, sob influência do ideário keynesiano/fordista, foi marcado por um padrão de acumulação rígido, em um sistema de produção verticalizado, concentrador do processo produtivo nas grandes indústrias. Tinha por objetivo a produção e consumo em massa, com vistas a contrarrestar a tendência ao subconsumo e à garantia da estabilidade econômica. Portanto, a base material que propicia a expansão dos direitos sociais teve como elementos o liberalismo heterodoxo keynesiano, as mudanças no processo produtivo operadas pelo método fordista e o incremento das inversões na indústria bélica no contexto da Guerra Fria (NETTO; BRAZ, 2008).

Segundo o keynesianismo, o Estado deve assumir o papel de reestabelecer o equilíbrio econômico, utilizando em conjunto políticas fiscais, creditícias e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais nos momentos de depressão econômica. Outros elementos são fundamentais nesta perspectiva, como

“a planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do controle de preços; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais... Nas fases de prosperidade, ao contrário, o Estado deve manter uma política tributária alta, formando um superávit, que deve ser utilizado para o pagamento das dívidas públicas e para a formação de um fundo de reserva a ser investido nos períodos de depressão.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.86).

Esta programática se ancora nos pilares do pleno emprego e de uma pretensa “maior igualdade social”, por meio do aumento da renda dos trabalhadores e da instituição de serviços sociais públicos. O fordismo somou com a inovação nos processos de trabalho, com a introdução da linha de montagem e da eletricidade, mas sua influência foi larga a ponto de incidir sobre as relações sociais, com a propagação da produção para consumo em massa. Segundo Harvey (1993), essas mudanças pressupunham um novo sistema de gerenciamento sobre a reprodução da

força de trabalho, imbuída de novos mecanismos ideológicos, estéticos e psicológicos, que implicavam o controle sobre o modo de vida e de consumo dos trabalhadores.

Neste momento intensificam-se ainda mais as mudanças operadas na esfera estatal, expressas em um gasto social elevado considerando o período liberal anterior, resultando em uma forte ampliação e complexificação das políticas sociais, o que, influenciado pela socialdemocracia, em uma tentativa de manter o status quo da sociedade capitalista, sob fortes tensionamentos frente à “ameaça vermelha” exercida pelos regimes socialistas e pela intensa luta organizada dos trabalhadores nos países de economia central.

A ampliação dos gastos sociais e expansão das políticas sociais levaram à instituição de amplos sistemas de proteção social nos países capitalistas centrais, em especial na Europa Ocidental, conhecido pelo epíteto de Welfare State. Boschetti (1998) destaca que há diferenças entre o Welfare State anglo-saxão, para os demais países europeus, como o caso da França, definido como Estado Providência, em uma alusão aos críticos da social-democracia à função do Estado provedor do bem-estar social. Para não vivificar esta contenda, Castel (1999 apud Boschetti, 1998) utiliza o termo Estado Social para se referir à intervenção do Estado capitalista nas políticas sociais. Em linhas gerais, o Welfare State sofreu influências do modelo de seguros de Bismarck, de origem alemã, e também do plano inglês Beveridge, que traz a ideia de seguridade social, articulando a provisão de direitos à saúde, assistência social e previdência. Entretanto, as influências originárias ao modelo que o Brasil adotou são bem mais amplas, como o caso da assistência social, que nos países de economia central se configurou como um direito atrelado à garantia de condições dignas de reprodução, o que no nosso caso ficou além do horizonte.

A assunção do Welfare State por parte dos Estados de economias centrais significou a efetivação de um novo “pacto social” entre os trabalhadores e o capital. Os primeiros abriram mão de um projeto societário emancipador, em troca da garantia de condições de reprodução dignas e acesso à parte da riqueza socialmente produzida, operacionalizada sobretudo pelas políticas sociais. Nesse sentido, os direitos sociais adquiriram um caráter mais complexo, e a proteção social, expressa nas dimensões do salário e seu poder aquisitivo real, o seguro-desemprego, previdência, saúde e outros benefícios como o salário-família foram instituídos em função de uma relação orgânica com os vínculos formais de emprego.

Pierson (1991) destaca três conjuntos de critérios acerca das origens do Welfare State, sejam eles a introdução do seguro social, a extensão da cidadania com a desfocalização do welfare público da pobreza extrema e o crescimento do gasto social. Quanto ao primeiro critério salienta que são grandes elementos caracterizadores, e traduzem a legitimação pública de que alguns elementos na sociedade não têm condições de garantir sua reprodução, assumindo a provisão coletiva contra a perda de renda advinda dos riscos de uma sociedade de mercado industrializada. O segundo critério frisa que essa legitimação ocasionou uma mudança na relação entre a sociedade e o Estado por duas razões principais. A primeira diz respeito a um alargamento do interesse estatal para além da preocupação com a manutenção da ordem, posto que sua provisão passou a ser entendida pelo conjunto social como parte dos direitos e deveres que ligam o Estado aos cidadãos. A segunda, se refere à mudança do estigma em relação àqueles que fazem uso de direitos como transferência de renda, que deixa de ser uma barreira ao exercício da cidadania plena. O terceiro critério diz respeito ao crescimento do gasto social, pois a quantidade de gasto público efetivada, que teve um limiar inicial de 3% do Produto Nacional Bruto como um indicador nacional, passou por progressivo aumento no aporte de recursos até a década de 1970, chegando a mais de 20% na maioria dos países europeus.

Nesse marco a economia do imperialismo também registrou mudanças importantes, como no que toca à exportação de capitais, que apesar de não decrescer, tem seu fluxo alterado, já que na fase anterior (do imperialismo clássico), ela se dirigia dos países centrais aos periféricos, agora se tem um fluxo entre os países centrais. As transferências de recursos aos países periféricos passaram a se constituir sobretudo de empréstimos financeiros sob as diretrizes e controle das entidades de financiamento internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Mas a mudança que mais influência exerceu nesse período foi a organização do trabalho industrial, que ainda na fase clássica sofreu grande desenvolvimento, através da combinação das inovações fordistas que acabaram por se tornar o padrão para toda a produção industrial, universalizando-se nesse estágio. O taylorismo-fordismo caracterizou-se, portanto, pela produção

em massa de mercadorias e também pelo consumo massificado, a partir de uma produção mais homogênea e verticalizada, aliada à racionalização máxima das operações realizadas pelos trabalhadores, com vistas a combater o “desperdício” na produção, reduzindo o tempo e aumentando o ritmo de trabalho, visando a intensificação da extração de mais-valia. O processo de trabalho foi fragmentado e parcelado na decomposição de tarefas, que reduziu a ação operária a conjuntos repetitivos de atividades, cuja somatória resultava na mercadoria específica. Deflagrou-se o processo de desantropomorfização do trabalho e sua transformação em apêndice da máquina-ferramenta, dotando o capital de maior capacidade de exploração. Dessa forma deu-se a combinação entre a produção em massa fordista e o cronômetro taylorista, somado ainda ao fosso entre elaboração e execução, isto é, a dimensão intelectual do trabalho operário foi suprimida, transferida para a esfera da gerência científica, o que reduziu a atividade de trabalho a uma ação mecânica e repetitiva (NETTO; BRAZ, 2008, p.198).

Destaca-se ainda três aspectos próprios do imperialismo dos “anos dourados”, que se consolidaram nessa fase. Em primeiro lugar se tem o crédito ao consumidor, em mais uma tentativa de subverter a tendência ao subconsumo, ampliando significativamente a possibilidade de realização de um amplo espectro de mercadorias; a inflação como segundo aspecto, causada pela emissão de papel-moeda superior ao lastro real e também pela emissão de títulos de crédito por estabelecimentos bancários, depreciando as moedas nacionais, reduzindo seu poder aquisitivo real e penalizando os trabalhadores em geral. A inflação se tornou um instrumento mediante o qual os monopólios absorveram recursos do conjunto da sociedade e garantiram a elevação dos preços das mercadorias que produziam (NETTO; BRAZ, 2008, p.200).

Como terceiro elemento se tem o enorme crescimento do setor terciário, ou setor de serviços, onde se incluem atividades financeiras e securitárias, comerciais, publicitárias, educacionais, etc. Esse setor, onde prevalece o trabalho improdutivo, passou a ocupar progressivamente uma grande massa de assalariados, muito diferenciados entre si, com diferentes níveis de qualificação. Além de atividades socialmente úteis, como as referidas à educação, muitas das quais fomentadas pelas políticas sociais, que serão tratadas adiante, nesse setor se inscrevem negócios e organizações de caráter parasitário, que operam como mecanismos de verdadeira queima do excedente produzido no estágio imperialista. Dois desses mecanismos constituem o papel crescente da publicidade, que realiza as campanhas de vendas, e os largos gastos com a administração civil, mais precisamente a burocracia estatal. A hipertrofia do setor



terciário expõe a tendência capitalista de mercantilização de todas as atividades humanas, submetendo-as à lógica do capital, onde, com efeito, os serviços tomam caráter de mercadoria, como o trato à educação, saúde, previdência, cultura, lazer e inclusive de cuidados pessoais. É a chamada reificação da sociedade. (NETTO; BRAZ, 2008, p.201-202).

Não se pode ignorar, entretanto, que todas essas mudanças no padrão de acumulação também resvalaram em revoluções nas formas de exploração do trabalho, com intensa extração de mais-valia relativa, com a racionalização e a especialização dos processos de trabalho inspirados pelo método fordista. Mas esta revolução tecnológica opera de maneira que incide também sobre a subjetividade do trabalhador, alterando e aumentando ainda mais o estranhamento e a alienação entre o produtor e o seu trabalho (ANTUNES, 2009).

O período keynesiano-fordista ficou conhecido como “os trinta anos gloriosos”, período em que se deu a generalização das políticas sociais nos países de economia central, registrando elevados índices de crescimento econômico. Este período, “glorioso” para a retomada da acumulação capitalista custou muito à classe trabalhadora. Novas formas de sociabilidade surgiram a partir deste modo de gerir o processo produtivo, criando relações institucionalizadas entre as representações trabalhistas e os capitalistas, instituindo práticas que redundaram muitas vezes na “cooptação” de lideranças e da assunção de práticas corporativistas, que foram solapando o movimento dos trabalhadores ao longo do tempo, perdendo sua identidade coletiva generalizada como resultado funesto. Entretanto, a assunção dos direitos sociais enquanto responsabilidade do Estado, em um todo articulado via políticas sociais foi um importante marco deste período, marcado por perdas e ganhos em relação à luta de classes.

Este período de forte crescimento, contudo, deu mostras de esgotamento com a crise deflagrada em 1969-1972. Esse padrão de acumulação se baseava em uma economia planificada, com fortes investimentos em capital fixo de larga escala e longo prazo, crente em um mercado de consumo e em sistemas de produção em massa invariantes. Essas características configuram a chamada “rigidez” deste padrão, que impõe limites à flexibilidade de planejamento e de fluxo de capitais. Marcadamente no período de 1965-1973 se deflagrou os limites desse modelo, em lidar com as contradições do capital, em um contexto onde a Europa e o Japão já haviam se recuperado, com seus mercados internos saturados e necessitando expandir seus mercados de exportação, garantindo o fluxo de seus excedentes (HARVEY, 1993).

Em meio a este cenário, contrapunha-se um movimento dos trabalhadores altamente organizado e combativo, com fortes organizações sindicais, como foi demonstrado nas greves no período entre 1968-1972, nos Estados Unidos e no emblemático maio de 68 na França. Não se pode diminuir a atuação das políticas sociais que não só asseguravam direitos, mas colaboravam também no sentido de manter a legitimidade social e o status quo (HARVEY, 1993).

Como medidas emergenciais, a começar na América do Norte, emitiu-se moeda largamente, o que gerou uma onda inflacionária que solapou a acumulação capitalista. Harvey (1993) esclarece os principais detonadores dessa crise foram o excesso de fundos circulando na economia, a crise mundial nos mercados imobiliários, severas dificuldades nas instituições financeiras, aumento do preço do petróleo pela OPEP<sup>4</sup> e o embargo árabe ao Ocidente, uma profunda crise fiscal nos Estados e uma grande capacidade excedente nas economias.

Antes de se discutir as saídas à crise do padrão fordista, se discutirá a respeito do debate marxista sobre as crises capitalistas. Netto e Braz (2008) expuseram de maneira muito didática os fundamentos das crises do capital segundo os estudos marxianos. Marx (2008) salientou o caráter ineliminável das crises no processo de acumulação capitalista, o que demonstra que são constituintes da estrutura dessa forma de organização econômico-social. No entanto, se tornou célebre sua conceituação sobre os ciclos que levam às crises, conhecidas como crises cíclicas. São quatro momentos inter-relacionados, ciclos que se alternam entre crise, depressão, retomada e auge (NETTO; BRAZ, 2008).

O fundamento marxiano para a crise se situa na superprodução de valores de uso, que não se realizam no mercado. O subconsumo estagna o processo produtivo, o que altera a composição do capital, engrossando as fileiras do exército industrial de reserva, que consiste em uma superpopulação sobrando de trabalhadores, à disposição do capital. Quanto maior o desemprego, menos capital fica disponível na esfera da circulação, aprofundando ainda mais a tendência ao subconsumo (MARX, 2008). Diante deste cenário, muitas empresas são extintas, ou mesmo incorporadas por aquelas que sobrevivem às crises, confirmando a tendência à monopolização descrita por Marx (2008).

Obviamente, as crises atuais são bastante distintas daquelas observadas por Marx. Mandel (1982) observa que a crise do padrão fordista evidencia os limites estruturais na dinâmica da

---

<sup>4</sup>Organização dos Países Exportadores de Petróleo.

acumulação capitalista. Segundo o autor, a crise estrutural diz respeito à crise dos limites últimos do capital, incluindo o conjunto das relações sociais de produção capitalista. Apesar das ondas longas expansivas que marcavam os períodos anteriores de retomada do crescimento, agora se observa uma direção contrária neste movimento expansivo, direcionado às ondas longas recessivas. Nesse sentido, os períodos de retomada são encurtados, e é cada vez mais difícil alcançar índices de crescimento econômico. Logo, para que se ultrapasse uma visão fenomênica das crises, se faz necessário compreender as relações entre os fundamentos da crise e seus detonadores aparentes.

Deu-se também sob a gerência do modelo keynesiano/fordista o esgotamento deste padrão de organização da acumulação, tornando cada vez mais inacessíveis os resultados de expansão e supervalorização obtidas durante as três décadas “de ouro” do Welfare State. Com a entrada em novo período de recessão prolongada, novamente se põe em xeque o modelo de intervenção ampliada do Estado keynesiano por parte dos conservadores liberais. Abre-se espaço então para uma teoria que vinha sendo gestada por seu ideólogo fundador, Hayek, durante os anos de Welfare State, e que alcançam espaço diante do cenário de crise. A teoria de Hayek e seus seguidores prega um retorno a uma orientação liberal, diminuindo drasticamente o Estado social, mas ainda o legitimando em uma perspectiva restritiva (ESPING-ANDERSEN,1991). No item a seguir se tratará sobre a crise do capital, expressada sobremaneira pelo colapso do Welfare State e ascensão do neoliberalismo.

## 2.3 - A crise de acumulação dos anos 70

No interior da dinâmica capitalista há crises, de caráter ineliminável, pois manifestam a concentração das contradições do capital, sendo-lhe elemento constitutivo. Dessa forma, não se pretende naturalizar tal elemento, como pretensamente fazem os ideólogos burgueses, que buscam transformar as crises em algo absolutamente imprevisível, como um acidente que escapa ao controle da sociedade (NETTO E BRAZ, 2007, p.158).

As crises capitalistas não são geradas por perturbações na produção como a destruição dos meios de produção, nem são causadas por desastres naturais ou catástrofes sociais, mas pelo aumento da redução da produção, acompanhada da diminuição do capital variável, gerando o desemprego. O que em outros modos de produção é uma crise de subprodução de valores de uso,

No capital acontece o oposto, a crise tem suas raízes na superprodução de valores de uso, uma produção de mercadorias incapaz de completar o ciclo de rotação de capital, pois não há realização de seu valor de troca, ou seja, a oferta de mercadorias é tão grande que não há possibilidade de consumo a tal demanda. É o chamado anarquismo da produção, isto é, a produção de riquezas e mercadorias em todo o mundo não obedece a qualquer tipo ou forma de ordem, além do plano individual de cada capitalista, colocando barreiras à acumulação e valorização do capital. Na medida em que cresce o desemprego, a mais-valia deixa de se realizar completamente, e ao diminuir o dispêndio de salários cai à quantidade de dinheiro em circulação, o que torna a forma dinheiro insuficiente em relação à forma mercadoria, o que dificulta a realização do ciclo de rotação (NETTO E BRAZ, 2007, p.158-159).

Segundo Netto e Braz, entre as crises, há o chamado ciclo econômico, que possui quatro fases distintas, sejam elas a crise, a depressão, a retomada e o auge. A crise pode ser iniciada por incidentes econômicos ou políticos, como desemprego generalizado, quebra de empresas, subconsumo, etc. À crise segue-se a depressão, onde a produção permanece estagnada, os salários e o desemprego continuam no nível anterior e as mercadorias vendem parcialmente ou a preços baixos. As empresas que sobrevivem buscam realizar inversões e inovações tecnológicas, ou ainda absorver outras que quebraram, retratando o quadro da retomada (ou reanimação). O comércio retoma algum fôlego e o escoamento de mercadorias volta a se realizar. Pouco a pouco

se elevam os preços e diminui o desemprego, restaurando os níveis anteriores de produção, o que leva à próxima fase do ciclo, o auge. Nesta fase a concorrência levou os capitalistas a investirem em suas empresas e em novas frentes de produção, o que gera uma nova gama de mercadorias. O

Crescimento se efetiva e uma onda de otimismo assola a vida econômica, como se a prosperidade estivesse ao alcance de todos. Até o momento em que um fator qualquer desperte uma nova crise, ou ainda a própria superprodução gere novamente a incapacidade da realização do consumo, e o ciclo novamente recomeça (NETTO E BRAZ, 2007, p.159-160).

Além dos fatores já mencionados como causas das crises cíclicas do capital, como a anarquia da produção, há ainda o subconsumo das massas trabalhadoras e a queda da taxa média de lucro. O subconsumo das massas trabalhadoras diz respeito à redução do salário, aumento do desemprego e da pobreza e restrição ao consumo das massas em face do impulso da produção capitalista, é a constante e acirrada limitação da possibilidade de consumir do contingente de trabalhadores (NETTO e BRAZ, 2007, p.161).

A tendência à queda da taxa média de lucro trata do fenômeno onde a produção capitalista, no seu próprio desenvolvimento engendra barreiras e obstáculos à sua expansão. O cerne de tal questão é o fato de que na medida em que cada capitalista procura individualmente maximizar seus lucros, a taxa média de lucro tende a cair, ou seja, a concorrência leva cada capitalista a tomar uma decisão, a de incorporar inovações tecnológicas, com o fim de diminuir o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de determinada mercadoria. Tal iniciativa por algum tempo lhe é vantajosa, mas ao cabo de determinado período, imitada pelos outros concorrentes, resulta em uma queda geral da taxa de lucro, atingindo o conjunto dos capitalistas.

Ressalta-se que tal movimento é de fato uma tendência, pois se sua realização fosse integral o modo de produção capitalista entraria em colapso. A burguesia tem desenvolvido meios para reverter à tendência à queda ou conservar a taxa de lucro, entre eles estão o barateamento do capital constante, a elevação da intensidade da exploração, através da extração de mais-valia relativa e até mesmo da absoluta, o exército industrial de reserva, onde se usa a superpopulação relativa para pressionar a aceitação de altos níveis de exploração, a depressão dos salários e o comércio exterior, onde economias centrais tiram vantagens em nações de

economias periféricas. A fase imperialista do capital introduzirá novos meios para contrarrestar à tendência à queda da taxa média de lucro (NETTO e BRAZ, 2007, p.152-161).

A profundidade da crise, na transição da década de sessenta a setenta, que pôs fim aos “anos dourados”, levou o capitalismo monopolista a articular um conjunto de respostas que alterou profundamente as relações econômicas, sociais, políticas e culturais. Após a Segunda Guerra Mundial, traçaram-se novas linhas de convivência política e econômica, que envolviam novas instituições. No campo da política, a Organização das Nações Unidas (ONU), no plano econômico com os acordos de Bretton Woods, que vinculou o padrão-ouro como lastro para o comércio internacional e a conversibilidade do ouro ao dólar, bem como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Idem). Entre os anos de 1971 e 1973 houve dois detonadores da depressão econômica, que acabaram com a ilusão do “capitalismo democrático” e o fim do ilusório ordenamento financeiro mundial. O primeiro vetor foi à quebra do acordo Bretton Woods por decisão norte-americana, e o choque do petróleo, com a alta dos preços determinada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e a crise imobiliária norte-americana (HARVEY, 1993).

Subjacentes a esses detonadores houve ainda componentes sociopolíticos fundamentais, como a pressão organizada dos trabalhadores, onde o movimento sindical ao longo dos anos sessenta e setenta aumentou seu peso significativamente nos países centrais, demandando não apenas melhorias salariais, mas ainda contestando os moldes taylorista-fordista de organização da produção. Houve ainda modificações culturais que tinham raízes nos anos anteriores, sinalizados pelos movimentos de contracultura e que introduziram novos agentes à cena política, com movimentos de categorias e segmentos específicos, como os estudantes, negros, feminista, entre outros (Idem).

Nos anos de 1974-1975 registrou-se uma recessão generalizada, que envolveu simultaneamente todas as potências imperialistas, e a que se seguiu outra, entre 1980-1982, onde se pôde constatar a queda das taxas de lucro, que desceram ainda mais no segundo período da crise. A onda longa expansiva foi substituída por uma onda longa recessiva, e a partir daqui inverteu-se novamente o desenho da dinâmica da acumulação capitalista, onde as crises voltaram a ser dominantes, e as retomadas episódicas (NETTO; BRAZ, 2007, p.214).

Muitos autores tomam a explicação das crises por duas linhas gerais de pensamento, o subconsumo das massas somado a superprodução de bens e a superacumulação, onde há insuficiência do lucro para dar continuidade a expansão da produção de bens. No entanto tais explanações deixam de lado a contribuição de Marx, que vincula os problemas resultantes da queda da taxa de lucro à realização da mais-valia (RAUTA RAMOS, 2009, p.59).

A autora destaca que os atuais ciclos de produtividade e progresso econômico, nos últimos anos, têm apresentado sinais que tendenciam à estagnação, onde as recessões se tornam mais longas e mais profundas, e as retomadas são mais curtas e menos expansivas, tornando as retomadas econômicas parciais e temporárias. Em seu ponto de vista, o mercado mundial não apresentou reestruturações ou expansões substantivas, tão pouco houve alguma reorganização fundamental do processo de trabalho que propiciasse o aumento da extração de mais-valia, e sequer houve condições sociais que propiciassem a acumulação dos “anos dourados”.

Os principais elementos da onda longa depressiva foram:

“1) a perda de força persistente dos investimentos produtivos, acompanhada, portanto, da queda líquida da taxa de crescimento de médio e longo prazo, demonstrando que nenhum ramo produtivo novo – inclusive o microeletrônico, a robótica e a informática – tenha vindo desempenhar o papel dinâmico antes ocupado pela indústria automobilística, da construção civil, eletrodoméstica, e das máquinas semi- automatizadas, no período de 1940-1970, observado nos países anglo-saxões e, em 1948-1970, na Europa e no Japão; 2) o crescimento contínuo do desemprego, caracterizado como desemprego estrutural, tanto nos países periféricos quanto nos países centrais (ou imperialistas) do capitalismo; 3) a continuidade da queda da taxa média de lucro, apesar do crescimento real dos lucros capitalistas. 4) o problema do endividamento, sem qualquer solução, em relação aos países semi-coloniais, abrindo a possibilidade de crises sociais explosivas.” (RAUTA RAMOS, 2009, p.60)

Trata-se de uma crise estrutural, que apresenta como características seu caráter universal, alcance global, ocorrência em uma escala de tempo extensa, e até mesmo permanente, forma de manifestação rastejante, em oposição às cíclicas, caracterizadas por erupções e colapsos. Dessa forma, a crise estrutural não está relacionada aos limites imediatos, mas aos limites últimos, cabais de todo um processo (MANDEL, 1982).

Em fins dos anos de 1960 e na década de 1970, com destaque ao período de 1974-1975, houve a deflagração dos limites do padrão de acumulação keynesiano-fordista. Seguiram-se ondas longas recessivas e uma profunda depressão econômica mundial (HARVEY, 1993).

A crise mundial desse período teve entre seus detonadores o excesso de fundos, muita capacidade excedente nas economias ocidentais, crise nos mercados imobiliários, grandes dificuldades nas instituições financeiras, e o grande estopim, a crise do petróleo. Em busca de alternativas à crise que gerou recessão e desemprego muito grandes nas economias centrais e periféricas, nas décadas de 1970-1980 houve uma reestruturação produtiva mundial, visando reagir a tal cenário (HARVEY, 1993).

Nesse contexto, novos padrões de acumulação foram desenhados, em um modelo flexível, antagônico ao rígido padrão anterior. A dita “acumulação flexível” se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Contou com o surgimento de novos segmentos de produção, novos serviços financeiros, mercados e inovações comerciais, tecnológicas e organizacionais. Aliou ainda rápidas mudanças de desenvolvimento desigual, entre setores e também regiões geográficas, e ainda a compressão do espaço-tempo via uso de novas tecnologias, com a substituição da eletromecânica em face à eletrônica e a informacional (IDEM).

Houve também a ampliação do comércio exterior, como uma das alternativas para a queda da taxa de lucro. Nesse processo houve o deslocamento do capital da esfera produtiva para a esfera financeira, através da exportação de capitais dos países centrais aos periféricos, mediante elevadas taxas de juros.

Tais respostas à crise estrutural configuram o projeto de restauração do capital, em uma estratégia articulada entre reestruturação produtiva, financeirização e a ideologia neoliberal. Os dois últimos elementos do tripé serão tratados nos itens subsequentes. Essas mudanças deram curso à chamada reestruturação produtiva, que se apoiou na chamada revolução tecnológica, tendo incidência direta no modo de se organizar e gerir o processo produtivo, buscando diminuir a porosidade no tempo de trabalho, aumentando a lucratividade via o incremento da produtividade do trabalho. Outras formas de busca do aumento dos superlucros



se dão pelo fortalecimento da financeirização e pela mundialização da economia, que implica na agudização da divisão social do trabalho, e leva os Estados nacionais a flexibilizar as regulamentações trabalhistas e conceder incentivos a empresas estrangeiras, visando se inserir competitivamente no mercado mundial. Há portanto uma reconfiguração das relações sociais no marco da sociedade capitalista (BEHRING, 2003).

A reestruturação produtiva tem suas bases na “produção flexível”, uma contra face ao padrão de produção fordista/keynesiano. O modelo fordista tinha estruturas organizacionais hierarquizadas, e se baseava em linhas de montagens eletromecânicas. As relações salariais apontavam para um consumo de massa e contavam ainda com certa distribuição dos ganhos de trabalho, viabilizada por acordos coletivos, além de certa garantia de estabilidade do emprego (Idem).

A “produção flexível” é um novo padrão da esfera produtiva, ancorado na descentralização da produção e constante avanço tecnológico por meio da rede microeletrônica de informações. A produção é conduzida pela demanda, e sustenta-se no estoque mínimo. O “just in time”<sup>5</sup> assegura o controle de qualidade e o processo de trabalho é conduzido por um pequeno grupo de trabalhadores polivalentes, multifuncionais, que operam uma ilha de máquinas automatizadas, num ritmo intensificado, visando diminuir a porosidade do trabalho e o desperdício. Soma-se o sindicalismo de envolvimento, por empresa, que fragmenta o processo de organização dos trabalhadores e transforma a relação entre trabalhador e sindicato, enfraquecendo-a. Mas trata-se essencialmente de terceirizar e subcontratar uma rede de pequenas e médias empresas, até mesmo com perfil familiar e artesanal (HARVEY, 1993).

Tal processo flexibilizou as relações do Estado com a sociedade civil, criando novos espaços de inversão, e como consequência novas modalidades de organismos, com o fim de intervir no que seria o espaço de responsabilidade público-estatal, como as Organizações Não-Governamentais (ONG’s), as Organizações da Sociedade Civil (OSC’s) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP’s). Essas novas parcerias

---

<sup>5</sup> Sistema de gerenciamento de estoque que corta dramaticamente a quantidade de material necessária à fluidez da produção (HARVEY, 1993, p. 148).

significam a transferência da responsabilidade pública, pela coisa pública e o interesse do conjunto da sociedade para a esfera privada, com orientação mercadológica (NETTO, 1992).

Os efeitos de tais mudanças têm sido devastadores para a classe trabalhadora, caracterizando um processo de heterogeneização, fragmentação e complexificação (ANTUNES, 1995; MATTOSO, 1996, In BEHRING, 2003), observando-se o aprofundamento do desemprego estrutural, da rápida destruição e reconstrução de habilidades, das perdas salariais e dos retrocessos na luta sindical e dos direitos trabalhistas.

Harvey (1993) considera que há uma radical reestruturação do mercado de trabalho, no sentido de regimes e contratos flexibilizados e da redução do emprego regular em favor do trabalho parcial, temporário ou subcontratado. O autor aponta um grupo de trabalhadores centrais, com maior estabilidade, melhores salários, maior grau de formação e condições de desenvolvimento, caracterizados por sua adaptabilidade, flexibilidade e mobilidade. Na periferia, há outros dois grupos: os empregados em tempo integral, com habilidades e conhecimentos menos especializados e menos oportunidades que os centrais e o trabalhadores em tempo parcial, casuais, sub-contratados com tempo determinado e sem direitos assegurados.

O atrelamento do neoliberalismo e da reestruturação produtiva têm implicado na desregulamentação de direitos sociais e trabalhistas historicamente conquistados, no corte dos gastos sociais público-estatais, deixando milhões de pessoas à própria sorte e “mérito” individuais, jogando os indivíduos em uma violenta luta pela sobrevivência, assinalando o caráter desagregador da solidariedade de classe e regressivo da revolução tecnológica em curso.

Segundo Behring (2003), em 2001 6,7% dos trabalhadores da OCDE, cerca de 30 milhões de pessoas, estavam desempregados, bem como houve a retomada da extração de mais-valia absoluta nos setores terceirizados, semi- artesanal e familiar, especialmente nos países de economias periféricas, assim como estratégias combinadas de estagnação do poder aquisitivo, desindexação salarial e também extração de mais-valia relativa, num contexto

e força de trabalho inesgotável e disponível. Dados acerca da relação entre a fixação dos salários e o desemprego na Europa mostram que diferentemente dos postulados neoliberais, a austeridade salarial não gerou empregos. Tais políticas foram justificadas em nome do terror ao combate inflacionário, que se constituiu em um verdadeiro bloqueio da progressão salarial, com

diversas manifestações: pressão para a baixa dos salários dos jovens contratados a prazo, menor progressão ao longo da carreira e ascenso do emprego temporário com baixos salários. O que se teve em grande medida foi a melhoria do saldo exterior pela moderação do mercado interno, baseada na contenção salarial. O discurso dominante, apesar de todo o exposto ainda considera elevado o custo do trabalho e pressiona para que baixem também os salários indiretos, isto é, os encargos sociais.

Em outros termos, a acumulação flexível diz respeito a alcançar o máximo de produtividade da força de trabalho com o mínimo custo, a ampliação da extração da taxa de mais-valia e de lucro, um processo de superexploração da classe trabalhadora, sem a preocupação com as consequências objetivas para o conjunto das relações sociais. No entanto, tais reações do capital mostram-se insuficientes no sentido de promover o consumo mínimo para as massas, bem como de uma redistribuição de renda em algum grau, o que gera uma crise de legitimidade do capitalismo e um retrocesso nas conquistas democráticas (BEHRING, 2003, p.40).

A acumulação flexível tem como consequências o aumento do desemprego em massa, perdas reais nos salários e o retrocesso do poder sindical. Há ainda a redução do emprego regular em favor do trabalho parcial, temporário ou subcontratado, isto é, a precarização do mundo do trabalho. Nesse contexto se intensificam os processos de terceirização, bem como o retorno de produções domésticas e do trabalho informal, mas não mais à margem do processo produtivo, mas com funcionalidade necessária a ele (HARVEY, 1993).

Os poderes dos empregadores foram enlarguecidos pelo dinamismo imposto pela flexibilidade e mobilidade, o que permitiu o exercício de pressões muito mais fortes acerca do controle do trabalho, agindo sobre uma força de trabalho enfraquecida pelos processos de deflação e do avassalador crescimento do desemprego, inclusive nos países capitalistas avançados. O trabalho organizado foi solapado por novos focos de produção flexível em países sem tradição industrial, e, portanto com a luta organizada dos trabalhadores sem condições de fazer face a necessidade desse enfrentamento, que importou práticas regressivas dos centros anteriores a esses novos cenários (HARVEY, 1993, p.140).

O mercado de trabalho passou por um processo de reestruturação radical. O patronato se aproveitou do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão de obra excedente (desempregados e subempregados), e impôs regimes e contratos de trabalho flexíveis, com poucos ganhos salariais reais. Neste cenário, a forte volatilidade do mercado, aliada ao aumento da competição e das margens de lucro serviram de estímulo ao fortalecimento do patronato (ANTUNES, 2009).

A acumulação flexível implicou indubitavelmente altos níveis de desemprego “estrutural”, em oposição ao “friccional”, que flutua ao sabor dos mercados, somando ainda a rápida construção e desconstrução de habilidades, configurando o trabalhador polivalente, dotado de múltiplas competências e habilidades, hábil a ocupar diferentes atividades, conforme a necessidade do processo de produção, diminuindo a necessidade de um contingente maior de trabalhadores, ganhos modestos (quando estes existem) nos salários reais e o retrocesso do poder sindical, que se sustentava no grande número dos trabalhadores industriais, reunidos no “chão da fábrica”, que se enfraqueceu radicalmente com a descentralização da produção em unidades produtivas menores e espalhadas pelo globo, que utilizam relações trabalhistas flexibilizadas, com contratos temporários, parciais, subcontratos e até mesmo a ausência de qualquer regulação formal. Desse modo há a redução do emprego regular para as formas citadas, que levaram ao crescimento do setor informal do mercado de trabalho (HARVEY, 1993).

A subcontratação de pequenas empresas age como uma forma de proteção às grandes corporações do custo das flutuações do mercado, bem como da redução de parte do ônus com as relações trabalhistas, já que a atual tendência dos mercados de trabalho “centrais” é empregar cada vez mais uma força de trabalho que entre facilmente e seja demitida sem custos quando a situação não é favorável.

A transformação da estrutura do mercado de trabalho teve como paralelas às mudanças na organização das indústrias. A subcontratação organizada, aliada à descentralização produtiva, abriu oportunidades para a formação de pequenos negócios, permitindo que sistemas antigos como o trabalho doméstico, artesanal, familiar (patriarcal) e paternalistas (patronos, padrinhos, em esquemas que mesclam a ilegalidade com a formalidade) revivam e refloresçam, mas adquirindo funções dotadas de centralidade no sistema produtivo, abandonando a posição

anterior de apêndice. Dessa forma, houve um crescimento rápido em todo o mundo capitalista das economias “negras”, “informais”, entre outras formas de exploração de setores enfraquecidos da força de trabalho, levando a uma convergência do crescimento entre sistemas de trabalho “terceiro-mundistas” e capitalistas avançados. A ascensão de novas formas de exploração, frequentemente relacionadas a grupos imigrantes em grandes cidades, têm significados diferentes em lugares distintos, mas de toda forma indicam novas estratégias de inserção no mercado capitalista, seja como estratégia de sobrevivência ou como meio de inserção e crescimento em meio a este (HARVEY, 1993).

Destaca-se que de modo algum os efeitos agregados se fazem positivos à população trabalhadora como um todo, considerando-se a ausência para grande parte da força de trabalho de coberturas de seguros, direitos de pensão e perdas reais em níveis salariais e segurança no emprego.

## 2.4 - Acumulação Flexível, Financeirização e Trabalho

Retomando o curso da análise sobre a solução adotada pelos interesses do capital ao esgotamento do padrão de acumulação keynesiano-fordista, foi a busca por um novo modelo de acumulação, com novas formas de gerir o sistema produtivo, o que operacionalizou desde inovações tecnológicas até o redimensionamento de funções que o Estado vinha adotando.

Em relação às inovações no setor produtivo, generalizou-se o padrão toyotista desenvolvido no Japão, que preconizava a descentralização da produção, em escala global, a flexibilização das relações sociais de produção e a introdução de uma revolução tecnológica com a microeletrônica. Esse novo padrão de regulação da acumulação produtiva se apoiou, portanto, na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados laborais, da produção e do consumo. Contou com setores de produção inteiramente novos, como fornecimento de serviços financeiros e de telecomunicações (HARVEY, 1993).

Nessa direção o capital financeiro ganhou forte impulso e passou a buscar zonas de inversão produtivas em áreas do globo ainda em desenvolvimento das relações sociais de produção capitalistas. Esse movimento teve grandes repercussões sobre a luta de classes, desarticulando fortemente o movimento dos trabalhadores nos países centrais, e exercendo forte controle sobre o trabalho nas regiões periféricas, marcadas por pouca tradição no cenário da organização dos trabalhadores, em países com regulações sociais brandas e até mesmo incipientes (HARVEY, 1993).

A acumulação flexível teve efeitos nefastos sobre o mundo do trabalho, implicando em altos níveis de desemprego estrutural, fortes impactos sobre os trabalhadores, obrigados a se adaptarem a constantes mudanças nas requisições de suas habilidades, baixo crescimento nos “ganhos reais” dos salários e amplo retrocesso do poder sindical (Idem).

No plano macrossocietário o projeto neoliberal ocupou o cenário, incidindo também nas reproduções ideológicas. Esse programa articula as mudanças no padrão de acumulação, redimensionando as funções do Estado e atuando sobre a sociabilidade. Segundo esse empreendimento, o Estado deve ser mínimo na direção do gasto social, operacionalizando políticas sociais focalizadas e setorializadas na extrema pobreza, ao passo que deve flexibilizar

direitos sociais e relações trabalhistas. Nesse contexto, os serviços sociais se tornam uma valorosa possibilidade de mercadorização. Behring (2008) denominou por contrarreforma do Estado esse movimento que inverteu o sentido das reformas progressistas inspiradas nas concepções socialdemocratas e que marcaram as políticas sociais dos países de economia central, a que seguiram as direções das reformas neoliberais do Estado.

Salvador (2010) destaca que uma importante característica comum às crises dos últimos trinta anos é o comparecimento do fundo público para socorrer instituições falidas, principalmente os bancos. Nesse sentido, as instituições de seguridade social se conformam como novos nichos dos produtos financeiros, o que implica a passagem da proteção social pública ao mercado privado. Logo, a liberalização financeira passa pela privatização dos serviços sociais.

A partir da década de 1970, a especulação financeira ganhou novos contornos, com a criação dos “produtos” financeiros, como a securitização de dívidas e os derivativos. O desenvolvimento sem precedentes da esfera financeira criou um enriquecimento privado, mas sem o acompanhamento do investimento no setor produtivo. Nesse contexto, os fundos de pensão se tornaram investidores em diversos produtos financeiros de liquidez duvidosa, como o caso dos subprimes americanos em 2008, ameaçando o acesso e usufruto da proteção social comprada no mercado privado, no caso do advento de crises que abalem a ordem econômica (SALVADOR, 2010).

Em fins dos anos de 1960 e durante a década de 1970, com destaque ao período entre 1974-1975, houve a deflagração dos limites do padrão de acumulação keynesiano-fordista. Seguiram-se ondas longas recessivas (MANDEL,1985) e uma profunda depressão econômica mundial. Entre os principais detonadores desta grande crise de escala mundial, houve o excesso de fundos aliado a uma enorme capacidade excedente nas economias ocidentais, crise nos mercados imobiliários, grandes dificuldades nas instituições financeiras, e o estopim mais conhecido, a crise do petróleo dos anos setenta (HARVEY, 1993).

Mandel (1985) destaca que os atuais ciclos de produtividade e progresso econômico, nos últimos anos, têm apresentado sinais que tendenciam à estagnação, onde as recessões se tornam mais longas e mais profundas, e as retomadas são mais curtas e menos expansivas, tornando as retomadas econômicas parciais e temporárias. Em seu ponto de vista, o mercado mundial não

apresentou reestruturações ou expansões substantivas, tão pouco houve alguma reorganização fundamental do processo de trabalho que propiciasse o aumento da extração de mais-valia, e sequer houve condições sociais que propiciassem a acumulação dos “anos dourados”.

O autor destaca os principais elementos da onda longa depressiva, como a perda de força persistente dos investimentos produtivos, acompanhada, portanto, da queda líquida da taxa de crescimento de médio e longo prazo, demonstrando que nenhum ramo produtivo novo veio a desempenhar o papel dinâmico antes ocupado pela indústria automobilística, da construção civil, eletrodoméstica, e das máquinas semi-automatizadas; o crescimento contínuo do desemprego, caracterizado como desemprego estrutural, tanto nos países periféricos quanto nos países centrais do capitalismo; a continuidade da queda da taxa média de lucro, apesar do crescimento real dos lucros capitalistas e o problema do endividamento, sem qualquer solução, em relação aos países semi-coloniais, abrindo a possibilidade de crises sociais explosivas (MANDEL, 1985).

Com vistas a reagir a este cenário, nas décadas de 1970 e 1980 se deu um processo de reestruturação econômica, com o desenho de novos padrões de acumulação, com traços flexíveis, antagônicos ao modelo anterior. A dita acumulação flexível se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, mercados, produtos e dos padrões de consumo. Contou com novos segmentos de produção, novos serviços financeiros, mercados e inovações comerciais, tecnológicas e organizacionais. Aliada a rápidas mudanças de desenvolvimento desigual, tanto entre setores quanto em regiões geográficas, introduziu também a compressão do espaço-tempo com o uso de novas tecnologias, com a substituição da eletromecânica em face à eletrônica (HARVEY, 1993), dando curso a novas formas de controle, precarização e intensificação do trabalho e seus processos. As principais consequências advindas do padrão de acumulação flexível têm sido o aumento do desemprego estrutural, perdas salariais reais e um descenso na correlação de forças em relação ao poder sindical.

O processo de precarização do trabalho diz respeito à redução do emprego regular em favor do uso do trabalho parcial, temporário, subcontratado e com maior ênfase aos vínculos informais de trabalho. Harvey (1993) identifica a formação de zonas de concentração centrais e periféricas entre os trabalhadores regulares. Nesse sentido, os trabalhadores das zonas centrais ocupam posições estratégicas, apresentam alto grau de qualificação, gozam maior estabilidade e boas perspectivas de carreira, bem como maiores salários e sistemas privilegiados de previdência. Os trabalhadores da área periférica são caracterizados por profissionais com



qualidades técnicas, se encontram altamente disponíveis ao mercado de trabalho e são menos especializados. Têm alto grau de rotatividade e forte expressão em contratos temporários, casuais e subcontratos. Nesse contexto surge o processo de terceirização, o retorno a sistemas de produção domésticos e do trabalho informal, com posição de destaque e funcionalidades inequívocas ao processo produtivo.

Essa nova ortodoxia do pensamento liberal, o neoliberalismo, traduz ideológica e gerencialmente este processo de reordenamento da ordem produtiva, e considera o Estado e suas intervenções como um obstáculo para o desenvolvimento econômico e social das populações. No entanto, diferentemente do *laissez-faire* liberal clássico, o neoliberalismo não só admite a intervenção estatal em alguns setores da economia, como as barreiras protecionistas nacionais, como a atuação no tecido social, de forma focalizada e seletista.

Navarro (1998) elenca quatro teses elementares ao pensamento neoliberal. Em primeiro lugar destaca que o déficit estatal é intrinsecamente negativo para a economia, posto que absorve a capacidade de poupança nacional, aumentando as áreas de interesse para investimento e diminuindo as taxas de inversão financiadas pelas poupanças domésticas. A segunda tese postula que as intervenções estatais regulando o mercado de trabalho também são intrinsecamente negativas. Assumem que as políticas públicas destinadas ao estabelecimento do pleno emprego são ineficazes e injustificáveis, orientando que sejam substituídas por políticas que favoreçam o livre-arbítrio do mercado de trabalho. A terceira coloca que a proteção social garantida pelo Estado de bem-estar através de políticas redistributivas são perniciosas ao desenvolvimento econômico, pois aumentam o consumo e diminuem a poupança da população. E a quarta tese diz respeito à não intervenção estatal na regulação do comércio exterior de mercados financeiros, pois a livre circulação de capitais garante a redistribuição mais eficiente de recursos em escala internacional.

O autor demonstra que essas teses, pilares do neoliberalismo, não lograram os resultados esperados em relação à retomada do crescimento econômico. Em primeiro lugar por que as taxas de crescimento a partir dos anos 80 não conseguiram superar as taxas durante o período sob influência keynesiana. No entanto, em relação ao controle da inflação alcançou-se êxito, devido ao desenvolvimento de políticas monetárias e fiscais dirigidas a reduzi-la, ao crescimento do desemprego, que moderou as taxas de crescimento dos salários e à queda dos preços das commodities no mercado internacional, especialmente do petróleo. Outro campo exitoso sob o

neoliberalismo foi o aumento nas taxas de lucros empresariais. Esse acréscimo aos lucros se deu em grande medida na queda dos salários e do emprego, resultantes dos processos de reconversão e racionalização industrial, que no aumento da produtividade em si (NAVARRO, 1998).

O aumento do desemprego estrutural e a precarização do trabalho são, sem dúvida, algumas das marcas mais deletérias do neoliberalismo. Esse aumento do desemprego se deu acompanhado do aumento das desigualdades salariais na massa trabalhadora, resultado da liberalização dos mercados de trabalho, acompanhada da diminuição da progressividade fiscal, aumentando os impostos indiretos e reduzindo as taxas sobre as rendas, onerando ainda mais os trabalhadores. Logo, com a diminuição da capacidade aquisitiva da população, que determina a demanda por produtos, muitos países considerados desenvolvidos têm apresentado um consumo abaixo do esperado para seus níveis de vida e consumo (NAVARRO, 1998).

Outros fatores destacados pelo autor são o incremento da revolução tecnológica, que dispensa grandes somas de trabalhadores às margens do mercado de trabalho, substituindo-os por capital constante e variável e o grande aumento da competitividade por fluxos de capital imposta pelos países periféricos, de industrialização recente, onde a tradição menos densa no processo de organização da classe trabalhadora, que oferece menos resistência às flexibilizações e precarização do trabalho surgem como alternativas para inversão (Idem).

Pode-se perceber, portanto, que o regime neoliberal, pautado em um processo de acumulação flexível, atacou prontamente as bases sociais e econômicas do keynesianismo, principalmente aquelas que garantiam condições de uma reprodução minimamente digna dos trabalhadores.

Vejamos a seguir os ajustes neoliberais na América Latina e Brasil, e suas principais consequências econômico-sociais. As particularidades econômico-sociais do Brasil serão exploradas no capítulo 3.

## **CAPÍTULO 3**

### **O trabalho no contexto brasileiro**

### **3.1 - Particularidades do Trabalho e Proteção Social no Brasil**

Buscou-se aqui situar sinteticamente os principais momentos da formação do mercado de trabalho no Brasil. Esta é uma tarefa árdua, com acúmulo de reflexões e investigações as mais diversas, nos mais diferentes campos científicos e ético-políticos. Reiterando, aqui se parte da concepção sobre a centralidade do trabalho no desenvolvimento da sociabilidade humana.

No Brasil a legislação que regula o trabalho está bastante aquém de garantir condições dignas, que garantam à classe trabalhadora o acesso a condições sequer mínimas de acesso à riqueza socialmente produzida. Apesar deste cenário, se tornou comum no discurso hegemônico das mídias de massas e em representações políticas no país o debate acerca do alto ônus que as legislações trabalhistas impõem aos empregadores, intencionando a mistificação sobre a expansão da informalidade e o desemprego em massa. Busca-se atacar as leis que regulam as relações de trabalho, atacando, sobretudo a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em um forte apelo por sua reforma desde a década de 1990 (PERONDI, 2011).

Para se compreender as relações sociais de produção no país, é necessário que se apreenda os elementos centrais que permearam a luta de classes na especificidade da formação burguesa no Brasil. Muitas dimensões podem ser tomadas como referência para tal análise, abrangendo ampla magnitude. Para esta análise, procurou-se observar os traços gerais do desenvolvimento das relações de produção capitalistas no país, a partir do período imperial, atentando para o avanço do mercado de trabalho, como também para as relações entre esse e o desdobrar das legislações desenvolvimento das organizações trabalhistas no país. Sobre o movimento sindical brasileiro, Perondi (2011) se baseia na classificação temporal de Rodrigues (1979), adotando-a e acrescentando uma nova distinção, sobre o atual momento das relações sindicais no país, analisando a gestão PT. Essa classificação compreende seis fases históricas, definindo em linhas gerais o movimento trabalhista, a partir das relações nos sindicatos, como período mutualista, entre 1888 a 1919, período de ajustamento, entre 1919 e 1934, período de controle de 1934 a 1945, período competitivo de 1945 a 1964 e o novo sindicalismo, do período de reabertura democrática ao atual.

No período compreendido entre 1808 e 1889, marcado pelo regime político imperial, o modo de produção vigente tinha por base produtiva a escravatura, voltado à agroexportação de bens primários, como forma de inserção na ordem econômica mundial. Nesse cenário, a força de trabalho se concentrava sobretudo no meio rural, em uma cultura permeada pelo patriarcado fundiário (POCHMANN, 2008, p.9). Vale ressaltar que a produção manufatureira até 1808 era proibida pelo império português, o que só veio a se alterar com a chegada da família portuguesa ao país. Mesmo com a revogação da proibição sobre a produção para o mercado interno, o império português adotou tarifas aduaneiras protecionistas, beneficiando as importações.

Apesar de se sustentar sobre as bases de uma sociedade escravocrata, já coexistiam neste período relações capitalistas, inclusive de trabalho livre assalariado. Segundo Florestan Fernandes (1987), a república foi o marco inicial da Revolução Burguesa no Brasil, que a despeito de não ter promovido uma mudança social de vasta amplitude, modificou o padrão econômico vigente. O autor explica que diferentemente dos países europeus, em que a burguesia capitalista se aproveitava do acirramento da luta de classes da sociedade feudal para destituir a aristocracia do poder, no Brasil a mudança do padrão econômico-social era uma necessidade externa, que requeria novos mercados para escoar sua produção. Florestan Fernandes (1987) frisa ainda que aqui não houve uma ruptura violenta com a estrutura de poder vigente, mas uma recomposição das estruturas de poder, de forma limitada e gradual, considerando o ritmo da composição das classes aristocrática e burguesa e ainda em acordo com os interesses dos países capitalistas centrais. Nesse sentido, o fato de no Brasil ter havido a independência política mantendo o regime de trabalho escravo, segundo Perondi (2011), colocou entraves ao movimento sindical que surgiria, apesar de na ocasião da abolição da escravidão, em 1888, já haverem algumas organizações de trabalhadores assalariados. Marini (1991) elucida a respeito:

“... a escravidão é um modo de trabalho que se adapta mais ao capital que a servidão, não sendo acidental que as empresas coloniais diretamente conectadas com os centros capitalistas europeus — como as minas de ouro e de prata do México e do Peru, ou as plantações de cana do Brasil — foram assentadas sobre o trabalho escravo. Mas, salvo na hipótese de que a oferta de trabalho seja totalmente elástica (o que não se verifica com a mão de obra escrava na América Latina, a partir da segunda metade do século 19), o regime de trabalho escravo constitui um obstáculo ao rebaixamento indiscriminado da remuneração do trabalhador. “No caso do escravo, o salário mínimo aparece como uma magnitude constante, independente 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. Em outros termos, 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, 1991, p.32).

“... no Brasil da segunda metade do século passado , 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 a 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” (Idem).

Entre 1889 e 1894, conhecido como “República da Espada”, em referência ao comando político do país exercido pelos generais do Exército brasileiro, que deflagraram o fim da monarquia. Destaca-se que este movimento, apesar de vir a estabelecer as bases da democracia representativa no país, não foi articulado com a base popular nacional, sequer com a população da capital à época. O povo no Rio de Janeiro foi noticiado sobre tal fato quase uma semana após a declaração da República, como foi demonstrado em variados relatos históricos<sup>6</sup>. Neste período a oligarquia agrária brasileira se fortaleceu, com destaque para as situadas em São Paulo e Minas Gerais. Apesar de a escravidão ter sido abolida em 1888, as relações de trabalho para os negros não mudou instantaneamente, ao contrário, se deu em um movimento tensionado e lento. A força de trabalho excedente nesse período se concentrava nos mercados regionais (FAUSTO, 2012).

Sobre o aspecto das relações do movimento organizado dos trabalhadores, Rodrigues (1979, apud PERONDI, 2011) destaca que esta é a fase de processo da organização a que chamou de mutualista, defendendo que não se trata exatamente de um período sindical, mas

---

<sup>6</sup> Como demonstrou Machado de Assis, 1986.

importante na medida em que abrigou os elementos embrionários que originariam as primeiras organizações de trabalhadores após a abolição. O caráter dessas organizações é distinto dos sindicatos, tratavam-se de associações mutualistas, com objetivo principal de apoiar e proteger por meio de auxílios os profissionais de determinadas categorias, apenas aquelas tipicamente operárias e estratégicas ao capital, como na construção de navios e impressões de livros e jornais, que se encontrassem em situação de dificuldades financeiras, como doenças ou desemprego.

Retornando ao período do início da república brasileira, entre 1894 e 1930, regime político conhecido como “República do Café com Leite”, ou “República Oligárquica”. Esta nomenclatura foi atribuída em virtude de um acordo de sucessão de poder entre a oligarquia cafeeira paulista e a oligarquia pecuarista do estado de Minas Gerais, sobre os postos centrais do Poder Executivo, como a Presidência da República. Deve-se frisar que o domínio sobre o Poder Executivo, centrado nas mãos das oligarquias fundiárias do país, não engendrou no momento da passagem sociocultural escravagista para uma sociedade com relações generalizadas de trabalho livre, a imediata absorção da mão de obra negra pelo mercado de trabalho, marcado pelo desenvolvimento de relações industriais capilares. Essa foi mais uma das consequências da herança deletéria da escravidão no país, o surgimento das periferias paupérrimas nos arredores dos centros urbanos, formadas em grande parte pela população negra expulsa dos grandes latifúndios (POCHMANN, 2008, p.9).

Ainda no final do século XIX no Brasil surgiram as primeiras leis referentes à normatização do trabalho, que em larga medida reafirmavam preceitos paternalistas e conciliadores, buscando “acalmar” os ânimos do movimento sindical, e mesmo aquelas que conseguiam cruzar o conservadorismo político brasileiro, tinham poucas chances de se efetivar concretamente, devido à falta de investimentos para sua efetivação, como a fiscalização do trabalho, por exemplo. Durante a República Velha se produziu muito pouco em matéria de direitos trabalhistas, dado que nesse período vigorava a “política dos governadores”, dando a cada unidade da federação poderes para elaborar suas legislações. A primeira iniciativa em direção a criação do Ministério do Trabalho, que se efetivou apenas em 1931, foi a criação em 1923 do Conselho Nacional do Trabalho, Indústria e Comércio, com a função de cuidar dos assuntos relativos à organização do trabalho e da previdência social, restrita a categorias profissionais estratégicas (PERONDI, 2011).

Um franco movimento intervencionista do Estado brasileiro, em um cenário entre guerras mundiais, incentivou a imigração. Povos da Europa buscaram refúgio no Brasil, tendo sido absorvidos preferencialmente em relação aos negros, pelo mercado laboral do país. Os imigrantes trouxeram aspectos importantes de sua cultura de luta de classes, influências relevantes para a organização do movimento operário, incidindo tanto sobre as dimensões teóricas, quanto ideológicas e também orgânicas da militância. As influências anarquistas, que promovem a ação direta e o colapso da ordem econômica tendo como principais estratégias as greves gerais, foram de grande importância para a dimensão do acirramento das lutas dos trabalhadores no país, começando a se organizar enquanto classe.

Preconizavam-se organizações sindicais autônomas e libertárias, acenando para além da melhoria de condições de trabalho, para a revolução social. As principais greves e manifestações realizadas durante o período de resistência do sindicalismo no Brasil tiveram os anarquistas à frente, como a greve geral de 1917, que forçou um acordo aos patrões, prevendo um reajuste salarial de 20%, a regulação do trabalho feminino e infantil e a redução da jornada de trabalho para 8 horas diárias. As vitórias do movimento dos trabalhadores nesse momento influenciaram a fundação de novos sindicatos e organizações, bem como a organização de encontros e congressos organizativos por todo o país. Algumas leis elaboradas durante os anos 20 serviram como esboços para a legislação que viria na década seguinte, como a Lei Elói Chaves, de 1923, e o decreto 4.982 de 1925, que concedia aos trabalhadores da indústria, comércio e bancos 15 dias anuais de férias remuneradas (PERONDI, 2011).

Entretanto, o desenvolvimento da organização do operariado foi duramente combatido pelo Estado brasileiro, sob toda forma de repressão e violência, não se perca de vista o contexto do desenvolvimento das relações de produção no país, com adoção pela burguesia do pensamento liberal, que delega ao trato da “questão social” medidas coercitivas, punitivas e individualizantes (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Os anos 20 foram também marcados pela institucionalização de leis repressoras ao movimento dos trabalhadores, tendo em vista intimidar e inibir os movimentos grevistas, como o Decreto Legislativo 4.269 de 1921, que combatia o anarquismo e as práticas defendidas por essa corrente. Essas legislações trabalhistas iniciais eram implementadas de maneira pontual, em resposta à dinâmica que se interpunha, denotando que não existia um projeto político por parte do Estado brasileiro à questão trabalhista (RODRIGUES, 1979, apud PERONDI, 2011).



Importante destacar que também se deu neste momento o surgimento do Partido Comunista no Brasil, especificamente em 1922, o que demonstra o sucesso e repercussão da experiência da União Soviética àquela ocasião. A chegada da influência comunista e socialista ao cenário brasileiro foi de grande relevância ao cenário de organização das lutas dos trabalhadores, e interpôs mais uma dificuldade ao movimento anarquista, pois passou a disputar espaços nas organizações orgânicas dos trabalhadores, e superando a crítica anarquista em relação aos partidos políticos, passaram a lutar pela ocupação destes espaços de representação.

Em 1930 Vargas ascendeu ao poder, acentuando no país o desenvolvimento econômico-industrial, assentado no fomento ao mercado de produção e consumo interno, adotando uma estratégia ideológica ufanista e anti-comunista (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Santos (1979) destaca que um grande entrave ao desenvolvimento anterior da industrialização, e conseqüentemente do desenvolvimento das relações de produção no país, residia em que os países de economia central não tinham se interessado até então em revender sua tecnologia produtiva. Dessa forma, monopolizavam o capital constante que permitia a industrialização, pois dominavam a produção e a tecnologia das máquinas industriais. Esse foi um fator importante, que determinou o lugar das economias dependentes no contexto do mercado mundial enquanto consumidores dos produtos finais, dependentes não só do capital externo, mas também do mercado mundial de mercadorias.

Portanto, o período entre guerras abriu importante espaço para o desenvolvimento industrial no país. A destruição da capacidade produtiva da Europa permitiu a venda da tecnologia de produção de base. A modernização da economia brasileira modificou a inserção nacional no mercado mundial, partindo do modelo agroexportador para o urbano-industrial. No cenário político nacional, a classe burguesa-industrial disputava os espaços de representação, e tiveram importante atuação na gestão do então Presidente Getúlio Vargas.

A gestão varguista imprimiu forte marca ao regular as relações de trabalho, ainda que voltadas aos trabalhadores formais, em um contexto de rápida e intensa urbanização e modernização econômica (POCHMANN, 2008, p.10-11). Essa forma de regulação, incluindo apenas os trabalhadores formais deixou marcas deletérias no que toca o acesso aos direitos vinculados ao trabalho no país, dado que a cobertura social promovida pela previdência e saúde só era aquiescível aos trabalhadores formais, e mesmo em relação à cobertura a seus dependentes, o alcance era restrito.

Em um contexto de crescimento da influência e organização da esquerda no país, e do avanço da União Soviética no mundo, Vargas adotou uma política autoritária, centrada no desenvolvimento econômico pautado no setor produtivo e no fomento ao mercado interno. O cerne do desenvolvimento social de seu governo se centrou na instituição dos direitos sociais atrelados aos vínculos formais no mercado de trabalho. Durante o período de sua gestão conhecido como “Governo Provisório” (1930-1934) a produção legislativa sobre a matéria trabalhista foi mais significativa do que tudo o que se produziu neste tema até então. Essas iniciativas tinham múltiplos objetivos, desde manter os trabalhadores afastados da ideologia de esquerda à tentativa de “retornar” aos trabalhadores que apoiaram o movimento getulista (PERONDI, 2011).

As principais regulações normativas desse período se destacam a partir do Decreto 19.433 de 1930, que criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Já aqui se pode notar o caráter conciliatório impresso por Vargas em relação à mediação da política de trabalho e das questões trabalhistas, pois tentavam adequar os interesses dos trabalhadores aos do patronato. Mais uma importante marca do seu Ministério era seu papel fiscalizatório sobre as organizações dos trabalhadores, com o objetivo claro de combater seu caráter aguerrido e classista, cooptando os sindicatos à estrutura do Estado e reformando o sistema partidário.

A primeira lei trabalhista de seu governo veio no sentido de sobrepujar a influência dos imigrantes europeus na força produtiva do país, estabelecendo a “lei dos dois terços”, que obrigava a proporção de 2 para brasileiros a cada 3 trabalhadores nos quadros profissionais das empresas, com o Decreto 19.482 (RODRIGUES, 1979, p.70 apud PERONDI, 2011, p.45).

Um importante instrumento de mediação das relações de trabalho foi concretizado em 1932. Tratava-se do Decreto 21.396 de 1932, que instituiu as Juntas de Conciliação e Julgamento, encarregadas de resolver os dissídios individuais de trabalho e as Comissões Mistas de Conciliação e Arbitragem, a cargo dos conflitos coletivos. Essas medidas significaram os primeiros passos rumo à construção da Justiça do Trabalho no Brasil (MARTINS, 1978, p.46 apud PERONDI, 2011. p.48).

Outras legislações de relevo se seguiram, seguindo um desenho internacional convencionado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em 1932 foi instituído o Decreto 22.042, que fixava a idade mínima de crianças no trabalho industrial, e em 1935 o

Decreto 423 que regulava as condições de emprego para mulheres antes e depois do parto (MARTINS, 1978, p.41 apud PERONDI, 2011, p.47).

Uma marca impressa na política trabalhista de Vargas foi a expansão desses direitos de forma gradual ao conjunto dos trabalhadores, priorizando aqueles que se concentravam nos setores e atividades estratégicos da economia e também aos que se organizassem com maior poder combativo. O direito a férias, por exemplo, percorreu um extenso caminho até se generalizar aos trabalhadores formais. As primeiras modificações à lei elaborada na década anterior se deram a partir de 1931, e se generalizaram apenas em 1940, com o Decreto-lei 1.993, que tentou sistematizar essas legislações e fiscalizá-las (MARTINS, 1978, p.42 apud PERONDI, 2011, p.47).

A redução da jornada de trabalho, uma das principais reivindicações dos trabalhadores, também teve um processo de elaboração e implementação lento, percorrendo o mesmo caminho descrito anteriormente, passando por muitos decretos que avançavam sua abrangência a outras categorias gradualmente. O Decreto-lei 2.308 de 1940 estabeleceu a jornada de trabalho de oito horas diárias a todas as categorias profissionais, encerrando as diferenças entre os segmentos a respeito deste tema (PERONDI, 2011).

O direito ao salário-mínimo também foi conquistado nesse período. Essa antiga bandeira dos trabalhadores começou a se delinear concretamente com o Decreto 185 de 1936, que instituiu as comissões de Salário Mínimo, no entanto só passaram a funcionar efetivamente em 1938, sendo concretizado com o Decreto-lei 2.162 de 1940 (Idem).

Não se pode deixar de mencionar sobre este período o golpe operado por Vargas junto às forças militares, que resultou na ditadura do Estado Novo, em 1937, com inspirações fascistas, traduzidas na Constituição outorgada neste ano, baseada nos princípios da Carta del Lavoro, de Mussolini. O caldo cultural desse momento efervescia com a Intentona Comunista organizada pela Aliança Nacional Libertadora, tendo como líder Luís Carlos Prestes. Esse período operou uma reforma sindical autoritária, que suspendeu a pluralidade sindical (Idem).

Em 1943 a promulgação do Decreto-lei 5.452 buscou conferir unicidade à legislação trabalhista do governo Vargas, que ficou conhecida como Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). No plano político marcou a consolidação do projeto desenvolvimentista de Vargas, onde a institucionalização das relações trabalhistas era central (Idem).

A abertura ao capital externo no país se deu a partir de 1950, sob a gestão de Kubitschek, que incentivou nova onda de expansão industrial, investindo em massa no desenvolvimento infra-estrutural e na atividade econômica privada (POCHMANN, 2008, p.10-11). Optou-se por desenvolver a malha rodoviária em um país de dimensão continental, com vistas a favorecer a instalação da indústria automobilística. Este processo de abertura de capitais, frutificou em grande concentração de renda, deixando à margem do setor produtivo grande fração da classe trabalhadora, e fomentou ainda relações sociais de trabalho pautadas na precarização, que sujeitaram os trabalhadores a baixas remunerações, instabilidade e em se situar à margem da proteção social, estimulando a cultura da legitimação da precarização generalizada nas relações de trabalho do Brasil.

No ano de 1964 o Exército brasileiro deu um golpe no poder político-econômico-social. Registrou-se expressivo aumento na taxa do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro no período em questão, em um contexto de ausência de liberdades civis e controle sobre a força de trabalho sob as formas mais vis. A mão-de-obra se concentrou significativamente nos centros urbanos, mais especificamente em suas periferias, gerando verdadeiros “bolsões de miséria” em torno das grandes cidades brasileiras. Essa população, marginalizada do processo produtivo, sofreu intensa pauperização, marca da proletarianização urbana no país. O mercado de trabalho urbano se consolidou com forte dependência da regulação do Estado, em uma situação dicotômica para uma força de trabalho de baixa qualificação, abundante e com pouca estabilidade e um mercado de trabalho estruturado com empregos estáveis e melhores salários para uma fração de classe pequena e qualificada (POCHMANN, 2008, p.10-11).

As políticas sociais nesse momento se reorganizaram rumo a uma direção de modernização conservadora. Foi um período marcado pelo regime autocrático burguês, que ignorou muitos dos direitos instituídos anteriormente. Sob uma coerção violenta, a força de trabalho foi sufocada pelos agentes repressores do Estado, bem como suas lideranças políticas e culturais que questionassem a ordem. Entretanto, essa mesma direção do projeto de modernização conservadora do Estado, impôs um regime de rápida adaptação da estrutura estatal, complexificando suas instituições (NETTO, 1998). Apesar de não se ter avançado em termos de legislação social, o desenvolvimento das instituições nesse período operacionalizou a oferta dos serviços sociais, apesar de um desenho burocrático e seletivo. Foi um passo importante para as políticas sociais no país, ainda que com as características adotadas.

A partir da tipologia elaborada e revista por Esping-Andersen (1991), pode-se entender que a política social que se estabeleceu no Brasil foi marcada notadamente por certo hibridismo, que mesclou características liberais, com intervenções públicas tópicas e seletivas, conservadoras, adotando medidas autoritárias e desmobilizadora dos conflitos sociais e ainda social-democratas, com esquemas universais e não-contributivos.

A reabertura democrática, a partir de 1980 foi marcada pela crise externa do capitalismo, que refletiu na estagnação do PIB brasileiro, intenso processo inflacionário, crise fiscal-financeira do Estado, agravamento da situação social, aumento da desigualdade social e da pobreza. Houve um grande incremento do terceiro setor, marcando expressivo aumento da informalidade, estagnação do crescimento do ganho real dos salários, desestruturação do mercado de trabalho e desemprego crescente (POCHMANN, 2008, p.10-11). Foi o desmonte do projeto nacional-desenvolvimentista, em um intenso processo de contrarreforma do Estado, adotando o neoliberalismo como projeto socioeconômico. O processo de contrarreforma brasileira foi marcado por ampla reforma administrativa, abertura comercial e financeira, privatizações, desregulamentação das relações de trabalho e estabilização do câmbio brasileiro (Behring, 1998). O projeto de contrarreforma, despertado com a gestão do então Presidente Collor, foi prosseguido por seus sucessores, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, grande responsável pelo sucesso da avalanche neoliberal no país, o qual utilizou em seu projeto de governo as mais variadas modalidades disponibilizadas pela contrarreforma, valendo-se de privatizações, flexibilização de legislações sociais e trabalhistas, profundo desmonte e sucateamento dos serviços sociais ofertados pelas políticas públicas, ampla desalocação de recursos para pagamentos de juros de dívidas externas. A gestão PT, iniciada por dois mandatos do Presidente Lula, sucedido pela Presidenta Dilma Roussef, deram continuidade ao projeto neoliberal, mas com nuances diferentes. Priorizou políticas de transferência de renda mínima, buscando a criação de um clima de consenso social a respeito de sua gestão, desintensificou o ritmo das privatizações, optando por abrir o capital das empresas públicas, operando as privatizações por vias “indiretas”, assim como fizeram com as reformas sociais e trabalhistas, onde se destaca a reforma da previdência, onde essa estratégia, de reformas e privatizações por vias “indiretas” logrou não apenas sucesso em suas empreitadas, mas talvez principalmente, não despertou a revolta e o dissídio popular.

### **3.2. Ajustes neoliberais no contexto brasileiro**

O conjunto dos países periféricos, onde se insere o Brasil, teve características distintas daqueles de economia central no processo de internacionalização do capital, um dos principais objetivos do neoliberalismo. Tais distinções residem nas diferenças entre tais economias e seu desenvolvimento, às configurações urbano-industriais e às estruturações da seguridade social nesses diversos contextos (MOTA, 2008).

Na América Latina o processo de desenvolvimento tem obedecido a tendências vigorosas e crescentes em uma tripla concentração de recursos e frutos do progresso técnico. Observa-se a predominância da ocupação metropolitana do grosso da indústria de transformação e serviços técnicos, financeiros e de infraestrutura. Os ramos de atividade produtiva perfilaram-se em estratos de produtividade com diferenças substanciais entre si e nas sociedades latinas como um todo, a distribuição pessoal de renda reflete quase exclusivamente a distribuição social dos recursos (SOARES, 2001).

A introdução de elementos ortodoxos se deu de diferentes formas e graus na região, podendo ser tipificados em um modelo mais doutrinário e um mais pragmático. Em linhas gerais houve o aumento das atividades produtivas, a racionalização da participação do Estado na economia, a liberalização dos mercados e dos preços, a estabilização do comportamento dos preços, inflados por fortes processos inflacionários. A função social do Estado é revista, supondo que o próprio mercado deve criar condições de desenvolvimento dinâmico a fim de solucionar as mazelas do desemprego e da pobreza. A crise fiscal deve ser administrada por uma política salarial estrita e a redução radical dos gastos estatais. Nesse sentido, a aplicação correta dos ajustes neoliberais permitiria que seus custos fossem de rápida duração, sanados por um aumento do investimento e do estabelecimento do fluxo de capital externo. Essa modalidade convencional de balanço de pagamentos via políticas macroeconômicas recessivas e políticas cambiais ativas, permitiram a obtenção de superávits comerciais, destinados a princípio a cobrir parte do serviço da dívida externa. Portanto, o ajuste fiscal tem se tornado cada vez mais custoso para o setor público, obrigando-o a cortes de gastos essenciais e iniciando amplos processos de privatizações. O setor privado também se adaptou a essas políticas recessivas, principalmente através da

redução de salários, do emprego formal e do aumento da informalidade nos negócios (SOARES, 2001).

Na década de 90 se deu uma incipiente recuperação nas economias de algumas nações latino-americanas, sem, no entanto afetar o panorama social destas regiões. A maioria dos países nessa época exibiam altos níveis de concentração da renda familiar mais alta do que no anos 70, aliado ainda a nítidos descensos nos salários reais na década de 80. Essa conjunção de fatores influiu na evolução da pobreza, agravando ainda mais sua incidência. Em relação ao mundo do trabalho, o emprego assalariado, apesar do incremento dos trabalhadores por conta própria, setenta por cento dos trabalhadores na década de 90 na América Latina pertenciam à condição de assalariado:

"a categoria por "conta própria" ou "autônoma" é hoje, para muitos, "uma forma precária de inserção no emprego", já que reporta a salários reais mais baixos e relega à pobreza vastos setores assalariados que antes não se encontravam nessa condição" (SOARES, 2001, p.33).

Soares (2001) enuncia que as principais mudanças experimentadas pela estrutura do emprego assalariado na região nos anos 80 podem ser resumidas pela perda de gravitação do emprego industrial e aumento dos assalariados no setor terciário, pelo descenso menos acentuado da participação do emprego público, pelo aumento das pequenas ocupações nas pequenas e microempresas, em detrimento dos estabelecimentos de maior porte e pela queda na participação do emprego doméstico dentro do total. A autora destaca ainda que a remuneração recebida pelos trabalhadores por conta própria menos qualificados se reduziu proporcionalmente mais do que a remuneração média dos ocupados. Buscando analisar os efeitos sociais do ajuste, elege quatro indicadores principais, sejam eles a renda por habitante, taxa de desemprego aberto, subemprego e queda de salários, ressaltando que houve pioras em todos os quesitos.

Behring (2008), também identifica os traços apontados por Soares (2001) em relação à América Latina no contexto pós-década de 80. A autora analisa o pensamento de Bresser-Pereira acerca da função do Estado nesse contexto. Percebe-se que a expansão ou a retração estatal ocorre a partir de sua funcionalidade nos ciclos econômicos. A esse Estado cabe um papel coordenador suplementar, centrado em sua contrarreforma, a fim de solver as questões de gerenciamento fiscal e de regulação, garantindo taxas de poupança e investimento adequadas, eficiente alocação de recursos e distribuição de renda mais justa. A política social nesse sentido

deve ser assumida por uma parceria público-privada, onde o Estado possa regular e financiar tais serviços, mas sua execução ser relegada para organizações públicas não-estatais competitivas.

Portanto, para os idealizadores desse hibridismo estatal brasileiro, que mescla princípios da ortodoxia neoliberal a certa regulação pública do social, a reforma do Estado deve seguir os caminhos do ajuste fiscal duradouro, reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações –, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional, pela contrarreforma<sup>7</sup> do aparelho do Estado, aumentando sua eficiência (BEHRING, 2008) e pela contrarreforma da previdência social. Como resultados desses processos de ajustes estruturais, fecunda-se uma miríade de segmentos desprotegidos :

“Tais segmentos compreendem universos heterogêneos, desde aposentados com pensões miseráveis, crianças e adolescentes sem qualquer cobertura social, minorias e/ou migrantes, doentes estigmatizados (...), até trabalhadores expulsos do mercado de trabalho (formal e informal). O que singulariza tais segmentos não é o fato de encarnarem uma qualquer “nova pobreza” ou de marcarem a emergência de “subclasses”, nem o de não serem identificados com o antigo lumpem; o que particulariza boa parcela desses segmentos é que, situados nas bordas da “sociedade oficial”, se vêem e são vistos como uma “não-sociedade” ou uma “contra-sociedade” – e assim interatuam com a ordem.” (NETTO, 1996, p. 96)

No Brasil, o maior avanço da Constituição de 1988 foi a adoção do conceito de seguridade social, que engloba as áreas da previdência, assistência social e saúde, além da redefinição de alguns princípios, como novas regras relativas a fontes de custeio, organização administrativa, mecanismos de participação dos usuários no sistema e melhoria/universalização dos benefícios e serviços. Tais mudanças permitiram atenuar as diferenças de natureza gerencial, atenderam a algumas reivindicações históricas da classe trabalhadora e equipararam legalmente o Brasil aos sistemas securitários das sociedades desenvolvidas. No entanto, as condições objetivas para implementá-las não se deram da mesma forma, onde prevaleceu o aspecto da cultura política da crise. Portanto, apesar de se reconhecer que os direitos sociais podem equalizar o direito de acesso, entende-se que o seu exercício é condicionado por processos sociais pautados

---

<sup>7</sup> Adota-se aqui o conceito de contrarreforma elaborado por Behring (2008), que situa as reformas neoliberais em direção oposta àquelas instituídas sob a influência socialdemocrata no período keynesiano. Por se tratar de um movimento contrário à direção progressista frente à luta secularizada dos trabalhadores, adota-se o termo contrarreforma.



na realidade, e que não estão subordinados aos estatutos legais, mas às correlações de forças entre as classes (MOTA, 2008, p.142).

Apesar das mudanças nas últimas duas décadas, com a contrarreforma do Estado no marco neoliberal, o caráter excludente e assistencialista permaneceu, intensificando-se em relação ao último. Vive-se neste período a agudização da divisão das responsabilidades entre o setor público e privado, com forte incremento das privatizações e da “assistencialização” da proteção social. Nesse contexto o forte investimento e expansão dos programas ditos assistenciais é uma das faces de tal processo, localizado na transferência da responsabilidade pública ao setor privado, expresso por privatizações de serviços nas políticas públicas permanentes (educação, saúde, etc) e também nas novas formas de parcerias com a sociedade civil (incremento do terceiro setor) (PASTORINI; GALIZIA, 2006).

Foi a partir dos anos 1990 que as agências internacionais, como a Unicef, PNUD, OIT, CEPAL, entre outras, começaram a avaliar os efeitos sociais das políticas de ajuste econômico nessa época, reconhecendo a necessidade de redefinição do ajuste, mas constatando que o custo social foi muito elevado, o que as levou a reformular suas propostas, explicitando a necessidade de transformações econômicas com mais equidade. É também neste período que o Banco Mundial (BM) constatou que a crise dos anos 80 teve resultados negativos na América Latina, onde a pobreza não foi eliminada, e em verdade terminou por aumentar (POLET, 2002, p.11-15).

Dessa forma a implementação de programas compensatórios passou então a ser incentivada, atuando como medidas emergenciais e focalizadas para setores populacionais específicos. Nesse contexto, o objetivo de “aliviar” a pobreza adquiriu importância, pois se constituiu como novo mercado, já que organismos como BID e BM, a partir dos anos 80, com ênfase na década de 90, passaram a complementar suas exigências de ajuste estrutural com empréstimos destinados a combater a fome e a proteger a pobreza, visando além de mais uma possibilidade de inversão mercadológica, manter condições de governabilidade em tais regiões (PASTORINI; GALIZIA, 2006, p.72 -79).

Segundo Pastorini e Galizia, em meados dos anos 90 o BM passou a investir recursos expressivos na geração, organização e administração de fluxos de idéias, dados e informações, relacionados aos projetos financiados pela instituição, com destaque para a área social, reformas do Estado, criação de clima de investimento para atrair capital estrangeiro, consultorias e apoio

“ad hoc” para se pôr em prática as parcerias público-privado e a política ambiental. Assim o BM estabeleceu como condicionalidade para a concessão de crédito que os países solicitantes os complementem com empréstimos de assistência técnica, com a finalidade de controlar a produção de conhecimentos especializados, exigindo dos governos a contratação de seus consultores privados. Tal preocupação e ordenamento de critérios técnicos foi comum entre os diferentes organismos internacionais, evidenciando a íntima articulação entre si na busca por organizar, controlar e monitorar a implementação das reformas das políticas públicas dos países tomadores de empréstimos (PASTORINI, GALIZIA, 2006, p.78 -79).

Como conseqüências das reformas induzidas por esses organismos, surgiram novas formas institucionais, principalmente no que toca a novas modalidades de parcerias com a sociedade civil, culminando na criação de novas formas de organização - como as Organizações da Sociedade Civil<sup>8</sup> (OSC's), as Organizações Não-Governamentais<sup>9</sup> (ONG's) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público<sup>10</sup> (OSCIP's) -, a consolidação da supremacia técnico-econômica, o deslocamento da responsabilidade estatal em relação aos sistemas de proteção e o excesso acerca de condicionalidades com a função de controlar o acesso às políticas.

As orientações de ajuste dos organismos multilaterais exigem que os Estados tenham estruturas flexíveis e focalizadas em relação aos sistemas de Proteção Social, instalando programas sociais focalizados, isso é, voltados a uma parcela da população que não tem nenhuma forma de acesso ao mercado de trabalho e que sequer podem garantir sua sobrevivência, programas esses com condicionalidades, que incluem tempo limitado de acesso, em detrimento de um projeto político comprometido em assegurar a proteção social de seus cidadãos universalmente, sem limite de temporalidade e de condicionalidades.

---

<sup>11</sup> Organizações da Sociedade Civil (OSC) são aquelas de [direito privado](#) e fins públicos, mais conhecidas no [Brasil](#) sob a classificação de [Terceiro Setor](#).

<sup>12</sup> Organização da Sociedade Civil de Interesse Público ou OSCIP é um título fornecido pelo [Ministério da Justiça](#) do [Brasil](#), cuja finalidade é facilitar o aparecimento de parcerias e convênios com todos os níveis de governo e órgãos públicos (federal, estadual e municipal) e permite que doações realizadas por empresas possam ser descontadas no [imposto de renda](#).<sup>11</sup> OSCIPs são ONGs criadas por iniciativa privada, que obtêm um certificado emitido pelo poder público federal ao comprovar o cumprimento de certos requisitos, especialmente aqueles derivados de normas de transparência administrativas. Em contrapartida, podem celebrar com o poder público os chamados termos de parceria, que são uma alternativa interessante aos convênios para ter maior agilidade e razoabilidade em prestar contas. Uma ONG ([Organização Não-Governamental](#)), essencialmente é uma OSCIP, no sentido representativo da sociedade, mas OSCIP trata de uma qualificação dada pelo Ministério da Justiça no Brasil.

<sup>13</sup> As Organizações não governamentais (ONGs) significam um grupo social organizado, sem fins lucrativos, constituído formal e autonomamente, caracterizado por “ações de solidariedade” no campo das políticas públicas e pelo legítimo exercício de pressões políticas em proveito de populações excluídas das condições da cidadania.

Nesse contexto, cada eixo das políticas de proteção social, como educação, saúde, assistência, previdência, etc, têm rebatimentos e propostas específicas, mas de um modo geral passam por um processo de sucateação e precarização dos serviços públicos, o que compromete a eficiência desses serviços, traduzido como argumento maior para a privatização e mercantilização dos serviços de proteção social.

Enquanto mudanças fomentadas pelos organismos internacionais, para o setor de aposentadorias e pensões indicou-se a substituição por regimes de capitalização individual, limitando os regimes públicos a prestações mínimas, básicas e defasadas em relação ao suprimento das necessidades de reprodução dos cidadãos, baseadas em contribuições mínimas e inspecionadas por testes de meios, confiando aos fundos privados a maior parte dos benefícios, privilegiando a focalização em relação aos mais pobres e a privatização desses serviços. Entre o conjunto de reformas consta a suspensão de privilégios para funcionários públicos e civis, além de uma modificação substancial imposta para receber os benefícios acerca do tempo de contribuição em lugar da idade alcançada, que elevou o patamar mínimo em relação a esses critérios. O fundamental nesta nova lógica é a maximização de rendimentos privados e o reforço das políticas econômicas, sem desviá-las para fins redistributivos, tendo como núcleo central das recomendações a separação das funções “mínimas” de redistribuição, das máximas, de lucros para o capital (PASTORINI, GALIZIA, 2006, p.87 -92).

### 3.3. Alguns elementos sobre a Proteção ao Trabalho no Brasil

#### 3.3.1 - Perfil da População Economicamente Ativa sem Proteção Social vinculada ao mundo do trabalho.

A presente análise se debruça sobre a população economicamente ativa (PEA)<sup>11</sup> no Brasil, e utilizou como fonte a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) publicada no ano de 2012, pelo IBGE. Tratam-se dos dados disponibilizados mais atualizados na ocasião desta pesquisa, bem como a fonte utilizada apresenta alto grau de fidedignidade. O objetivo dessa análise foi situar as principais características da PEA pertinentes ao objeto desta dissertação, as características do trabalhador sem vínculos estáveis, precarizado. Buscou-se apresentar o máximo de informações quanto possível, a fim de que se possibilite a formação do perfil desses trabalhadores. Verificou-se também se os dados atuais se aproximam do perfil traçado por Silva (2011), cuja pesquisa foi usada aqui como referencia bibliográfica.

Esta análise possibilitou o alcance de um dos objetivos específicos propostos, a identificação do perfil dos trabalhadores ativos, sem trabalho estável no conjunto da PEA no Brasil, posto que esta fração de classe, precarizada, enfrenta dificuldades em aquiescer à cobertura social no âmbito dos direitos sociais inscritos na configuração da atual política nacional de trabalho.

Acerca de alguns dados mais especializados, se recorreu a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), também realizada pelo IBGE, e a informações coletadas na base de dados Ipeadata, do IPEA, onde se observou universos que a PNAD não explorou, com maior diversidade de características sobre a população não economicamente ativa (PNEA)<sup>12</sup>, entendendo que as

---

<sup>11</sup> A PEA pertence ao universo da População em Idade Ativa (PIA). “Compreende o potencial de mão de obra com que pode contar o setor produtivo, isto é, a **população ocupada** e a **população desocupada**, assim definidas: **população ocupada** - aquelas pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias). **População Desocupada** - aquelas pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva (consultando pessoas, jornais, etc.)” (IBGE, 2012)

<sup>12</sup> A PNEA pertence ao universo da População em Idade Ativa (PIA). São aquelas pessoas não classificadas como ocupadas ou desocupadas. (IBGE, 2012)

categorias de pessoas que integram a PNEA, mas que “estavam disponíveis para trabalhar”<sup>13</sup> e também as que se encontram “marginalmente ligadas às pessoas economicamente ativas”, também se incluem no objeto proposto, excetuando aqueles que “não gostariam de trabalhar”.

As relações entre PEA e PNEA fornecem indicativos sobre a configuração da atual classe trabalhadora brasileira. A relevância do tratamento dos dados pesquisados diz respeito para além de uma questão empírica, a uma questão de método propriamente dito, posto que o método crítico-dialético pressupõe tanto que as questões analisadas partam da realidade, quanto tenham expressões concretas de sua singularidade, que mediadas sucessivamente a totalidade, manifestam a particularidade da essência do objeto. No caso desse estudo, a análise realizada compreendeu a busca e tratamento dos dados utilizados nesse âmbito, realizando as mediações possíveis entre a totalidade, expressada nos dados, e a singularidade, posta pelo que esses dados representam efetivamente, em condições concretas e objetivas nas condições de vida desses trabalhadores.

A seguir tem-se os “Mapa 1 e 2”, elaborados com intermédio do aplicativo disponível na base de dados Ipeadata, do IPEA, utilizando dados de 2011, os mais recentes nessa plataforma. O mapa abaixo mostra a concentração da população, segundo a condição de atividade econômica nas regiões do Brasil. O mapa 1 retratou a concentração da PEA, o que se pode compreender como uma representação do grau de atividade da força de trabalho no país, o exército ativo de trabalhadores.

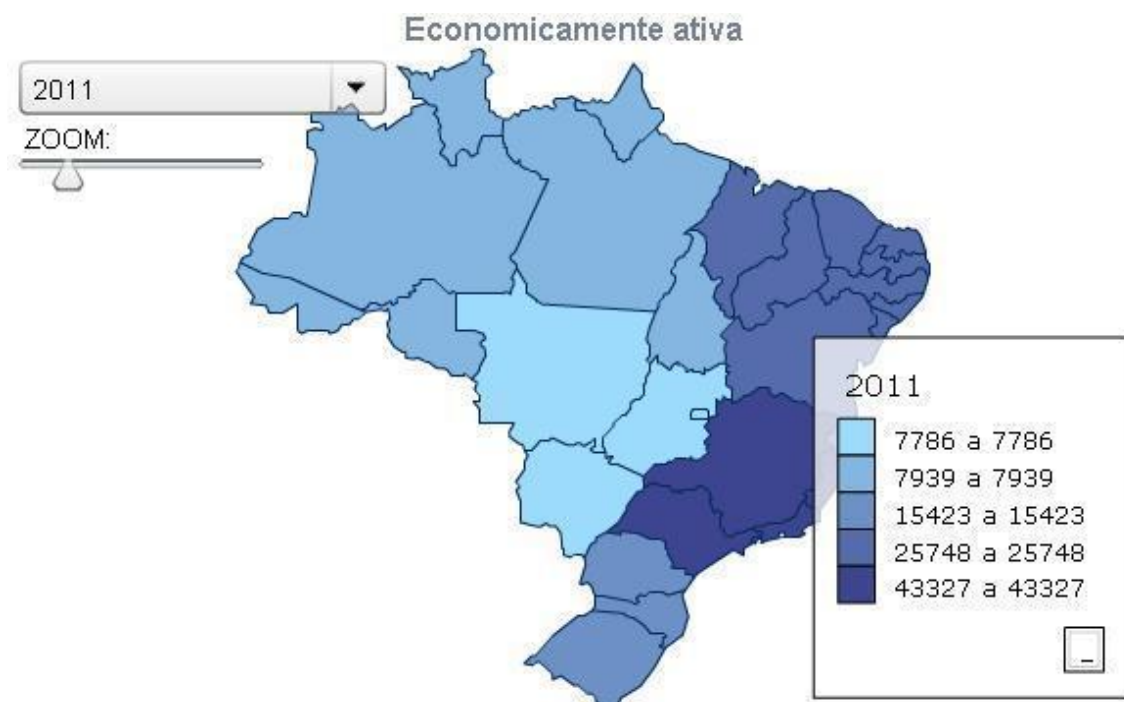
Segundo o mapa, pode-se perceber a grande concentração da força de trabalho economicamente ativa no sudeste, seguido pelo nordeste. Este fato se relaciona diretamente com a questão da concentração demográfica nestas regiões e não somente, pois se tratam das áreas de maior concentração de capital produtivo no país, o que gera uma maior concentração da força de trabalho, o que se observa em ambos os mapas, que representam a PEA e PNEA.

A menor concentração nos dois mapas, localizada no centro-oeste, possivelmente se relaciona com a estrutura produtiva desta região, baseada na monocultura da soja produzida em latifúndios, que devido a uma alta composição orgânica do capital neste setor, requer uma utilização de trabalho vivo muito reduzida, o que não torna a região atrativa tanto para a PEA quanto para a PNEA.

---

<sup>13</sup> Compreende as populações economicamente ativa (PEA) e não economicamente ativa (PIA). (IBGE, 2012)

**Mapa 1 – População Economicamente Ativa, por Grandes Regiões, 2011.**



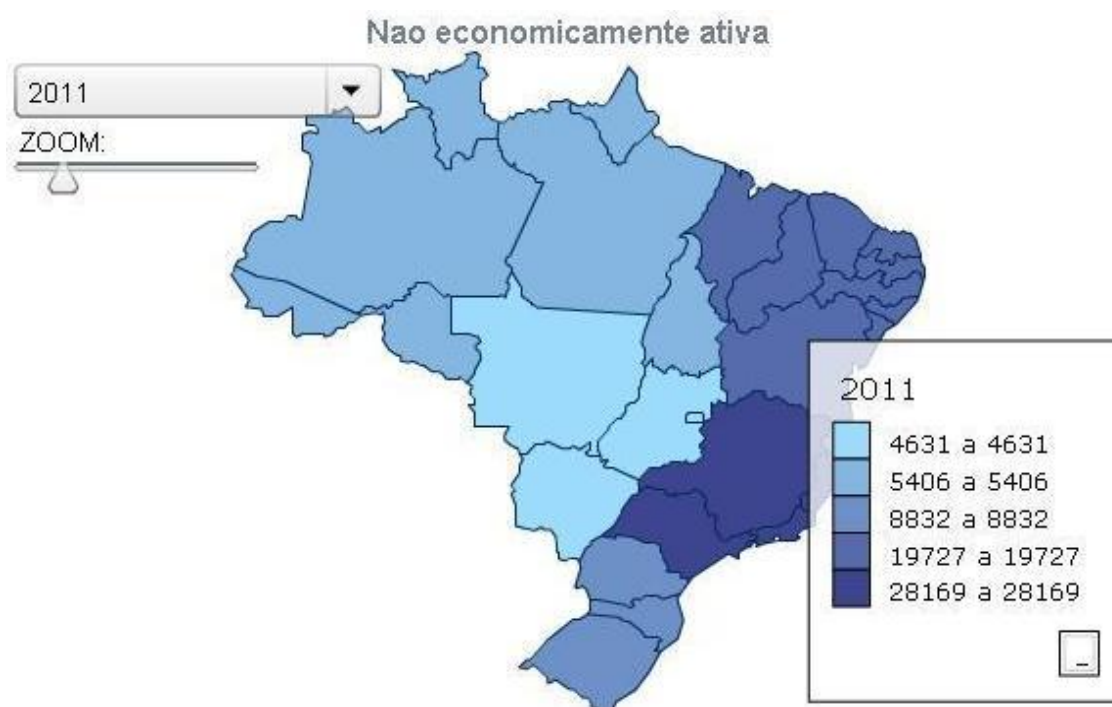
Mapa gerado pelo aplicativo Ipeadata.  
Variáveis selecionadas pela autora.

Em seguida a zona com menor confluência se situa na região norte, o que pode se relacionar com os índices demográficos da região, diminutos em relação às outras regiões do Brasil. Muitos outros fatores incidem sobre o retrato da atividade da força de trabalho no país, e que não se pretende esgotar nesse trabalho, como a própria questão da herança histórica brasileira, herdada desde a colonização, constituindo o Brasil e inserindo-o no mercado mundializado. O que interessou a esse estudo foi abranger características gerais, capazes de delinear um panorama amplo sobre a fração de classe aqui estudada.

Nesse sentido o mapa 2 apresentou o desenho acerca da fração da classe trabalhadora não economicamente ativa, categoria que se situa dentro do conceito de exercito industrial de reserva elaborado por Marx (2008), apesar de conter em seu interior uma parcela de trabalhadores sub-ocupados, altamente precarizados. Portanto, considerou-se que a categoria classificada pelo IBGE como PNEA, corresponde aos desempregados e também aqueles sub-ocupados, em condições de atividade econômica esporádica, parcial, e situada nos substratos mais precarizados do mercado laboral. Conforme anunciado na análise do mapa 1, as regiões com menor concentração da população não economicamente ativa se situa nas regiões centro-oeste e norte

respectivamente, o que pode estar relacionado com os fatores sucitados anteriormente, como a baixa densidade demográfica, baixa concentração de capitais e a própria historicidade dessas regiões. Já as maiores concentrações também se deram na região sudeste e nordeste, o que possivelmente se conecta com as mesmas questões porem nos pólos opostos, alta concentração demográfica, alta concentração de capitais e a herança histórica-economica dessas regiões. Pode-se compreender esse panorama traçados nos mapas 1 e 2 como expressões do desenvolvimento desigual e combinado que se deu no Brasil (FERNANDES, 2006).

**Mapa 2 – População Não Economicamente Ativa, por Grandes Regiões, 2011.**



Mapa gerado pelo aplicativo Ipeadata.  
Variáveis selecionadas pela pesquisadora

Houve uma mudança na metodologia adotada pelo IBGE acerca das pesquisas sobre emprego. Esses dados agora são produzidos mensalmente, através da Pesquisa Mensal de Emprego. A partir deste novo indicativo, pode-se constatar em relação à criação de postos de trabalho que no período entre 2003 e 2008, notadamente tendo o ápice em 2008, foram criados 3.267.000 postos de trabalho, evidenciando o crescimento gradual do quantitativo declarado ocupado com idade entre 18 e 24 anos. De 2009 a 2012 o movimento entrou em queda, tendo o

índice mais baixo em 2011, se aproximando dos resultados de 2003, onde se registrou a criação de 3,12 milhões de ocupações (IPEA, 2008).

Nas tabelas 1 e 2, apresentadas a seguir, procurou se evidenciar um perfil amplo sobre a classe trabalhadora brasileira. Elencou-se os dados acerca da categoria que abrange o que se pode entender como classe trabalhadora brasileira, sob o aspecto de seu conjunto quantitativo, segundo a concepção do IBGE sobre a população em idade ativa (PIA), buscando identificar a PEA e a PNEA no seio de sua totalidade, elencando variáveis como sexo, grupos de idade e grupos de anos de estudo. As características selecionadas permitiram desvelar o perfil transgeracional, de escolaridade, e alguns elementos sobre as relações de gênero no mercado de trabalho brasileiro, traçando o perfil da fração de classe estudada, os precarizados e sua atual composição perante a força de trabalho no Brasil.

A tabela 1 buscou introduzir um panorama geral da atual composição da classe trabalhadora brasileira, portanto se evidenciou dados acerca da PIA, que como descrito acima, representa em termos quantitativos seu perfil generalizado. Na “Tabela 1”, em relação ao total da PIA, a PEA representa 65% e a PNEA 34%, o que evidencia que cerca de um terço da força de trabalho do país se encontra à margem da atividade no mercado de trabalho. Quanto à idade, a faixa que compreende a maior porcentagem da PIA se situa entre 20 a 39 anos, somando 40% da classe trabalhadora no país, seguida pela faixa etária compreendida entre 40 a 69 anos, 31%. A PIA caracterizada pela população idosa, com sessenta anos ou mais, significa 16% do seu total.

**Tabela 1 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, por sexo e os grupos de idade, na semana de referência - Brasil - 2012.**

População em idade Ativa					
Características	Grupos de idade				
	Total	15 a 19 anos	20 a 39 anos	40 a 69 anos	60 anos ou mais
<b>Total</b>	<b>151 888</b>	<b>17 088</b>	<b>62 259</b>	<b>47 685</b>	<b>24 856</b>
Pessoas Economicamente Ativas	100 645	7 459	50 270	35 469	6 866
Pessoas Não Economicamente Ativas	51 823	9 629	62 258	12 216	17 990
<b>Homens</b>	<b>72 759</b>	<b>8 698</b>	<b>30 482</b>	<b>22 565</b>	<b>11 013</b>
Economicamente Ativos	56 651	4 401	27 877	19 905	4 467
Não Economicamente Ativos	16 108	4 297	2 605	2 660	6 546
<b>Mulheres</b>	<b>79 129</b>	<b>8 388</b>	<b>31 777</b>	<b>25 120</b>	<b>13 842</b>
Economicamente Ativas	43 413	3 057	22 394	15 564	2 399
Não Economicamente Ativas	35 715	5 332	9 384	9 556	11 444

Elaboração própria.

Fonte dos dados: IBGE, PNAD 2012.



Quanto ao sexo, os homens representam 47% e as mulheres 52% da PIA.

Ainda sobre a “Tabela 1”, quanto à condição de atividade no mercado de trabalho em relação ao sexo, do total de homens da PIA, 78% se declararam economicamente ativos, enquanto que 22% não ativos economicamente. No universo das mulheres, 54% estavam economicamente ativas e 45% não ativas economicamente. Isso demonstra que apesar de o sexo feminino ser mais representativo que o masculino na PIA, 6,37 milhões, 4% de mulheres a mais que homens, em relação ao acesso ao mercado de trabalho, as mulheres continuam ocupando menos postos que os homens, o que se demonstrou pela diferença entre o número de homens e mulheres na PEA, 13,24 milhões, 13% a mais de homens ativos no mercado de trabalho. Em relação à faixa etária e sexo, a maior diferença em relação à atividade no mercado de trabalho, se situa entre 20 a 39 anos, diferença de 11% a mais de homens.

A tabela 2 dá continuidade ao panorama ampliado da classe trabalhadora brasileira, analisando os dados referentes à PIA, sobre a condição de atividade no mercado, segundo o sexo e a escolaridade, expressada pelos grupos de anos de estudo. A faixa de anos de estudo mais representativa se situa entre quatro a dez anos, somando 41% do total da PIA. Nesta faixa de escolaridade, que compreende aqueles com ensino básico/fundamental, 61% se encontram ativos no mercado de trabalho e 39% não ativos. Houve equanimidade na distribuição quanto ao sexo na PIA entre 4 a 10 anos de estudo, 50% de homens e mulheres. Esses dados permitem observar que 41% da força de trabalho brasileira cursou apenas o ensino fundamental, o que significa um nível de escolaridade baixo em se considerando a alta proporção de sua abrangência.

A faixa de escolaridade compreendida entre 11 a 14 anos de estudo representa 31% do universo da PIA, o que significa que um terço da classe trabalhadora no país tem o ensino médio completo. Apenas 9% da força de trabalho se situa na faixa com 15 anos ou mais de estudo, ou seja, ensino universitário, enquanto que 10% da PIA é analfabeta ou semi-analfabeta, situada na faixa sem instrução ou menos de 1 ano de estudo. Destes, 49% são homens, e no universo masculino 61% estão ativos no mercado de trabalho, enquanto que as mulheres somam 51% do total nesta faixa de escolaridade, sendo 27% ativas economicamente e 73% não ativas. Essa análise revela que quanto menor o grau de escolaridade, menor a taxa de ocupação, entretanto entre as mulheres essa relação é ainda mais intensa. Outro dado revelante é que a população analfabeta ou semi-analfabeta é mais representativa que a proporção dos que tiveram acesso ao ensino superior.

Tabela 2 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, por sexo e grupos de anos de estudo, na semana de referência - Brasil - 2012.

Características	Total	População em idade Ativa, com 15 anos ou mais					
		Grupos de anos de estudo					
		Sem instrução Menos de 1 ano	1 a 3 anos	4 a 10 anos	11 a 14 anos	15 anos ou mais	Não determinados
<b>Total</b>	<b>1 511 488</b>	<b>14 808</b>	<b>12 630</b>	<b>12 630</b>	<b>46 142</b>	<b>14 283</b>	<b>224</b>
<b>Total</b>	<b>888</b>		<b>988</b>		<b>578</b>		
<b>Pessoas Econômicamente Ativas</b>	<b>1 006 481</b>	<b>6 481</b>	<b>7 104</b>	<b>38 224</b>	<b>36 119</b>	<b>11 968</b>	<b>146</b>
<b>Pessoas Não Econômicamente Ativas</b>	<b>511 823</b>	<b>8 322</b>	<b>5 884</b>	<b>24 787</b>	<b>10 438</b>	<b>2 315</b>	<b>78</b>
<b>Homens</b>	<b>727 759</b>	<b>7 246</b>	<b>6 552</b>	<b>31 457</b>	<b>21 366</b>	<b>6 080</b>	<b>108</b>
<b>Homens Econômicamente Ativos</b>	<b>566 651</b>	<b>4 438</b>	<b>4 674</b>	<b>23 390</b>	<b>18 704</b>	<b>5 366</b>	<b>80</b>
<b>Homens Não Econômicamente Ativos</b>	<b>161 088</b>	<b>2 808</b>	<b>1 878</b>	<b>8 067</b>	<b>2 662</b>	<b>665</b>	<b>29</b>
<b>Mulheres</b>	<b>791 229</b>	<b>7 557</b>	<b>6 436</b>	<b>31 555</b>	<b>25 213</b>	<b>8 253</b>	<b>116</b>
<b>Mulheres Econômicamente Ativas</b>	<b>434 413</b>	<b>2 043</b>	<b>2 430</b>	<b>14 834</b>	<b>17 437</b>	<b>6 602</b>	<b>66</b>
<b>Mulheres Não Econômicamente Ativas</b>	<b>357 115</b>	<b>5 514</b>	<b>4 006</b>	<b>16 721</b>	<b>7 776</b>	<b>1 650</b>	<b>49</b>

Elaboração própria.

Fonte dos dados: IBGE, PNAD 2012.

Do universo ativo na faixa de anos de estudo de 11 a 14 anos, novamente se reflete a disparidade no que toca a relação entre PIA e PEA, que traduz a diferença no nível de atividade no mercado de trabalho segundo o sexo no país. Tem-se 61% dos homens com escolaridade média, ativos economicamente, enquanto na mesma faixa de estudo apenas 39% das mulheres se encontram em atividade no mercado de trabalho. Já em relação ao grupo de anos de estudos de 15 anos ou mais, as mulheres se destacam, somando 58% do total, e 80% destas estão ativas economicamente. Os homens representam 42% do total nesta faixa de escolaridade, e dentre

esses a taxa de ocupação é de 88%. Mesmo as mulheres com ensino superior somando 16% a mais que os homens nesta faixa de escolaridade, o nível de ocupação no sexo masculino ainda é maior proporcionalmente, pois do total da faixa em questão 88% dos homens estão ativos, enquanto que 80% das mulheres se encontram nessa condição.

Sobre este tema, no que toca a escolaridade da PEA, em referência aos dados de 2009, com idade entre 16 e 64 anos, na particularidade dos que não acessam a proteção previdenciária, há predominância absoluta de um perfil com baixa escolaridade, concentrado entre 4 e 7 anos de estudo, seguidos pelos que possuem entre 11 e 14 e entre 8 e 10 anos de estudo. Sinaliza-se também que aqueles com até três anos de estudo se encontram fora do sistema, contra um diminuto público com mais de 15 anos de estudo (SILVA, 2011). Demonstrou-se a partir dos dados trabalhados anteriormente que em relação ao grau de escolaridade não houve alterações significativas, o que não é reflexo apenas do curto espaço temporal entre as pesquisas, mas demonstra também certa continuidade no que se tem priorizado em relação à educação pública.

Percebe-se, portanto, que a inclusão no sistema previdenciário tem como maiores obstáculos a capacidade contributiva e o grau de escolaridade (SILVA, 2011).

“A condição das pessoas economicamente ativas não contribuintes para qualquer regime de previdência social...aponta o seguinte perfil: a maioria é homens (52,81%), embora o percentual de mulheres tenha crescido (47,19%). A faixa etária predominante está entre 30 e 39 anos de idade, seguida de 40 a 49 anos de idade. Aqueles com idade entre 20 e 24 anos têm maior expressão fora do sistema do que os que têm entre 25 e 29 anos de idade. As pessoas com renda até 1 salário mínimo e que possuem entre 4 e 7 anos de estudo são as que menos acessam a previdência. Assim, o modelo atual de previdência social é excludente e legitima as desigualdades sociais. Recepciona preponderantemente os que possuem maior renda e escolaridade mais elevada. Os que são vítimas das políticas sociais de emprego, sustentada na rotatividade e baixos rendimentos (tabela 12), predominantes durante a década, ficam à margem dessa proteção. Isso significa mais de 50 milhões da PEA, com 10 anos e mais de idade (IBGE, 2010, p. 129), em 2009, e mais de 45 milhões, na faixa etária entre 16 e 64 anos idade, em 2008. A situação exige reflexão acurada sobre as possibilidades e limites de universalização da cobertura do RGPS neste contexto de estruturação do trabalho (SILVA, 2011, p. 259)”.

A partir das informações trabalhadas acima, deu-se prosseguimento à compreensão da PEA. A tabela 3 apresenta os dados acerca da PEA ocupada, em relação à renda e aos grupos de anos de estudo, segundo o sexo. Do universo total da PEA, a maior concentração por

escolaridade se situa na faixa entre 11 a 14 anos, equivalente ao ensino médio, contemplando 36% das pessoas ocupadas. A segunda faixa com maior preponderância se situa na faixa entre 4 a 7 anos, ensino fundamental incompleto, com 21% do total. 12% da PEA ocupada apresenta grau superior de instrução. A faixa com menor concentração é de analfabetos ou semi-analfabetos, aqueles sem instrução ou com até um ano de estudo completo, representando 6% do total da PEA ocupada. Os dados que conjugam ocupação e escolaridade reforçam a análise geral da PEA, que evidencia a relação entre maior grau de instrução e maior nível de ocupação, o que consequentemente leva a maior desocupação quanto menor a escolaridade.

Em relação à conjugação das variáveis renda e instrução, a faixa de renda elencada na Tabela 3, de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo a até três salários mínimos, incluindo aqueles que se declaram sem rendimentos e que não declararam sua renda, soma 82% do total da PEA ocupada. A faixa de renda que mais agrega indivíduos está entre um e dois salários mínimos, 34% do total, seguida por aqueles que recebem mais de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo a um salário, 20% do total, somando juntas 54% do total da PEA ocupada. Este é um grave indicativo sobre a precarização no país. Mais da metade da força de trabalho ocupada recebe até dois salários mínimos.

Conjugando as variáveis, tem-se que entre aqueles que recebem até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo a maior concentração está situada na faixa de escolaridade entre quatro a sete anos de estudo, ensino fundamental, contabilizando 30% do total nesta faixa de renda e 0,2% do total da PEA ocupada. Na faixa de rendimentos entre mais de  $\frac{1}{2}$  a 1 salário mínimo há dois intervalos de grupos de anos de estudo próximos, de 4 a 7 anos 26% nesta faixa e 5% no total da PEA, e de 11 a 14 anos, com 30% do total nesta faixa e 6% do total da PEA ocupada.

Entre 1 a 2 salários mínimos a maior concentração por escolaridade está entre 11 a 14 anos de estudo, ensino médio, contando 43% do total desta faixa de renda e 15% do total da PEA ocupada. No intervalo de mais de dois a três salários mínimos o grupo de anos de estudo que se destaca está entre 11 a 14 anos, ensino médio, 48% quanto ao intervalo e 5% do total da PEA. Sobre os que se declararam sem rendimentos, se destaca aqueles entre 4 a 7 anos de estudo, 30% nesta faixa.

Tabela 3 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por grupos de idade, segundo o sexo e as classes de rendimento mensal de todos os trabalhadores, na semana de referência - Brasil - 2012.

Sexo e classes de rendimento mensal de todos os trabalhadores	Grupos de anos de estudo							
	Total	Sem Instrução e menos de 1 ano	1 a 3 anos	4 a 7 anos	8 a 10 anos	11 a 14 anos	15 anos ou mais	Não Determinados
<b>Total</b>	<b>93 915</b>	<b>6 247</b>	<b>6 844</b>	<b>19 286</b>	<b>16 152</b>	<b>33 678</b>	<b>11 583</b>	<b>126</b>
A até 1/2 salário mínimo	7 492	1 322	1 216	2 271	1 440	1 150	68	25
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	18 587	1 718	1 956	4 911	3 893	5 651	419	39
Mais de 1 a 2 salários mínimos	31 899	1 355	1 782	6 819	6 453	13 656	1 799	34
Mais de 2 a 3 salários mínimos	10 321	235	343	1 596	1 623	4 954	1 565	4
Sem rendimento (1)	6 245	1 306	1 150	1 890	950	805	124	18
Sem declaração	2 717	119	112	377	387	1 023	696	3
<b>Horas</b>	<b>54 055</b>	<b>4 308</b>	<b>4 530</b>	<b>12 241</b>	<b>9 870</b>	<b>17 801</b>	<b>5 233</b>	<b>72</b>
A até 1/2 salário mínimo	3 331	862	668	997	522	255	16	12
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	9 463	1 274	1 347	2 744	1 956	2 020	101	21
Mais de 1 a 2 salários mínimos	18 558	1 060	1 389	4 802	4 123	6 600	563	20
Mais de 2 a 3 salários mínimos	7 064	208	312	1 392	1 347	3 273	533	4
Sem rendimento (1)	2 641	653	461	740	453	292	31	12
Sem declaração	1 659	90	91	268	261	584	364	1
<b>Mulheres</b>	<b>39 860</b>	<b>1 939</b>	<b>2 314</b>	<b>7 045</b>	<b>6 282</b>	<b>15 877</b>	<b>6 350</b>	<b>54</b>
A até 1/2 salário mínimo	4 161	460	548	1 274	917	896	52	14
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	9 124	443	609	2 167	1 938	3 631	318	18
Mais de 1 a 2 salários mínimos	13 341	295	393	2 017	2 330	7 056	1 236	14

Mais de 2 a 3 salários mínimos	<b>3 257</b>	32	30	205	276	1 681	1 083	-
Sem rendimento (1)	<b>3 604</b>	653	689	1 150	498	513	94	6
Sem declaração	<b>1 058</b>	29	21	109	126	440	332	1

Elaboração própria.

Fonte dos dados: IBGE, PNAD 2012.

Quanto à renda segundo o sexo, a faixa de rendimento que se destaca em ambos os sexos é aquela entre mais de um a dois salários mínimos, 58% do total deste intervalo representado por homens, 20% do total da PEA e 42% nesta faixa são mulheres, equivalente a 14% do total da PEA.

A tabela 4 conjuga as informações sobre as faixas de rendimento e os grupos de horas trabalhadas por semana em todos os trabalhos. O grupo de horas trabalhadas mais preponderante é aquele entre 40 a 44 horas, representando 44% do total da PEA ocupada. Aqueles que trabalham de 45 a 49 ou mais horas representam 30% do total da PEA ocupada, demonstrando que 74% da força de trabalho ocupada desempenham mais de 40 horas semanais. 39% dos trabalhadores que tem jornadas de 40 a 44 horas semanais têm rendimentos entre um a dois salários mínimos. Aqueles que trabalham mais de 45 horas por semana também se concentram na mesma faixa de renda, somando 38% nestes grupos de horas. Os subempregados, aqueles que trabalham até 14 horas por semana, representam 5% do universo da PEA ocupada. Destes, 36% se declararam sem rendimento, e 27% recebem até ½ salário mínimo, demonstrando que no universo do subemprego 63% das pessoas têm renda de no máximo ½ salário mínimo, 3% da PEA ocupada.

**Tabela 4 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por sexo, segundo as classes de rendimento mensal em todos os trabalhos - Brasil – 2012.**

Sexo e classes de rendimento mensal de todos os trabalhos	Grupos de horas habitualmente trabalhadas por semana em todos os trabalhos					
	Total	Até 14 horas	15 a 39 horas	40 a 44 horas	45 a 48 horas	49 ou mais horas
<b>Total</b>	<b>93 915</b>	<b>5 042</b>	<b>19 260</b>	<b>41 442</b>	<b>13 722</b>	<b>14 449</b>
Até 1/2 salário mínimo	7 492	1 374	3 543	1 392	539	644
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	18 587	667	4 954	7 861	2 811	2 295
Mais de 1 a 2 salários mínimos	31 899	588	4 255	16 442	6 127	4 486
Mais de 2 a 3 salários mínimos	10 321	172	1 204	5 341	1 641	1 963
Sem rendimento (1)	6 245	1 811	2 770	947	289	428
Sem declaração	2 717	98	449	1 318	358	494
<b>Homens</b>	<b>54 055</b>	<b>1 585</b>	<b>8 056</b>	<b>25 187</b>	<b>9 143</b>	<b>10 084</b>
Até 1/2 salário mínimo	3 331	280	1 498	893	317	343
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	9 463	224	1 815	4 332	1 662	1 430
Mais de 1 a 2 salários mínimos	18 558	305	1 680	9 538	3 944	3 091
Mais de 2 a 3 salários mínimos	7 064	110	542	3 619	1 277	1 515
Sem rendimento (1)	2 641	409	1 238	613	177	204
Sem declaração	1 659	43	210	806	245	355
<b>Mulheres</b>	<b>39 860</b>	<b>3 456</b>	<b>11 204</b>	<b>16 255</b>	<b>4 580</b>	<b>4 365</b>
Até 1/2 salário mínimo	4 161	1 094	2 045	500	222	301
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	9 124	443	3 139	3 529	1 149	865
Mais de 1 a 2 salários mínimos	13 341	283	2 575	6 904	2 184	1 395
Mais de 2 a 3 salários mínimos	3 257	62	662	1 722	363	448
Sem rendimento (1)	3 604	1 402	1 532	335	112	224
Sem declaração	1 058	55	240	511	114	139

Elaboração própria.

Fonte dos dados: IBGE, PNAD 2012.

Analisando a influência do sexo, segundo as classes de rendimento mensal em todos os trabalhos e os grupos de horas habitualmente trabalhadas por semana em todos os trabalhos, as zonas de maior concentração também se situam entre aqueles que trabalham de 40 a 44 horas em ambos os sexos, 47% dos homens e 41% das mulheres. Nesta faixa de grupos de horas trabalhadas, também se identifica maior representatividade da faixa salarial de um a dois salários mínimos, 42% das mulheres que trabalham a referida quantidade de horas e 38% dos homens no intervalo mencionado. Estes percentuais, em relação ao total da PEA ocupada, somam 10% entre os homens e 7% entre as mulheres, do total da PEA ocupada.

O IPEA adota em sua metodologia acerca da condição de pobreza a percepção de rendimento domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo. Em 2007, estimava-se que 56,9 milhões de pessoas encontrava-se em condição de pobreza – considerando-se rendas de todas as fontes. Caso sejam desconsideradas as rendas advindas do recebimento de benefícios previdenciários, esta quantidade de pobres seria de 79,1 milhões, o que significa, segundo o IPEA (2008), que o pagamento de benefícios pela Previdência Social “retira” da condição de pobreza cerca de 22,2 milhões de indivíduos.

O “mapa 3” demonstra a concentração das classes de rendimento. A região que mais concentrou foi a sudeste, o que pode se relacionar com o total da PEA, situada na mesma área.

Volta-se o foco à caracterização da PEA sem proteção social voltada ao trabalhador ativo, analisando dados publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2008) acerca da evolução recente da proteção social no país em relação à população ocupada, com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD de 2007, 82,47 milhões de pessoas se declararam ocupadas, com idade entre 16 e 59 anos. Deste universo, 53,82 milhões de pessoas se encontravam “socialmente protegidas”, pela cobertura previdenciária, na faixa etária referida, o que significa uma cobertura total de 65,3% em relação aos trabalhadores ocupados. Em outras palavras, de cada 10 trabalhadores, cerca de 6 estão socialmente protegidos. Por outro lado, 28,65 milhões de pessoas, ou seja, 34,7% da população ocupada se encontrava sem qualquer tipo de cobertura social.

O Brasil no ano de 2009<sup>14</sup> possuía uma massa de trabalhadores constituindo a População Economicamente Ativa (PEA) de cerca de 101,1 milhões de pessoas. Nesse total, 92,7 milhões encontravam-se ocupadas, e 8,4 milhões desocupadas. Do total de ocupados, 43,1 milhões de trabalhadores encontravam-se sem proteção social vinculada ao trabalho, e se somados os desocupados, totalizavam 51,5 milhões de pessoas da PEA sem proteção social trabalhista (SILVA, 2011). Isto significa que metade dos trabalhadores ativos no Brasil encontrava-se sem qualquer cobertura previdenciária, seja pública ou privada.

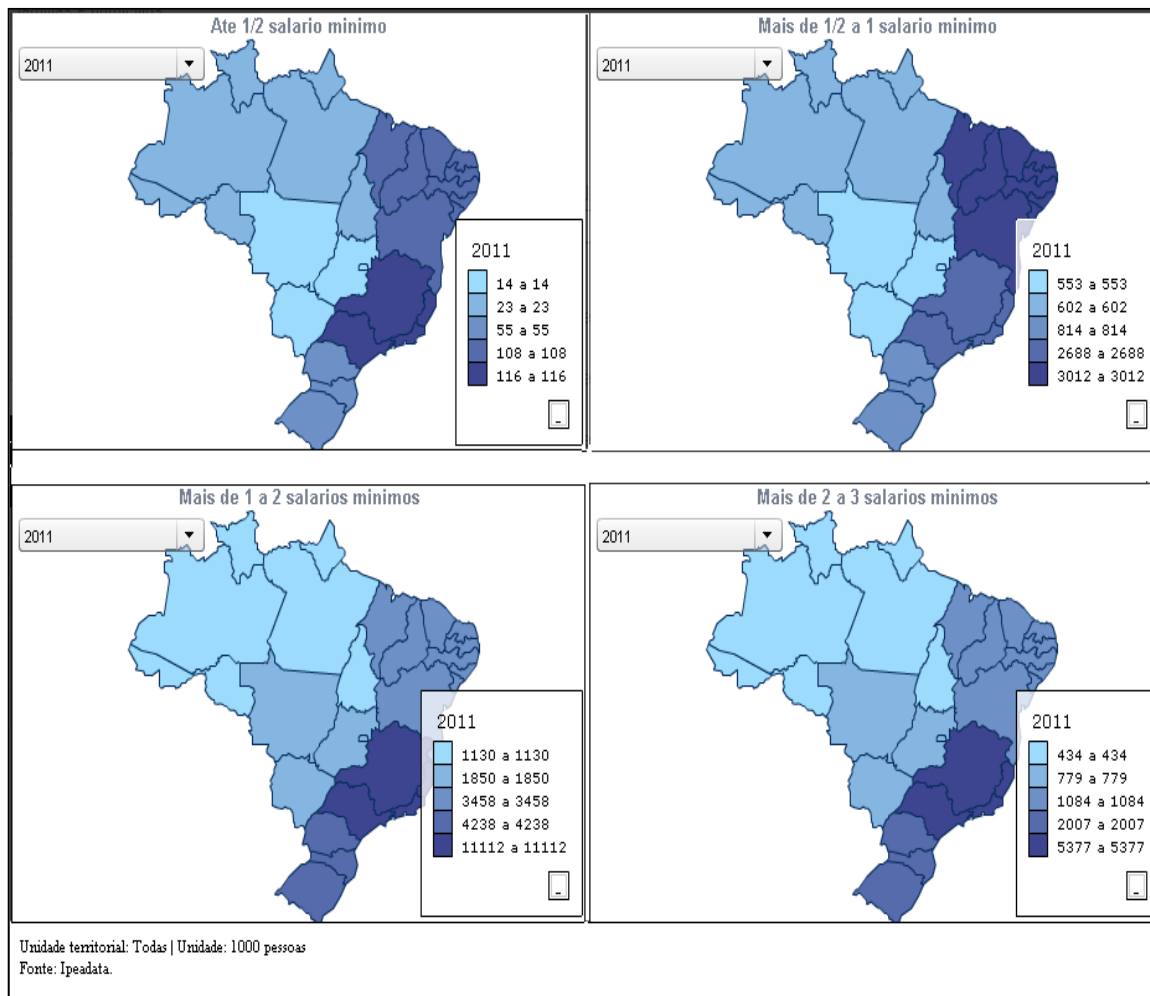
---

<sup>14</sup> Em seguida se dará espaço a uma análise atualizada sobre esses aspectos.



### Mapa 3 – Distribuição por renda, de até 1/2 a 3 salários mínimos por grandes regiões.

Mapa gerado pelo aplicativo Ipeadata.  
Variáveis selecionadas pela pesquisadora



Silva (2011) realizou um profundo estudo sobre as condições de universalização da previdência social. Em sua tese a autora constatou que aproximadamente metade da PEA se encontra em situação de não proteção ao trabalhador ativo sem vínculos estáveis:

“... no cômputo geral da PEA ampliou-se a quantidade estimada e o percentual de pessoas não coberto por qualquer regime de previdência. A PEA total em 2009 foi estimada em 101,1 milhões de pessoas, sendo 92,7 milhões ocupadas e 8,4 milhões desocupadas. Da PEA ocupada, 53,5% (49,6 milhões) contribuíam para algum regime de previdência, restando 43,1 milhões sem proteção. Essa quantidade estimada de pessoas da PEA ocupada sem proteção, acrescida de 8,4 milhões estimados para a PEA desocupada atinge 51,5 milhões da PEA total sem cobertura previdenciária. Em 2008 esse número correspondeu a 51,3 milhões (IBGE, 2009; 2010, apud SILVA, 2011)”.

Em relação às faixas etárias predominantes no perfil da PEA sem cobertura previdenciária, encontra-se a prevalência das mesmas faixas etárias sob cobertura do RGPS, pessoas entre 30 a 39 e 40 a 49 anos de idade. Silva destaca que no ano de 2008 houve uma relativa retração no nível de ausência de proteção previdenciária de quase todas as faixas etárias, especialmente nas mais jovens, entre 16 e 19 anos e, entre 20 e 24 anos de idade, ainda que a taxa de desocupação continue sendo maior entre os jovens, principalmente nos que se encontram na faixa etária de 15 a 17 anos. Entretanto, o grupo de idade mais avançada, entre 50 a 59 anos, e entre 60 e 64 anos de idade, aumentou a incidência da desproteção social vinculada ao trabalho. Isso é um reflexo das distorções da política de emprego adotadas recentemente, que priorizam a inserção dos jovens no mercado de trabalho, sem oferecer a mesma atenção aos grupos em faixas etárias avançadas. Esse dado permite concluir que há uma insuficiência dos programas voltados para a ampliação do acesso à previdência pública a esse grupo, entre 60 e 64 anos, historicamente expostos à ausência de proteção (IDEM).

Proporcionalmente, a maior parte das faixas etárias possui índices de não cobertura maiores que os de cobertura, exceto a faixa entre 25 a 29 anos, que expressou crescimento da cobertura entre 2006 e 2008 e ainda redução da não cobertura em 2008, e a faixa entre 33 e 39 anos de idade, que também apresentou uma queda no índice de não cobertura no ano de 2008. A ampliação dos percentuais de proteção e queda da não cobertura entre essas faixas etárias deve-se ao fato de que se tem buscado o ingresso na previdência entre 25 e 30 anos de idade, o que tende a ser uma reação em relação à política de vinculação da idade ao tempo de contribuição, principalmente entre a camada média da sociedade. Destaca-se, ainda em relação à idade, que as

**Tabela 5 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por sexo e em qualquer trabalho, segundo algumas características - Brasil - 2012.**

Grupos de idade	Pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência (1 000 pessoas).								
	Total	Homens	Mulheres	Contribuintes para instituto de previdência			Não contribuintes para instituto de previdência		
				Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>93 915</b>	<b>54 055</b>	<b>39 860</b>	<b>56 554</b>	<b>32 254</b>	<b>24 300</b>	<b>37 361</b>	<b>21 801</b>	<b>15 560</b>
15 a 17 anos	2 639	1 692	947	578	342	236	2 061	1 349	711
18 ou 19 anos	3 364	2 026	1 338	1 665	940	725	1 699	1 087	613
20 a 24 anos	10 591	6 194	4 398	6 660	3 827	2 833	3 931	2 366	1 565
25 a 29 anos	12 079	6 848	5 231	8 187	4 575	3 612	3 892	2 273	1 619
30 a 39 anos	24 062	13 423	10 638	16 057	9 001	7 056	8 005	4 422	3 582
40 a 49 anos	20 698	11 496	9 202	13 205	7 328	5 877	7 493	4 169	3 325
50 a 59 anos	13 736	7 986	5 750	8 057	4 757	3 300	5 679	3 229	2 450
60 anos ou mais	6 746	4 390	2 356	2 145	1 484	661	4 601	2 906	1 695

Elaboração própria.

Fonte dos dados: IBGE, PNAD 2012.

faixas intercaladas entre 40 a 64 anos de idade contaram com um crescimento de não cobertura em todos os anos da amostra pesquisada pela autora. Silva estima que as faixas etárias com maior grau de não cobertura estejam situadas entre 30 a 39 anos, seguida de 40 a 49 e por fim de 24 a 25 anos de idade.

Nesse sentido, a tabela 5 analisa as informações acerca da contribuição ao Instituto de Previdência Social, segundo grupos de idade e sexo. Demonstrou-se que 60% da PEA ocupada é contribuinte da previdência social, o que leva à conclusão óbvia de que 40% da força de trabalho ocupada não tem cobertura previdenciária. A faixa etária que mais se destaca se situa entre 30 a 39 anos, 17% do total da PEA ocupada contribuinte para previdência social, seguida pelo intervalo de 40 a 49 anos, 14 % do total da PEA ocupada. Essas faixas somadas representam 31% do total da PEA ocupada. Em relação ao sexo, os dois grupos etários totalizam 28% e 23% do total de homens contribuintes e 29% e 24% do total de mulheres contribuintes.

Quanto aos não contribuintes para regime de previdência social o grupo de idade que se destaca também se situa entre 30 a 39 anos, seguido por 40 a 49 anos, representando 21% e 20% do total de não-contribuintes, e 9% e 8% em relação ao total da PEA. Quanto ao sexo nestas faixas etárias, o primeiro grupo citado representa 21% do total de homens não contribuintes, e o segundo 19%. Já em relação ao sexo feminino, o primeiro grupo soma 23% e 21% do total de mulheres não contribuintes.

Em relação à proteção social, houve notadamente um crescimento do número de ocupações com carteira de trabalho, seguido por um movimento de queda no contingente de ocupações sem carteira assinada, tendo nos anos de 2012 e 2013 os índices mais expressivos na queda da informalidade segundo o IPEA (2012).

Os trabalhadores socialmente desprotegidos no Brasil, portanto, representam uma parcela significativa da classe trabalhadora no país, somam quase 30 milhões de pessoas, cerca de 35% do total ocupado, como citado, e são caracterizados por não contribuírem para a Previdência Social, por não receberem benefícios previdenciários e por não se enquadrarem na categoria de segurados especiais - trabalhadores rurais que contam com regras diferenciadas de contribuição e de elegibilidade para o recebimento de benefícios. Desse contingente, segundo o IPEA (2008), 15,70 milhões possuem capacidade contributiva - renda mensal igual ou superior a um salário mínimo - e poderiam ser incorporados ao Regime Geral de Pensões Sociais (RGPS). Outros 12,51 milhões, no entanto, possuem rendimentos inferiores ao valor do salário mínimo e, portanto, dificilmente teriam condições de contribuir para a Previdência Social (IPEA, 2008).

Entre os anos de 1992 e 2007, o percentual de desprotegidos aumentou. O pior momento se deu entre 1992 e 2002, quando o percentual de desprotegidos passou de 33,6% para 38,3%. Já entre 2002 e 2007, no entanto, os dados apontam para uma possível reversão dessa tendência, com uma melhora no nível de cobertura (de 61,7% em 2002 para 65,1% em 2007) e, conseqüentemente, uma redução da parcela da população socialmente desprotegida, de 38,3% em 2002 para 34,9% em 2007, ainda segundo o IPEA (2008).

Em relação à renda, há uma alta concentração entre os trabalhadores com baixos rendimentos, desde aqueles que recebem até um salário mínimo, seguidos pelos que ganham entre 1 e 2 salários e dos que ganham entre 2 e 3 salários. Esses dados demonstram que a

Tabela 6 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por sexo e em qualquer trabalho, segundo algumas características - Brasil - 2012.

Sexo e classes de rendimento real de todos os trabalhos	Pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência (1 000 pessoas)				
	Contribuição para instituto de previdência			Contribuição para previdência privada	
	Total	Contribuintes em qualquer trabalho	Não contribuintes	Contribuintes em qualquer trabalho	Não contribuintes
<b>Total</b>	<b>93 915</b>	<b>56 554</b>	<b>37 361</b>	<b>2 966</b>	<b>90 949</b>
A té 1/2 salário mínimo	7 492	472	7 020	-	-
Mai s de 1/2 a 1 salário mínimo	18 587	8 806	9 781	-	-
Mai s de 1 a 2 salários mínimos	31 899	23 489	8 409	-	-
Mai s de 2 a 3 salários mínimos	10 321	8 202	2 118	-	-
Sem rendimento (1)	6 245	335	5 910	-	-
Sem declaração	2 717	1 735	982	-	-
<b>Horas</b>	<b>54 055</b>	<b>32 254</b>	<b>21 801</b>	<b>1 801</b>	<b>52 254</b>
A té 1/2 salário mínimo	3 331	163	3 168	-	-
Mai s de 1/2 a 1 salário mínimo	9 463	3 861	5 603	-	-
Mai s de 1 a 2 salários mínimos	18 558	12 813	5 745	-	-
Mai s de 2 a 3 salários mínimos	7 064	5 416	1 648	-	-
Sem rendimento (1)	2 641	95	2 545	-	-
Sem declaração	1 659	1 025	634	-	-
<b>Mulheres</b>	<b>39 860</b>	<b>24 300</b>	<b>15 560</b>	<b>1 165</b>	<b>38 695</b>
A té 1/2 salário mínimo	4 161	309	3 852	-	-
Mai s de 1/2 a 1 salário mínimo	9 124	4 946	4 178	-	-
Mai s de 1 a 2 salários mínimos	13 341	10 676	2 664	-	-
Mai s de 2 a 3 salários mínimos	3 257	2 786	471	-	-
Sem rendimento (1)	3 604	239	3 365	-	-
Sem declaração	1 058	710	348	-	-

Elaboração própria.

Fon te dos dados: IBGE, Pnad 2012.

capacidade contributiva é o maior obstáculo ao ingresso no RGPS, fazendo com que a maior parte da PEA se encontre em uma situação de ausência de proteção previdenciária (Silva, 2011).

A tabela 6 oferece um panorama acerca da proteção previdenciária, privada e pública. Os dados sobre a cobertura previdenciária pelo INSS já foram explicitados anteriormente, 60% de contribuintes e 40% de não-contribuintes. Em relação à previdência privada, apenas 3% da PEA ocupada acessa o mercado privado, o que evidencia um baixo alcance neste nicho mercadológico. Este fato pode ter relação com dois fatores, a baixa remuneração da maior parte da PEA e os altos custos para se acessar o mercado de previdência privada no Brasil. O INSS oferece condições diversificadas com objetivo de facultar um maior número de contribuintes,

tendo em consideração a precarização da renda da classe trabalhadora brasileira. No entanto, ainda com estas iniciativas recentes, é muito difícil garantir a perenidade nas contribuições para a maior parte da PEA ocupada.

Do total de contribuintes ao regime de previdência privada, 61% são homens e apenas 39% dos contribuintes são mulheres, o que pode se relacionar com os fatores destacados anteriormente, acerca da baixa remuneração e ocupação das mulheres em relação aos homens no país.

A tabela 6 também permite perceber a relação entre contribuição para INSS e faixas de renda segundo o sexo. A classe de rendimentos que mais contribui, analisando o intervalo de menos de ½ a 3 salários mínimos, está situada quanto aos contribuintes para INSS entre 1 e 2 salários mínimos, 25% do total da PEA ocupada. Ainda sobre esta classe de rendimentos, os homens representam 14% e as mulheres 6% do total da PEA contribuinte ao INSS. A classe que se destaca pelo menor contingente de contribuição está entre aqueles sem rendimento e que recebem até ½ salário mínimo, 0,03% e 0,05% do total da PEA.

O perfil dos não contribuintes para qualquer regime de previdência na primeira década do século XXI sofreu pequenas alterações durante o período analisado, mas em linhas gerais pôde ser definido por uma predominância do sexo masculino, mesmo havendo um leve decréscimo, de 55,26% da PEA em 2002 para 52,81% em 2008. As mulheres, entretanto tiveram um acréscimo no período relatado, de 44,74% em 2002 para 47,19% em 2008, crescendo, portanto o grau de desproteção da PEA no sexo feminino (SILVA, 2011).

A tabela 7 revela que o total da força de trabalho ocupada, com proteção previdenciária, de natureza pública ou privada soma 63% do total da PEA ocupada, 36% de homens e 27% de mulheres. Em relação àqueles que se encontram à margem de quaisquer coberturas previdenciárias, 21% de homens e 15% de mulheres em relação ao total da PEA ocupada.

**Tabela 7 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por sexo e enquadramento de trabalho, segundo as principais características - Brasil - 2012.**

Características	Pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência (1 000 pessoas).		
	Total	Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>93 915</b>	<b>54 055</b>	<b>39 860</b>
Contribuintes	56 554	32 254	24 300
Não contribuintes	37 361	21 801	15 560
<b>Contribuição para a previdência privada</b>			
Contribuintes	2 966	1 801	1 165
Não contribuintes	90949	52 254	38 695
<b>Contribuição para a previdência privada e instituto</b>			
Contribuintes	59 520	34 055	25 465
Não contribuintes	34 395	20000	14 395

Elaboração própria.

Fonte dos dados: IBGE, PNAD 2012.

Após as análises realizadas, pode-se concluir o perfil acerca da PEA ocupada com vínculos de trabalho precarizados. Situam-se, sobretudo, nas classes de rendimento de até ½ a 3 salários mínimos. Destaca-se ainda que as classes de rendimento analisadas, desde sem rendimentos a até 3 salários mínimos, representam 92% do total de não-contribuintes. Quanto à idade, apresentam maior concentração na faixa etária de 30 a 49 anos, com preponderância do público feminino em relação ao masculino.

Retornando- ao perfil identificado pela autora, acerca da PEA sem proteção ao trabalhador ativo sem vínculos estáveis, conjugando a análise aqui empreendida, têm-se:

- rendimentos de até dois salários mínimos<sup>15</sup>;
- maior incidência entre os homens;
- predominância de taxa menor de escolaridade;
- concentração nos setores precarizados: trabalhadores por conta própria, serviços sem remuneração e serviços para próprio consumo;
- inserção precoce no mercado de trabalho (até 16 anos);

15 Considerando a renda familiar per capita, segundo a metodologia utilizada na PNAD do IBGE, fonte dos dados da autora.

- faixas etárias predominantes de 40 a 64 anos, seguidas pelos intervalos de 30 a 39 anos, de 40 a 49 e 24 a 25 anos de idade.

Há ainda um grupo de trabalhadores não contemplados pela PNAD, evidenciados pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME), ambas realizadas pelo IBGE. Apesar de utilizarem metodologias diferentes em suas coletas de dados e análises, faz-se pertinente apresentar alguns dados sobre os trabalhadores não economicamente ativos, mas que gostariam de trabalhar e que se encontram marginalmente ligados à PEA. Utilizou-se o mês de novembro como referência, adotando a mesma metodologia utilizada pelo IBGE em seus relatórios e produções baseados na PME. O fluxograma abaixo apresenta a correlação entre as informações acima e o objeto aqui estudado.

Obliquamente, vem ganhando representação e intensidade a construção de um ideário a respeito de que o Brasil é um país de classe média. Tal argumento tem sido utilizado como slogan pelo governo federal, buscando disseminar no ideário nacional que o país vem crescendo economicamente, e principalmente, que a redistribuição de renda tem se efetivado, gerando uma nova gama de “cidadãos consumidores”.

A difusão do conceito de "nova classe média" é um discurso ideológico conservador e mistificante, propagador da noção de que as camadas sociais baixas ascenderam às camadas médias, adquirindo possibilidades de aquiescer a um novo padrão de consumo. É um discurso que incentiva o consumo pautado no financiamento e endividamento individual e familiar. Aliado a outras medidas públicas como rebaixamento de juros a bens de consumo, política de valorização do salário mínimo, entre outras, atua no plano ideológico, fomentando o consumo do mercado interno.

Ao se analisar documentos do IPEA (2008) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (2008), definem-se as principais características da “nova classe média do Brasil”:

- renda domiciliar per capita<sup>16</sup> entre 1,71 e 7,33 salários mínimos;
- predominância de jovens;
- geração com maior taxa de escolaridade que os pais;
- primeiros universitários da família;
- formadores de opinião no núcleo familiar;

---

<sup>16</sup> A renda domiciliar per capita corresponde à soma da renda de todas as pessoas dos domicílios dividida pelo número total de moradores.



- homens com menor expectativa de vida que as mulheres;
- não rompem com o perfil ideológico de suas origens;
- novos consumidores da saúde, educação e previdência privados.

Pode-se perceber similaridades ao perfil encontrado por Silva (2011) e o perfil da “nova classe média”. Em futuros estudos esta relação será analisada com maior profundidade, procurando se avaliar o que se tem definido como “nova classe média”, entendendo que a identificação deste perfil, e o cruzamento dos dados com a PEA sem proteção ao trabalhador ativo sem vínculos estáveis pode indicar um novo nicho ao mercado de serviços sociais privados, o que ressignifica o intuito da propagação do discurso ideológico acerca desses “novos cidadãos consumidores”, o que se verificou, entende-se vinculado ao projeto neoliberal e à ofensiva à proteção social pública.

Após todo o exposto, entende-se que a promoção do conceito de trabalho decente definido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem exercido grande influência na política desenvolvida no contexto brasileiro pelo MTE. Está justaposto a essa nova categoria cunhada por “trabalho decente” uma forte mobilização rumo ao empreendedorismo e às relações de economia solidárias, como formas alternativas de concretização de postos de trabalho inscritos na lógica do “trabalho decente”. O trabalhador neste contexto é entendido como produtor de novas formas de relações de trabalho, criador de oportunidades. Ao incentivar os trabalhadores a se responsabilizarem por sua inserção na atividade produtiva como empreendedores, se lhes imputa a responsabilidade e os riscos da busca pela auto-suficiência no mercado. Os empreendedores individuais, e/ou solidários, sob essas novas relações com o sistema produtivo, se inserem no mercado em uma posição extremamente frágil e incipiente, considerando-se a complexa configuração do mercado contemporâneo. Por mais emancipadores que os discursos de “trabalho decente”, “economia solidária” e “empreendedorismo” possam soar, em verdade lançam mão de um grande discurso ideológico de convencimento da possibilidade de auto-suficiência individual do trabalhador no mercado, o que se pode ilustrar caricaturalmente como um pequeno cardume em uma grande população de tubarões.

## **FLUXOGRAMA**

Nesse sentido, os principais programas e ações do MTE estão focadas na promoção do empreendedorismo e da economia solidária, intenções estas que podem abarcar o público da PEA sem proteção ao trabalhador ativo sem vínculos estáveis, pois esse perfil identificado anteriormente pode se relacionar com essas múltiplas dimensões de novos consumidores, ousados, uma “nova classe média”, jovem, empreendedora, capaz de se satisfazer individualmente no mercado. Se evidenciou que por parte do MTE não há uma política de incentivo à promoção do trabalho e emprego no setor produtivo, priorizando-se a transferência de crédito e assistência gerencial à criação de empreendimentos individuais e solidários. Pode-se perceber que há a emergência de um constructo teórico-ideológico complexo, que articula diversas dimensões. Há ainda que se considerar futuramente o fator relacionado ao grau de efetivação do orçamento destinado aos diversos programas e ações do MTE, que apresenta uma baixa resolubilidade. Pode-se perceber abaixo, ao se analisar os dados analisados pelo IPEA (2012, p.218-9), que dificilmente a verba destinada à pasta do MTE foi aplicada acima de 70%, o que dificulta ainda mais a efetivação de direitos relacionados à esta política.

Um aspecto relevante a se considerar está relacionado com a assunção dos custos de reprodução social em um nível individual, com ênfase em um segmento populacional de baixa renda, com formação educacional precarizada e alto grau de vulnerabilidade social, que enfrenta sérias dificuldades na concretização de sua proteção social, tanto em um sentido geral quanto na especificidade da proteção social vinculada ao trabalho.

### **3.3.2 - Programas do Ministério do Trabalho, Emprego e Renda**

É necessário situar alguns conceitos fundamentais às relações que permeiam o objeto deste estudo, no que toca a categoria trabalho. Resgata-se a discussão introdutória, onde se destacou a centralidade do trabalho na sociabilidade humana, como ponto de partida das mediações sócio-metabólicas entre humanidade e natureza, enquanto ponto de partida para a construção do ser social. Esse trabalho de que se fala é detentor de um potencial emancipatório, capaz de desenvolver as potencialidades humanas. Por outro lado, o trabalho na sociedade capitalista converteu o trabalho em assalariado, alienado e fetichizado, converteu o que era uma finalidade central do ser social em meio de subsistência e tornou a força de trabalho uma mercadoria (ANTUNES, 2008).

O trabalho no capitalismo é portador de um caráter desumanizador, decaído a mercadoria, se tornou fruto alienado a seu criador, e por ser este próprio mercadoria, tal quais as que produziu, o trabalhador se torna um ser estranho ao trabalho, tanto seu tanto quanto processo social. Esse estranhamento, expressão de uma relação social fundada na propriedade privada, no capital e no dinheiro, se interpõe nas relações de produção e nas relações sociais, e se torna estranhamento do homem em relação ao gênero humano. A descartabilidade imposta às pessoas pelo mercado de trabalho repercute em movimento análogo nas relações entre os sujeitos na sociedade.

As saídas para a crise detonada na década de 1970, extensamente trabalhada na bibliografia especializada, que reorganizou o processo de acumulação impôs novas mediações ao trabalho. As novas requisições e imposições acarretaram muitas transformações, o que Antunes (idem) chamou de nova morfologia do trabalho. Seus contornos gerais abrangem nove aspectos centrais, tais como a redução do proletariado industrial, fabril, tradicional, manual, estável e especializado, formas de trabalho típicas do padrão do taylorista/fordista; aumento das formas desregulamentadas de trabalho, o novo proletariado fabril e de serviços, os terceirizados, subcontratados, part-time, em escala global; desemprego estrutural, dando espaço a formas de trabalho “informais” como alternativas de trabalho; feminização do mundo do trabalho

contemporâneo, com salários e direitos sociais e do trabalho reduzidos significativamente em relação ao gênero masculino, onde se inclui a questão étnico-racial, que aprofunda ainda mais tais discrepâncias; significativa expansão dos assalariados médios no “setor de serviços”, que também teve suas funções remodeladas, abrangendo atividades que se tornaram produtivas devido à racionalização das relações de mercado; crescente exclusão dos trabalhadores jovens e idosos, que sem perspectiva de emprego aderem às ocupações precarizadas disponíveis e integram o desemprego; inclusão precoce de crianças no mercado de trabalho, nas mais diversas atividades produtivas; expansão do “terceiro setor”, com empresas de perfil comunitário, formas de trabalho voluntário, abarcando um amplo leque de atividades, predominando as de caráter assistencial, sem fins diretamente mercantis ou lucrativos, relativamente à margem do mercado e que frequentemente mascaram formas precarizadas de trabalho. A expansão desse segmento é desdobramento inequívoco da retração do mercado de trabalho industrial e de serviços, num quadro de desemprego estrutural; e por fim a expansão do trabalho a domicílio, ocasionada pela desconcentração do processo produtivo e expansão das pequenas e médias unidades produtivas (ANTUNES, 2008, p.14-16).

Essa nova morfologia do trabalho a que se refere Antunes (*idem*) traduz os elementos do processo de precarização estrutural do mundo do trabalho como forma de obter superlucros, via superexploração e rebaixamento dos custos do trabalho. Sob este modo de regulação da acumulação, surgem distintas formas de pequenas empresas, enxutas e precarizadas, como empreendedorismo, associativismo, voluntariado, cooperativismo, que utilizam expressões originárias das lutas sociais, apropriadas pela burguesia, como controle e participação social, sob o viés conservador. O autor destaca as cooperativas como exemplo eloquente, instrumentos de organização produtiva da classe trabalhadora, incorporadas pelo capital como forma de precarização do trabalho em verdadeiros empreendimentos patronais.

Segundo Vasapollo (2006), essas novas figuras do mercado de trabalho, sob o apelo do empreendedorismo, cada vez mais se configuram em formas ocultas de trabalho assalariado, precarizado, instável, autônomo, mascarando a realidade do processo produtivo, conformando uma nova marginalização social e não um novo empresariado, como o discurso hegemônico tenta persuadir. Se encaixam nesta definição ainda as diversas modalidades de flexibilização, que vem acompanhada da desregulação da relação de trabalho, o que implica necessariamente em ausência de direitos do trabalho.

Os trabalhadores precarizados se encontram em uma fronteira incerta entre a ocupação e não-ocupação, tão incerto quanto a garantia de seus direitos enquanto trabalhador. A flexibilização é um fator de risco à força de trabalho, pois a torna ainda mais frágil na arena da disputa contratual, onde a ausência de garantias agrava esse quadro. A força de trabalho é deixada totalmente descoberta nesse contexto, tanto em relação ao seu próprio trabalho em curso, quanto à garantia do trabalho futuro, como também em relação à renda e à proteção social aos riscos e vicissitudes do mercado. Pode-se concluir, sobre este tópico, que a flexibilização não é solução para o crescimento dos índices de ocupação, mas condição que oprime e obriga os trabalhadores a aceitarem salários mais baixos, relações instáveis e ausência de direitos e garantias sociais (Idem). Este exército de trabalhadores, a que Marx categorizou como “Superpopulação Relativa Estagnada”<sup>17</sup>

Há diversos parâmetros com os quais se pode analisar ou avaliar as políticas sociais, verdadeiros estoques de técnicas e teses ideológicas, que servem aos mais diversos interesses e orientações teóricas. Entretanto, análises gerencialistas, pautadas nas relações de custo-benefício das políticas sociais públicas se tornaram muito populares no Brasil e na América Latina a partir dos anos 70, onde se destaca a década de 90. Essas análises costumam adotar abordagens sequencialistas, retratando as políticas sociais como ações em conjunto, seguindo uma determinada linearidade. Esses métodos carecem de análises qualitativas de natureza teórico-crítica, que entendam que a avaliação de uma política social pública deve cumprir uma função social, que ultrapasse os limites da eficácia, eficiência e auditoria, mas que junto a essas determinações, compreenda as políticas sociais como processos de consolidação, execução, formulação e ainda de luta pela ampliação e universalização de direitos e serviços sociais (BOSCHETTI, 2009).

Busca-se neste estudo ir além dessa diferenciação binomial entre avaliação/análise de uma política social. Baseado em Boschetti (2009) se entende que as avaliações de políticas sociais públicas devem se voltar à compreensão do alcance, limites e possibilidades de expansão dos direitos sociais, bem como da apreensão do papel do Estado e das classes sociais na arena dos direitos sociais.

---

<sup>17</sup> Conferir seção 1.1 deste trabalho.

Como mencionado anteriormente, a lei geral da acumulação capitalista descrita por Marx (2008) apresenta um caráter incorrigivelmente contraditório, dado que o desenvolvimento do sistema produtivo, de longe o mais dinâmico da história, culmina com a geração de um número cada vez maior de seres humanos supérfluos a seu processo produtivo, porém nada supérfluos enquanto consumidores. A novidade histórica do tipo de desemprego no sistema globalizado é que a contradição dada em qualquer parte específica complica e agrava as contradições em outras partes, e, por conseguinte, no todo. Dá-se, portanto, um sistema dinâmico - e dinamicamente destrutivo em suas implicações últimas - de controle sociometabólico auto-expansivo, que elimina cruelmente a esmagadora maioria da humanidade de seu processo de trabalho, se necessário. É esse hoje o significado perturbador da globalização (MESZÁROS, 2007, p.146).

Quando o capital atinge esse grau de desenvolvimento, não há mais alternativas ao trato das causas de sua crise estrutural. Pode-se apenas lidar com esforços e manifestações superficiais, que têm resultado de um modo geral em soluções por via do encurtamento de benefícios concedidos ao trabalho na forma do Estado de bem estar social, buscando sua impugnação e até mesmo extinção.

Os verdadeiros obstáculos confrontados pelo trabalho no presente e no futuro próximo podem se resumir nas expressões "flexibilidade" e "desregulamentação". A flexibilidade, com relação às práticas do trabalho, devem ser aplicadas e facilitadas por meio de vários tipos de desregulamentação, o que equivale na realidade à precarização da força de trabalho. (MESZÁROS, 2007, p.149)

No Brasil, em 1988 a Constituição Federal definiu que a proteção social deveria ser baseada nas políticas sociais como educação, saúde, o direito ao trabalho, de caráter universal, isto é, direitos de todos os cidadãos. Entretanto algumas políticas garantidoras de uma proteção social capaz de materializar condições dignas de reprodução, como a previdência social, que tem caráter contributivo, ou como no caso da assistência social, em que se precisa comprovar a necessidade e ainda se enquadrar em características sócio-econômicas determinadas, focalizam o escopo de abrangência desta política de proteção social. Portanto, a universalização dessas políticas tem encontrado inúmeras dificuldades em sua concretização, com avanços e retrocessos, mas notadamente em um contexto de desmonte do sistema público de proteção social, que no Brasil sequer chegou a se consolidar como prevê a Constituição.

A gestão federal, a partir da Constituição de 1988 assegurou o planejamento de médio prazo, com a instituição do Plano Plurianual (PPA), que se inicia no segundo ano de um mandato federal e termina no primeiro ano do governo seguinte. O PPA reflete a orientação estratégica de governo, que direcionará a formulação dos programas que o integram. Segundo o CODEFAT (2005, p.6), o PPA 2004-2007 teve por parâmetro uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Utilizou-se o primeiro PPA da gestão PT como referencia nesse momento, pois indicou as linhas gerais a que suas ações governamentais se dirigiriam:

- “– à inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego;
- ao crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizando pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e por elevação da produtividade;
- à redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e.
- ao fortalecimento da cidadania e da democracia.”<sup>18</sup>

A partir dessas orientações basilares, cada Ministério definiu seus objetivos setoriais. Para o MTE, definiu-se:

- “– implementar um Sistema Público de Emprego para a promoção de políticas universais de emprego, trabalho e renda, orientadas pela gestão participativa, maior inserção no mercado de trabalho, ampliação de emprego e renda, cidadania e a qualificação de trabalhadores, estabelecendo parâmetros de integração com as políticas de desenvolvimento econômico e social;
- combater a precarização e a discriminação no trabalho e ampliar o alcance da fiscalização por meio da eficaz aplicação das normas legais e convencionadas, especialmente as de proteção à vida e à saúde, e de mecanismos de controle social;
- promover um novo contrato social em torno das questões sindicais e trabalhistas e fomentar as práticas de mediação de conflitos das relações de trabalho;
- promover políticas de integração internacional dos direitos do trabalho, com base no fortalecimento da inclusão e no diálogo social;
- melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços à sociedade mediante a revisão das práticas de gestão e a democratização do acesso às informações de relações do trabalho;
- apoiar e estimular o microcrédito, o empreendedorismo e as demais atividades econômicas alternativas que proporcionem um aumento dos postos de trabalho, promovendo a inclusão social” (CODEFAT, 2005, p.6).

---

<sup>18</sup> Adotou-se os objetivos elencados no primeiro PPA da gestão petista, considerando que este trouxe a público as direções estratégicas que nortearam o desenvolvimento da governança a que se seguiu, evidenciando seu plano de governo em longo prazo.



Nesse contexto, os programas e ações implementadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), têm sua gestão estratégica executada pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), órgão colegiado. Faz-se mister destacar que o FAT é um fundo constituído pela contribuição compulsória dos trabalhadores, isso significa que a totalidade de sua receita, em sua ampla magnitude é fruto exclusivo do trabalho, executado pela classe trabalhadora brasileira formalizada. Devido a sua própria natureza, e por se tratar da maior fonte de financiamento da política de trabalho gerida pelo MTE que se defende intransigentemente neste trabalho que seu destino deve se dedicar a uma política de fomento a criação de ocupações com relações de trabalho estáveis, ou seja, com remunerações dignas, que garantam a reprodução da classe trabalhadora nos marcos do alcance do desenvolvimento atual das forças produtivas, mas não somente, com estabilidade, direitos trabalhistas e condições de trabalho dignas.

Em meio ao desmonte dos direitos sociais e de intensa ofensiva neoliberal, a seguridade social pública, principal mediadora da proteção social trabalhista brasileira, vem sofrendo uma grave desvinculação no quadro de recursos da seguridade social, para fins de pagamento de juros da dívida externa. O governo federal vem adotando medidas na tentativa de ampliação do escopo de contribuintes para a Previdência Social, o que aumentaria a entrada de receita na Previdência e efetivaria a proteção ao trabalhador ativo sem vínculos estáveis, milhões de pessoas que se encontram à margem do ocupações com relações de trabalho dignas.

A proteção social pode ser entendida sob um amplo espectro de conceitos, inscritos nas mais diversas correntes ideológicas. Por proteção social aqui se entende o conjunto de direitos, políticas e serviços que visam garantir a reprodução social da classe trabalhadora. Buscando facultar um melhor entendimento e uma maior aproximação ao presente objeto de estudo, circunscreeveu-se aqui a proteção social relativa à política de trabalho operacionalizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para promoção da proteção social ao trabalhador<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Destaca-se, entretanto, que em um futuro aprofundamento deste, considerar-se-ão outros aspectos, como a cobertura previdenciária, condições de trabalho decente, rotatividade do trabalho, cobertura via assistência social, entre outros.

Interessou aqui compreender as medidas empreendidas pelo referido ministério, que visem garantir a efetivação de vínculos estáveis àqueles trabalhadores que se encontram ativos no mercado de trabalho e desprotegidos em relação aos seus direitos concernentes à efetivação desta política.

O entendimento “oficial” do governo federal brasileiro acerca da “proteção ao trabalho” tem caminhado de maneira muito próxima ao entendimento da OIT, que se traduz no conceito de trabalho decente. O trabalho decente segundo a OIT (2006), é aquele adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna, condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e com vistas às garantias de governabilidade democrática e desenvolvimento sustentável. O trabalho decente se apoia em quatro pilares básicos, o respeito às normas internacionais do trabalho, com destaque aos direitos fundamentais do trabalho (de liberdade sindical e direito de negociação coletiva), eliminação de todas as formas de trabalho forçado, abolição do trabalho infantil, e a supressão de discriminações, sejam por raça, sexo, etc- promoção do emprego de qualidade – com estabilidade -, extensão da proteção social e promoção do diálogo social. Essa proximidade de orientação teórico-política será analisada no âmbito das políticas e ações que o MTE vem desenvolvendo.

O IPEA (IPEA, 2008) define como parâmetros da análise subsequente, a proteção social vinculada ao trabalho como a cobertura previdenciária do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Destaca-se que a utilização de um único parâmetro em relação à proteção social vinculada àqueles que estão ativos no mercado de trabalho, acaba por não levar em consideração as relações entre as políticas que promovem a proteção social vinculada ao trabalho, como as vinculadas aos Ministérios do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde, além das relações com organismos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a OIT, entre outros. Ainda assim, para fins de melhor compreensão metodológica, em determinados momentos houve de se restringir a análise a um espectro de parâmetros mais estreitos, como no presente caso, em que se parte da indagação acerca das medidas empreendidas pelo governo federal, no âmbito do MTE, que buscam efetivar a proteção social voltada aos trabalhadores ativos.

Buscando oferecer uma melhor compreensão sobre a forma como se estrutura o MTE, delimitou-se a seguir seus traços organizacionais principais. O atual desenho institucional<sup>20</sup> do MTE se define pelas unidades gestoras descritas a seguir, situadas no Distrito Federal, e pelas delegacias regionais do trabalho, uma em cada unidade da federação, e pelas subdelegacias, situadas no estado de São Paulo:

- Secretaria Nacional de Economia Solidária (SEAS) Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE);
- Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) Gabinete do Ministro / MTE (GM)
- Secretaria Executiva / Trabalho / MTB (SE) Coordenação-Geral de Recursos do FAT / MTE (CGFAT) DF;
- Coordenação-Geral de Recursos Logísticos / MTE (CGRL) Coordenação-Geral de Recursos Humanos SPOA / SE / MTE (CGRH);
- Secretaria de Relações do Trabalho (SRT);
- Coordenação-Geral de Informática SPOA / SE / MTE (CGI).

A análise da execução de uma política deve passar também pela verificação de seus programas, desvelando sua natureza ideopolítica. Entretanto, a direção tomada na execução de uma política é tão importante de ser verificada quanto sua raiz ideológica. Nesse sentido, buscou-se compreender o atual desenho institucional do MTE sob as expressões da arquitetura de seus programas, que direcionam as medidas que operacionalizarão as políticas. Mas, para além de se verificar as propostas apresentadas no plano de uma política, a fidelidade às concepções ideopolíticas que o fundam se demonstram ao verificar a natureza orçamentária executada por seus

---

<sup>20</sup> A estrutura orgânica do MTE é normatizada pelas legislações: “Lei N° 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro- Desemprego, o Abono Salarial, Institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador, e dá outras Providências; Decreto N° 3.101, de 30 de junho de 1999, que dispõe sobre a composição dos Conselhos Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT e Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CCFGTS; Resolução N° 236, de 27 de Abril de 2000, que aprova o Regimento Interno do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, que consolida modificações introduzidas por resoluções anteriores; Decreto N.º 5.063, de 03 de maio de 2004, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências; Portaria do GM/MTE N.º 483, de 15 de setembro de 2004, que aprova os Regimentos Internos dos órgãos do Ministério do Trabalho e Emprego; Regimento Interno do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, publicado no DOU Eletrônico de 02 de maio de 2000, Seção 1, páginas 12 e 13; Regimentos Internos dos órgãos do Ministério do Trabalho e Emprego, publicado no DOU de 16 de setembro de 2004, Seção 1, páginas 74 a 89. (CODEFAT, 2005).”

diversos programas. É sabido que entre o discurso oficial, difundido na sociedade e a execução real das políticas nem sempre há congruência.

Nesse sentido, elencou-se os programas desenvolvidos pelo MTE atualmente. Criou-se uma categorização a fim de que se pudesse agrupar aqueles que tinham objetivos pertinentes. Para tanto, foram criadas três categorias em função da proximidade de seus objetivos, quais sejam Programas que cobrem o risco social, Programas que operacionalizam a gestão da política de trabalho, Programas voltados à inserção no mercado de trabalho de forma individualizada via empreendedorismo e economia solidária.

- **Programas que cobrem o risco social:**
  - Erradicação do trabalho escravo;
  - Erradicação do trabalho infantil;
  - Previdência de inativos e pensionistas da união;
  - Segurança e saúde no trabalho;
  - Qualificação Social e Profissional;
  - Rede de proteção ao trabalho.
  - Programa de Democratização das Relações de Trabalho;
  - Promoção dos direitos de crianças e adolescentes;
  - Promoção dos direitos de pessoas com deficiência;
  - Promoção e defesa dos direitos humanos;
  
- **Programas que operacionalizam a gestão da política de trabalho:**
  - Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda;
  - Gestão da política de Trabalho, Emprego e Renda;
  - Programa de gestão e manutenção do MTE;
  
- **Programas voltados à inserção no mercado de trabalho de forma individualizada via empreendedorismo e economia solidária:**

- Programa de geração de Trabalho, Emprego e Renda (PROGER);
- Crédito Orientado ao Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda;
- Programa de Desenvolvimento de microempresas e empresas de pequeno e médio porte;
- Autonomia e emancipação da juventude;
- Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM).
- Economia Solidária em Desenvolvimento;
- Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária;
- Programa de gestão de Resíduos sólidos;

Esta categorização permite observar que o eixo responsável pela cobertura do risco social àqueles dependentes do mercado de trabalho, se destinam sobretudo à proteção social dos trabalhadores formais, o que de acordo com os dados provenientes do IBGE, trabalhados no item anterior, demonstra que pode atingir apenas dois terços da força de trabalho no país, o que significa que um terço dos trabalhadores brasileiros não estão contemplados por esses programas, fundamentais para a criação e efetivação de postos de trabalho capazes de garantir os direitos trabalhistas.

A partir de 2011 o governo federal adotou como parte da política de trabalho a promoção e defesa dos direitos humanos, das crianças e adolescentes e das pessoas com deficiência. No entanto, os campos discricionários das ações empreendidas por estes programas, disponibilizados nas plataformas de transparência pública e controle social, como o SigaBrasil, não apresentam os dados que caracterizem as ações empreendidas, apenas a dotação orçamentária executada. Essas bases de dados são alimentadas pelo próprio governo, e são importante instrumento para exercício do controle social, expresso muitas vezes em pesquisas como a que aqui se apresenta. A alimentação dessas fontes, ocultando o conteúdo discricionário das ações empreendidas pelos programas impedem o acesso à realidade operacionalizada.

Os programas inscritos na categoria que se volta à inserção no mercado de trabalho de forma individualizada, via empreendedorismo e economia solidária circunscrevem as iniciativas

voltadas à geração de vínculos de trabalho. Fica claro que o esforço para criação de novos postos de trabalho está concentrado na inserção individualizada dos trabalhadores, que sob os vínculos do empreendedorismo e da economia solidária não acessam muitos dos direitos do trabalho, como por exemplo, a regulação dos contratos de forma coletiva.

Uma das principais fontes do orçamento do MTE é o FAT. Sua renda é proveniente das contribuições compulsórias aos trabalhadores e empregadores, portanto, renda do trabalho, que legalmente se destina ao trabalho. A gestão do FAT é realizada pelo CODEFAT, um conselho tripartite, composto por bancadas representativas dos trabalhadores, empregadores e do governo. Há em seu projeto de democratização a adoção deste modelo nos âmbitos das gestões estaduais e municipais, com a constituição dos Conselhos Estaduais e Municipais de Emprego, responsáveis pela aprovação dos planos de qualificação social e profissional, e das demais ações relacionadas à geração de emprego e renda (CODEFAT, 2012). No entanto, é necessário que se destaque que a democratização via controle social, no sentido gramsciano, é um processo dialético, dependente da correlação de forças entre os sujeitos envolvidas na dinâmica da realidade, em que se pese também a influência das instituições e suas superestruturas, que tensionam essas relações.

A partir da análise da Tabela 8, no ano de 2004 o FAT foi responsável por 83% da verba do MTE, enquanto que os recursos provenientes da União se limitaram a 16%. Em 2006 a participação do FAT foi de 84%, em 2009 representou 88% e finalmente em 2012, assumiu praticamente toda a pasta, sendo responsável por 95% do orçamento do Ministério. Esses dados são alarmantes, pois demonstram com total franqueza que a política de trabalho da gestão PT é financiada pela renda do trabalho, quase que exclusivamente. Esse fato deveria ser suficiente para que a política de trabalho oferecesse condições para a criação de ocupações capazes de materializar relações de trabalho estáveis. Entretanto, como se observará adiante, o foco orçamentário do MTE, excetuando os programas de cunho previdenciário, é voltado ao fomento do empreendedorismo e da economia solidária, o que em última instância remete os trabalhadores que se vinculem a essas iniciativas a concretizar sua inserção no mercado de trabalho em modalidades laborais individualizadas, onde são responsáveis tanto por suas condições de trabalho quanto pela efetivação de sua própria proteção social.

Tabela 8 – Execução Orçamentária do MTE

Unidade de dotação Orçamentária	Marco temporal de análise			
	2004	2006	2009	2012
Ministério do Trabalho e Emprego	5.346.866.407, 30	6.699.236.378, 00	5.977.159.830, 10	3.425.860.230, 73
Função Jorge Duprat				
Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho	67.843.708, 33	66.658.061, 40	91.078.679, 61	93.473.428, 41
Fundo de Amparo ao Trabalhador	27.005.433.130, 98	<b>34.158.931.432, 17</b>	48.129.514.842, 40	61.126.352.524, 16
<b>TOTAL</b>	<b>32.420.143.241, 61</b>	<b>40.477.573.152, 08</b>	<b>54.197.753.352, 10</b>	<b>64.645.686.183, 30</b>

Elaboração própria. Dados deflacionados.  
Fonte dos dados: SigaBrasil, 2013.

Para realizar esta análise, recorreu-se à fonte virtual SigaBrasil, onde obtive as informações referentes aos orçamentos executados pelo MTE em seus programas. Através das ações discricionárias lançadas no sistema, podem-se perceber as direções tomadas pelos programas do Ministério. No entanto é necessário destacar que os dados lançados na base, a partir de 2006, na categoria discricionária sobre a execução orçamentária em relação às ações empreendidas nos programas, descreviam sumariamente suas ações e subtítulos de funções, com apenas o termo “nacional” em muitos dos casos, o que impossibilita uma análise mais detalhada acerca da execução orçamentária da unidade em questão. Esta pode ser uma das formas de se burlar o controle social sobre esta política, ocultando as reais ações que se empreenderam nos programas operacionalizados.

Alguns programas de dotação orçamentária do FAT, devido aos relatórios do CODEFAT, puderam ser mais bem analisados, pois dispuseram informações sobre o público alcançado. Esses se organizam entre aqueles de natureza de Execução orçamentária e os de Execução não orçamentária (aplicação financeira na modalidade de Depósitos Especiais).

Programas de Execução Orçamentária com fonte proveniente exclusivamente do FAT (CODEFAT, 2005, p.8):

- Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda;
- Qualificação Social e Profissional;
- Recursos Pesqueiros Sustentáveis;
- Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda;
- Eradicação do Trabalho Escravo;
- Operações Especiais: Financiamentos com Retorno.
- Programa de Execução Não Orçamentária:

Há também aqueles programas que tratam em sua concretude de aplicações financeiras, operações de concessão de crédito, os chamados “Programas de Execução Não Orçamentária”, voltados efetivamente à concessão de crédito para microempreendimentos e iniciativas de economia solidaria (CODEFAT, 2005, p.8):

- Concessão de Crédito a Micro e Pequenos Empreendedores Urbanos/PROGER Urbano;
- Concessão de Crédito a Mini e Pequenos Produtores Rurais/PROGER Rural;
- Concessão de Crédito para Iniciativas Associativas/ PROGER Urbano/ PROGER Rural;
- Concessão de Microcrédito/ PROGER Urbano.
- Concessão de Crédito para a Elevação da Competitividade com Geração de Emprego, Trabalho e Renda/PROEMPREGO;
- Concessão de Crédito a Empresas da Área de Turismo/PROGER Turismo;

A tabela 9 evidencia os programas financiados pelo FAT, segundo as linhas de crédito aprovadas pelo CODEFAT. Essa tabela buscou apenas ilustrar as linhas gerais em que a renda do trabalho, concentrada no FAT, estão sendo definidas e direcionadas. Novamente pode-se observar o forte papel orientados pelo empreendedorismo e economia solidaria (2005, p.9):



Tabela 9 – Linhas de Crédito aprovadas pelo CODEFAT em relação aos programas executados

Linhas de crédito	Programa
<b>FA T Empreendedor Popul ar</b>	– Linha de Crédito no âmbito do PROGER Urbano
<b>FA T Exportar</b>	– Programa de Fomento à Exportação
<b>FA T Fomentar</b>	– Programa de Fomento às Micro, Pequenas e Médias Empresas – Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil
<b>FA T Habitação</b>	– Linha de Crédito Especial
<b>FA T Integrar</b>	– Linha de Crédito para aquisição de materiais de construção no âmbito do FA T Habitação
<b>FA T Material de Construção</b>	– Financiadora de Estudos e Projetos
<b>FI NEP</b>	– Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
<b>PROEMPREGO</b>	– Linha de Crédito Emergencial e Temporária para Financiamento da aquisição de fogões, geladeiras, máquinas de lavar e televisores para pessoas físicas.
<b>PROGER Bens de Consumo Duráveis</b>	– Linha de Financiamento à Exportação para Micro e Pequenas Empresas PROGER Rural – Programa de Geração de Emprego e Renda na Área Rural
<b>PROGER Exportação</b>	– Linha de Crédito Especial no âmbito do PROGER Urbano
<b>PROGER Turismo</b>	– Programa de Geração de Emprego e Renda na Área Urbana
<b>PROGER Urbano</b>	– Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>PRONAF</b>	– Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
<b>PROTRABALHO</b>	

Elaboração própria.

Fonte dos dados: Si.gov.br, 2013.

No contexto do governo federal, as principais ações do MTE estão ancoradas em três eixos, quais sejam ações voltadas para a promoção de emprego e renda, programas para a promoção da economia solidária e na regulação e inspeção das relações de trabalho. O eixo da

geração de emprego e renda está assentado no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. A tabela 10 ilustra o orçamento do MTE segundo os programas executados.

**Tabela 10- Orçamento do MTE**

Programas	2004	2005	2009	2012
		6.251.973.861, 7		
<b>TOTAL</b>	<b>5.346.866.407, 30</b>	<b>8</b>	<b>5.977.159.830, 10</b>	<b>3.425.860.230, 73</b>
<b>Risco Social</b>				
Erradicação do trabalho escravo	3.957.493, 94	4.852.170, 49	5.077.451, 37	650.885, 59
Erradicação do trabalho infantil	0	1.373.060, 38	1.567.760, 93	34.972, 33
Previdência de inativos e pensionistas da união	1.067.155.327, 34	1.085.411.318, 97	1.313.410.997, 80	1.358.283.414, 02
Segurança e saúde no trabalho	54.171.474, 37	99.524.944, 34	4.385.152, 07	46.771, 57
Rede de proteção ao trabalho	21.783.854, 66	21.408.408, 95	205.025.512, 84	93.363, 21
Democratização das relações de trabalho	2.601.707, 73	1.447.955, 42	1.709.818, 90	173.393, 26
Proteção dos direitos de crianças e adolescentes*	0	0	0	1.498.121, 59
Proteção dos direitos de pessoas com deficiência*	0	0	0	172.812, 35
Proteção e defesa dos direitos humanos*	0	0	0	3.593.507, 13
<b>Gestão da Política de Trabalho</b>				
Gestão da participação em organizações internacionais	0	87.723, 24	0	0
Gestão da política de trabalho, emprego e renda	1.937.275, 02	199.852, 55	862.154, 16	2.965.636, 90
Apoio administrativo	150.351.188, 57	113.972.646, 50	1.438.274.425, 84	3.177.377, 97
<b>Empreendedorismo e Economia Soliária</b>				
<b>Soliária</b>				
Trabalho, emprego e renda* criado em 2011	0	0	0	26.513.324, 64
Desenvolvimento de microempresas e empresas de pequeno e médio porte	0	0	0	650.885, 59
Autoria e capacitação da juventude*	0	0	0	49.724.085, 79
Operações especiais: outros encargos especiais	3.120.851.762, 81	3.874.094.425, 82	2.887.010.255, 20	394.904.774, 74
Economia solitária em	27.793.189, 02	17.826.488, 97	12.086.566, 68	7.507.716, 47

desenvolvimento				
Primeiro emprego	54.171.474,37	0	0	0
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária* criado em 2011	0	0	0	11.276.600,60
Resíduos sólidos* criado em 2011	0	0	0	18.192.842,01

**Tabela 10 - Orçamento do MTE - Final**

Programas	2004	2006	2009	2012
<b>TOTAL</b>	<b>5.346.866.407,30</b>	<b>6.251.973.861,78</b>	<b>5.977.159.830,10</b>	<b>3.425.860.230,73</b>
Programa de gestão e manutenção do ministério do trabalho e emprego	0	0	0	1.447.455.550,55
Resíduos sólidos urbanos Nacional de inclusão de jovens - PROJOVEM	839.399,50	334.013,37	0	659.229,36
	0	0	292.272.733,33	102.128.175,23

Elaboração própria. Dados

deflacionados

Fonte dos dados: Si ga Brasil, 2013.

\* criado em 2011

A tabela 11 se destinou à análise dos programas que se relacionam com o objeto deste estudo, que segundo a categorização aqui elaborada, se circunscrevem em Programas voltados à inserção no mercado de trabalho de forma individualizada via empreendedorismo e economia solidária. O programa nomeado “Rede de proteção ao trabalho” se destina a fiscalização das relações de trabalho, por esse motivo se incluiu nesta tabela. Excetuando-o se evidenciou o peso dos programas voltados à economia solidária, que ultrapassam largamente aqueles destinados ao microempreendimento, demonstrando que o foco no empreendedorismo vem sendo priorizado a partir dos últimos anos da gestão PT.

Instituída e regulamentada em 1932, a CTPS é um documento obrigatório a todos aqueles que vendem sua força de trabalho no Brasil. A CTPS documenta a vida funcional do trabalhador e garante acesso aos principais direitos trabalhistas, como seguro-desemprego, benefícios previdenciários e FGTS (CODEFAT, 2005).

Tabela 11 - ORÇAMENTO DO MTE

Programas	2004	2005	2009	2012
<b>TOTAL</b>	<b>5.346.866.407, 30</b>	<b>6.251.973.861, 8</b>	<b>5.977.159.830, 10</b>	<b>3.425.860.230, 7</b>
Rede de proteção ao trabalho	21.783.854, 66	21.408.408, 95	20502.512, 84	93.363, 21
Gestão da política de trabalho, emprego e renda	1.937.275, 02	199.852, 55	862.154, 16	2.965.636, 90
Desenvolvimento de microempresas e empresas de pequeno e médio porte	0	0	0	650885, 59
Economia solidária em desenvolvimento	27.793.189, 02	17.826.488, 97	12.086.566, 68	7.507.716, 47
Primeiro emprego	54.171.474, 37	0	0	0
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	0	0	0	11.276.600, 60
Resíduos sólidos	0	0	0	18.192.842, 01
Trabalho, emprego e renda	0	0	0	26.513.324, 64
Resíduos sólidos urbanos	839.399, 50	334.013, 37	0	659.229, 36

Elaboração própria. Dados deflacionados

Fonte dos dados: Si Gabras I, 2013.

Buscou-se resumir brevemente as informações mais gerais sobre os programas do MTE que se inserem no que o ministério denomina como Integração das políticas de trabalho, emprego e renda, apesar de não se relacionarem tão proximamente ao objeto aqui estudado, considerando relevante o delineamento deste panorama geral dos programas:

- **Abono Salarial**

É o pagamento de um salário mínimo anual aos trabalhadores que têm direito, segundo os critérios de inscrição no Programa de Integração Social (PIS) ou Programa de Formação do

Patrimônio do Servidor Público (PASEP) há pelo menos cinco anos, renda média de até dois salários mínimos, e ter trabalhado com vínculo formal por pelo menos 30 dias no ano anterior (CODEFAT, 2005).

- **Portal MTE Mais Emprego**

O portal busca atuar como um meio de interação entre a sociedade e as políticas de emprego do MTE. Os trabalhadores podem acessar informações sobre o seguro-desemprego, consultar vagas disponíveis, fazer o pré-cadastro no SINE e em cursos de qualificação profissional disponíveis. O empregador pode enviar requerimentos de seguro-desemprego, disponibilizar vagas, consultar informações sobre trabalhadores inscritos no SINE e enviar propostas de cursos de qualificação profissional (CODEFAT, 2005).

- **Seguro-Desemprego**

O seguro-desemprego é um direito garantido constitucionalmente, integrante da seguridade social, com objetivo de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado sem justa-cause, e com vistas ao auxílio na busca e manutenção de emprego, promovendo ações de orientação, recolocação e qualificação profissional. Atualmente há cinco modalidades desse benefício: 1) a intermediação e qualificação do segurado (PRONATEC); 2) o seguro-desemprego ao Pescador Artesanal, iniciado em 1992, destinado aos pescadores profissionais que exercem sua atividade de modo artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que contêm com auxílio de parceiros eventualmente, nos momentos em que a atividade profissional tem que ser interrompida devido ao período de proibição da pesca para preservação da espécie (defeso).

As parcelas têm valor de um salário mínimo e duração de tantos meses quanto durarem o defeso; 3) Bolsa Qualificação, uma política ativa destinada à subvenção dos trabalhadores, com contrato de trabalho suspenso, em conformidade com a convenção ou acordo coletivo de trabalho, e exige a inscrição em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador; 4) Seguro-desemprego ao Empregado Doméstico, iniciado em 2001, provê assistência financeira ao empregado doméstico demitido sem justa-cause, com valor de um salário mínimo e no máximo três parcelas; 5) Seguro-desemprego ao Trabalhador Resgatado, iniciado em 2003, provê assistência financeira por até 3 meses aos trabalhadores resgatados de regimes de trabalho forçados ou em condições análogas à escravidão (CODEFAT, 2005).

○ **Qualificação Profissional**

A política pública de qualificação desenvolvida pelo MTE tem como objetivo promover a qualificação profissional aos trabalhadores, com vistas a contribuir para o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho e da participação em processos de geração de oportunidade de trabalho e renda, inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações.

A partir da tabela abaixo, pode-se observar as principais ações empreendidas neste programa. Em comparação aos demais programas, aponta-se uma relação importante, é um dos programas mais onerosos, e no entanto, seu alcance, expresso na coluna “Quantidade”, revela um baixo nível de abrangência efetiva aos trabalhadores. O que se quer dizer aqui, é que este programa goza de uma boa dotação orçamentária, entretanto, os custos de aplicação parecem ser altos, pois o total de trabalhadores beneficiados é pequeno em relação à verba liquidada. Se evidenciou este programa em seus detalhes considerando que dados seus objetivos, este poderia se destinar aos trabalhadores sem relações estáveis de trabalho. Entretanto, seu foco se destina à recolocação dos trabalhadores recentemente egressos do mercado formal, ignorando a parcela expressiva de trabalhadores que está à margem dos vínculos formais de emprego.

**Tabela 12 – Programa, Meta Física Executada e Meta Financeira Executada**

<b>Qualificação Social e Profissional</b>	<b>Meta Física Alcançada</b>	<b>Meta Financeira Executada</b>
<b>2004</b>		
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais	17	14.498.718,66
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	71.181	37.211.766,94
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social	42.709	52.568.894,54
Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda	28.473	19.551.689,57
<b>2006</b>		
Certificação Profissional de Trabalhadores	*	1.360.474,17
Gestão e Administração ao Programa	*	3.338.289,18
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	6	5.505.136,81

**Tabela 12 – Programa, Meta Física Executada e Meta Financeira Executada - Final**

Qual i fi cação Soci al e Prof i ssi on al	Meta	Meta
	Fí sí ca Al can çad a	Fi nan cei ra Ex ecutada
Qual i fi cação de Tr abal hadores Ben ef i ci ári os de Pol í ti cas de In cl usão Soci al	23.396	28.486.267, 75
Qual i fi cação de Tr abal hadores para Man ut en ção do Empr ego e In cr en to de Ren da	56.973	28.420602, 81
<b>2009</b>		
Gest ão e admi n i str açã o do progr a m a	*	2.886.72, 98
Publ i ci dade de ut i l i dade públ i ca	*	244.283, 19
Qual i fi cação soci al e prof i ssi on al de tr abal hadores	*	131.242.008, 8
Qual i fi cação soci al e prof i ssi on al do s i s t e m a públ i co de empr ego	*	70011.441, 71
Qual i fi cação soci al e prof i ssi on al de tr abal hadores dor ést i co	*	-
I den t i fi cação e di s s e m i n açã o de m e t o d o l o g a s e t e c n o l o g a s soci ai s	*	1.386, 82
Cer t i fi cação prof i ssi on al de tr abal hadores	*	-
<b>2012</b>		
A dmi n i str açã o da un i dade	*	3.200509, 24
A poi o à i m pl em en tação de pol í ti cas na á r e a do tr abal ho	*	108.226.022, 31
Coor den açã o e man ut en çã o do fun do de ar p ar o ao tr abal hador - FA T	*	19.680, 66
Publ i ci dade de ut i l i dade públ i ca	*	18.325.761, 31
Fun ci on am en to das un i dades descen t r al i zadas	*	110356.520, 14
Ouv i dori a-ger al e s e r v i ç o s i n t e r a t i v o s de a t e n d i m e n t o ao ci dadã o-ú s u á r i o do m i n i s t é r i o do tr abal ho e empr ego	*	5.106.357, 48
Qual i fi cação soci al e prof i ssi on al de tr abal hadores por r e i o da qual i fi cação à di s t â n c i a	*	166.608, 94
Qual i fi cação soci al e prof i ssi on al de tr abal hadores por r e i o do prov i n t o do passaporte qual i fi cação	*	-
Qual i fi cação soci al e prof i ssi on al de tr abal hadores Ben ef i ci ári os do cadast ro ún i co para a progr a m a s Soci ai s (Br asi l Sem Sé r i a)	*	-
Cer t i fi cação de i n s t i t u i ç õ e s de qual i fi cação soci al e prof i ssi on al	*	-

El abor açã o pr ó p r i a.

Fon t e dos dados: CODEFA T, 2004, 2006, 2009 e 2013. \* Dados n ã o di s p o n i b i l i zados

Doravante a análise se centrara na questão dos programas do MTE voltados à economia solidária, onde se buscou apresentar uma análise com maior profundidade.

### **Economia Solidária**

O eixo da Economia Solidária é apresentado como uma alternativa para geração de emprego e renda e como uma forma de “inclusão social”. Segundo sua definição, economia solidária compreende as atividades organizadas sob a forma de autogestão, inseridas no processo produtivo nas mais diversas esferas, como produção de bens, distribuição, troca, consumo e também na financeira, via poupança e crédito. Essas diversas formas de se inserir no processo produtivo se expressam nas relações econômicas e sociais sob as formas de cooperativas, associações, empresas autogestionárias, redes de cooperação, clubes de troca, prestação de serviços, comércio justo, consumo solidário, finanças solidárias.

De acordo com essa concepção algumas características no processo de materialização dessas atividades econômicas as inscrevem em relações de economia solidária, tais como cooperação, autogestão, dimensão econômica e solidariedade.

Nesse sentido, a dimensão econômica é uma das bases de sustentação deste modelo, congregando recursos e esforços pessoais e de organizações com a finalidade de crédito, comercialização, beneficiamento e consumo, orientados pelos critérios mercadológicos de eficácia e efetividade.

O conceito de solidariedade, outra característica definidora e basilar a este paradigma, é difundido pelo MTE como:

“justa distribuição dos resultados alcançados; nas oportunidades que levam ao desenvolvimento de capacidades e da melhoria das condições de vida dos participantes; no compromisso com um meio ambiente saudável; nas relações que se estabelecem com a comunidade local; na participação ativa nos processos de desenvolvimento sustentável de base territorial, regional e nacional; nas relações com os outros movimentos sociais e populares de caráter emancipatório; na preocupação com o bem estar dos trabalhadores e consumidores; e no respeito aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras.” (BRASIL, 2013).

Pode-se inferir a partir da argumentação empreendida pelo MTE que os empreendimentos solidários devem se organizar sob autogestão gerencial de modo que incidam diretamente nos processos de trabalho e sob suas definições estratégicas e cotidianas, na direção e coordenação



de suas ações em diversos interesses e graus, contando com apoio externo, que por sua vez não devem impedir nem substituir o “protagonismo” das organizações. A cooperação é outra característica elencada como definidora dos empreendimentos solidários e é definida pelo governo federal como a expressão de interesses e objetivos comuns, a propriedade coletiva de bens, a partilha dos resultados e a responsabilidade solidária, que no plano da execução integram “diversos tipos de organização coletiva, como empresas autogestionárias ou recuperadas (assumidas por trabalhadores); associações comunitárias de produção; redes de produção, comercialização e consumo; grupos informais produtivos de segmentos específicos (mulheres, jovens etc.); clubes de trocas”, com relações em um grande conjunto estabelecidas em atividades individuais e familiares.

Segundo o MTE:

“Considerando essas características, a economia solidária aponta para uma nova lógica de desenvolvimento sustentável com geração de trabalho e distribuição de renda, mediante um crescimento econômico com proteção dos ecossistemas. Seus resultados econômicos, políticos e culturais são compartilhados pelos participantes, sem distinção de gênero, idade e raça. *Implica na reversão da lógica capitalista ao se opor à exploração do trabalho e dos recursos naturais, considerando o ser humano na sua integralidade como sujeito e finalidade da atividade econômica*” (BRASIL, 2013).

Supor que os empreendimentos sob a lógica de gestão que a economia solidária propõe como uma reversão da lógica capitalista, simplesmente por se opor ideo-politicamente à exploração do trabalho e dos recursos naturais como declara o MTE é absolutamente inconsistente. Há nessa afirmação um grande esforço por convencer de que é possível humanizar as relações capitalistas de produção, de que há como se criar instituições onde não haja exploração do trabalhador, o que eliminaria uma grande “falha de caráter” do sistema capitalista, inaugurando um novo modo de se produzir e de se integrar aos mercados, de maneira humanizada, sem exploração, e onde os trabalhadores envolvidos estariam libertos do cativeiro das relações mercadológicas que os usurpam.

Este tipo de discurso, de propostas e iniciativas estão imbuídos de uma retórica positivista em suas raízes, onde o apelo à moralidade se infiltra nas ciências humanas e sociais, pois sinaliza com a possibilidade da “correção” de “desvios e falhas” no caráter do modo de produção capitalista, como se a simples criação de novas instituições fundadas em princípios ideológicos

opostos aos do capital pudessem romper com a lógica desse complexo sistema social e econômico, que permeia até as mais simples relações na sociedade.

No plano ideológico os aspectos priorizados pela Política de Economia Solidária como a cooperação, autogestão, dimensão econômica e solidariedade trabalham muito bem em conjunto, criando um ideário de que os trabalhadores, unidos pela solidariedade, usando a cooperação entre si, organizados em regimes de autogestão e guiados pela orientação técnica fornecida pela articulação com a dimensão econômica, podem criar situações favoráveis de emprego, com acesso justo aos lucros e estabelecendo relações justas e solidárias com o mercado.

Mistificam-se as relações capitalistas e seu real interesse, de gerar máximo de lucros com mínimo de capital, isto é, gastos mínimos com o processo produtivo, onde o trabalhador, que exerce a função de capital variável, é elemento fundamental.

Ideologicamente, a economia solidária é situada em uma argumentação com lócus fixado na tradição de esquerda, no resgate das lutas históricas dos trabalhadores com origem no início do século XIX, reavivando o conceito de cooperativismo como uma forma de resistência contra a ofensiva do capitalismo industrial. Reitera ainda que no Brasil ressurgiu no fim do século XX como resposta dos trabalhadores à novas formas de exploração e exclusão ao mundo do trabalho. Ainda se utilizando desse viés, destaca as mudanças estruturais das últimas décadas como fragilizantes do modelo tradicional de relação capitalista de trabalho, resultando em aumento da informalidade, na precarização das relações formais e em uma conjuntura de tendência ao desemprego, o que tem levado ao surgimento e avanço de alternativas de geração de renda via novas formas de organização do trabalho.

Nesse contexto o Estado por sua vez planeja, organiza e dá apoio à gestão e execução desses múltiplos empreendimentos, através de uma política de incentivo à Economia Solidária, que articula os entes federados do Estado, nos níveis, federal, estadual e municipal. No âmbito federal foi criada em 2003, pelo governo Lula, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes, 2013) que está implementando o programa “Economia Solidária em Desenvolvimento”, que busca promover o “fortalecimento e a divulgação da economia solidária mediante políticas integradas visando o desenvolvimento por meio da geração de trabalho e renda com inclusão social”.

Os empreendimentos Econômicos Solidários são organizações de caráter coletivo e suprafamiliares, que exercem atividades econômicas sob as formas de associações, cooperativas, empresas autogestionárias, clubes de trocas, grupos de produção, que exercem atividades como produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (cooperativas de crédito e os fundos rotativos populares), de comercialização (compra, venda e troca de insumos, produtos e serviços) e de consumo solidário. Devem ter caráter permanente, ainda que se considerem as organizações em processo de implantação, desde que o grupo de participantes já esteja constituído. Em relação à formalidade, expressada também pelo registro legal da organização, “prevalece a existência real”, ou seja, os registros formais são dispensados (BRASIL, 2013).

Segundo o MTE já são milhares de empreendimentos como esses em todo o país, que vendem e compram, “solidariamente, gerando emprego e renda”. Neste projeto se entende que “as atividades econômicas devem ser permanentes ou principais, ou seja, a razão de ser da organização” com uma concepção que deva incluir organizações em diferentes níveis e graus, que podem ser singulares ou complexas, compreendendo as características anteriormente citadas. Destaca que as organizações econômicas complexas podem desenvolver atividades como as centrais de associação ou de cooperativas, redes de empreendimentos, complexos cooperativos. Tais atividades combinadas, ainda que sob o discurso da solidariedade, podem disponibilizar espaço para uma alta concentração de capitais.

Abaixo se listou as principais linhas de crédito empreendidas neste eixo da política de trabalho.

- Concessão de crédito produtivo prioritariamente a micro e pequenos empreendimentos urbanos e rurais, visando à geração de emprego e renda;
- Concessão de financiamento a atividades produtivas de autoemprego e trabalho nãoassalariado, visando à geração e manutenção de trabalho e renda;
- Concessão de crédito produtivo a organizações socioeconômicas baseadas na cooperação entre trabalhadores ou produtores autônomos e familiares, nos chamados EES;
- Concessão de financiamento a empreendimentos do setor de turismo, visando à geração e manutenção de trabalho e renda;
- Concessão de crédito para investimento em Infra-Estrutura, visando à geração e manutenção de trabalho e renda;
- Concessão de crédito para financiamento de produção industrial, exportação e Inovação e Difusão Tecnológica, visando à geração de emprego e renda;

Tabela 13 – Programa, Meta Física Executada e Meta Financeira de Execução Extra-orçamentária

Desenvolvimento centrado na Geração de Emprego e Renda	Meta Física Alcançada	Meta Financeira Alcançada
<b>2004</b>		
Concessão de Crédito a Empresas da Área de Turismo	491	41.361, 20
Concessão de Crédito a Micro e Pequenos Empreendedores Urbanos(1)	1.496.068	4.813.414, 09
Capital de Giro - Investimentos		
Concessão de Crédito a Micro e Pequenos Produtores Rurais (PROGER Rural FAT) (2)	11.982	490529, 81
Concessão de Crédito para a Elevação da Competitividade com Geração de Emprego, Trabalho e Renda	112	3.562.672, 63
Concessão de Crédito para Iniciativas Associativas	2.922	142.301, 81
Concessão de Microcrédito	108.520	220877, 38
<b>2006</b>		
Controle, monitoramento e avaliação das aplicações do FAT	0	0
<b>2009</b>		
Concessão de Crédito para Investimento de Micro e Pequenos Empreendimentos Urbanos e Rurais	109.388	6.015.096.925, 53
Concessão de Crédito para Investimentos de Médios e Grandes Empreendimentos Urbanos e Rurais	1536	858.959.586, 44
Concessão de Crédito para Financiamento de Capital de Giro de Empreendimentos Urbanos e Rurais	610510	1.085.575.336, 36
Concessão de Crédito para Investimento em Infra-Estrutura	916	3.659.963.451, 21
Concessão de Crédito para o Fomento da Exportação	120	2.014.320.144, 60
Concessão de Crédito para o Fomento da Inovação e Difusão Tecnológica	144	331.589.249, 49
<b>2012</b>		
Concessão de crédito produtivo prioritariamente a micro e pequenos empreendedores urbanos e rurais, visando à geração de emprego e renda	*	4.335.964.815, 34
Concessão de financiamento a atividades produtivas de autômprego e trabalho não assalariado, visando à geração e manutenção de trabalho e renda.	*	105.566.081, 82
	*	

**Tabela 13 – Programa, Meta Física Executada e Meta Financeira Executada - Extra-orçamentária - Final**

Desenvolvimento centrado na Geração de Emprego e Renda Ação	Meta Física Alcançada	Meta
		Financeira Alcançada
Concessão de crédito produtivo a organizações socioeconômicas baseadas na cooperação entre trabalhadores ou produtores autônomos e familiares, nos chamados EES	*	28.202.524,91
Concessão de financiamento a empreendimentos do setor de turismo, visando à geração e manutenção de trabalho e renda.	*	334.015.317,58
Concessão de crédito para investimento em infraestrutura, visando à geração e manutenção de trabalho e renda.	*	2.082.799.979,69
Concessão de crédito para financiamento de produção industrial, exportação e Inovação e Difusão Tecnológica, visando à geração de emprego e renda	*	1.064.858.994,53

Elaboração própria. Dados deflacionados

Fonte dos dados: CODEFAT, 2004, 2006, 2009 e 2013. \* Dados não disponibilizados

Essas linhas de crédito, são operacionalizadas sob a forma dos programas detalhados a seguir:

- **Políticas de Juventude**

Em 2004 o MTE criou o Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude (DPJ). No ano de 2008 o governo federal definiu a Política Nacional da Juventude, após a I Conferência Nacional da Juventude, realizada no mesmo ano, com vistas a romper com o ciclo vicioso que alia a baixa escolaridade à baixa qualificação profissional entre os jovens com idade entre 14 e 29 anos. O ProJovem Trabalhador é uma política de qualificação profissional, compensatória, desenvolvida em parceria entre os entes federados, que visa preparar e intermediar essa mão de obra para o mercado de trabalho formal, fomentando novas oportunidades de geração de renda e empreendedorismo. Suas ações se baseiam na aprendizagem profissional e o estágio profissionalizante. Este programa unifica diversas ações,

tais como o Consórcio Social da Juventude, Empreendedorismo Juvenil, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica, fornecendo uma bolsa de R\$100,00 em até seis parcelas, mediante comprovação de 75% de frequência nos cursos oferecidos. A meta do programa é inserir 30% dos jovens participantes no mercado de trabalho (CODEFAT, 2005).

- **Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)**

O portal do Programa de Geração de Emprego e Renda busca ampliar a gama de informações disponíveis sobre os programas, criando um canal de comunicação onde se encontram informações sobre o histórico dos programas, suas linhas de crédito, e realizar consultas aos dados relativos a eles. O PROGER utiliza parte da receita do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), disponibilizando um conjunto de linhas de crédito para o investimento no crescimento ou modernização de negócios, bem como da obtenção de recursos para o custeio das atividades empresariais, com foco no investimento em setores intensivos de mão-de-obra e em áreas de investimentos prioritários do governo. O FAT é um fundo especial, financeiro, vinculado ao MTE e destinado ao custeio de direitos trabalhistas como o seguro-desemprego, abono-salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A fonte de recursos central do FAT tem origem nas contribuições para o PIS e o PASEP, e é gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), um órgão colegiado, tripartite, com representantes dos trabalhadores, empregadores e do governo federal. As aplicações do FAT no PROGER se baseiam nos recursos excedentes à reserva mínima de liquidez (o valor que deve ser mantido em títulos do Tesouro Nacional no mercado de modo a garantir o pagamento do seguro-desemprego e do abono-salarial) (CODEFAT, 2005).

- **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO**

É um programa que oferece assistência financeira e técnica, via crédito e consultorias para microempreendedores com atividades produtivas de pequeno porte e renda bruta anual de até R\$ 120.000,00, sejam pessoas físicas ou jurídicas. O auxílio técnico deve ser oferecido diretamente aos empreendedores durante o período do contrato de aceno. As fontes de financiamento do PNMPO são o FAT e parcela dos recursos dos depósitos à vista destinados ao microcrédito, de acordo com o Art. 1º da Lei no 10.735, de 11 de setembro de 2003. Podem ainda participar do PNMPO as instituições de microcrédito produtivo orientado, caracterizadas

como as cooperativas de crédito singulares, as agências de fomento, as sociedades de crédito ao microempreendedor e as organizações da sociedade civil de interesse público. As Instituições Financeiras Operadoras atuam segundo a fonte dos recursos. As que atuam com a receita do FAT são o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES. Já as que atuam com a parcela dos recursos de depósitos à vista são os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal. O repasse de recursos é realizado pelos Agentes de Intermediação que operam entre as Instituições Financeiras Operadoras e as Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado. Os Agentes de Intermediação podem ter o perfil de bancos de desenvolvimento, agências de fomento, bancos cooperativos e cooperativas centrais de crédito. As operações de crédito podem ser realizadas das seguintes formas:

“Contratação Direta: contratação de operações com o tomador final, mediante utilização de estrutura própria;

Mandato: contratação de operações com o tomador final, por intermédio de parceria com Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado;

Repasse: repasse de recursos à Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado, podendo ser de forma direta ou via Agente de Intermediação;

Aquisição de Operações de Crédito: compra de operações de microcrédito da Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado, de forma direta ou via Agente de Intermediação” (BRASIL, 2013).

A coordenação do PNMPO se dá sob as orientações de um comitê interministerial, composto pelo Ministério do Trabalho e Emprego, da Fazenda e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que têm também as funções de definir as prioridades e condições técnicas do PNMPO. O Conselho Monetário Nacional estabelece as condições para utilização de parcela dos recursos dos depósitos à vista destinados ao microcrédito, e o CODEFAT regulamenta os critérios para utilização da receita advinda do FAT. Este programa teve sua última verba liquidada em 2009.

Tabela 14 – Programa, Meta Física Executada e Meta Financeira Executada

Microcrédito Produtivo Orientado	Meta Física Executada	Meta Financeira Executada
<b>2006</b>		
Concessão de Crédito Produtivo Orientado a	576	820122, 1
Microempreendedores Populares		2
Gestão e Administração do Programa	-	175.762, 6
		1
Formação ao Desenvolvimento de Instituições de Microcrédito	11	0
<b>2009</b>		
Concessão de Crédito Produtivo Orientado a		2.736.891
Microempreendedores Populares		, 08

Elaboração própria. Fonte dos dados: CODEFAT, 2004, 2006, 2009 e 2013.

- **Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (PRONINC):**

As Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários são instituições vinculadas a universidades, tanto públicas quanto privadas. Podem ser também entidades governamentais ou da sociedade civil, que fomentem e assessorem os empreendimentos solidários. O Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (PRONINC), foi criado em 1998, vinculado ao apoio às incubadoras universitárias. Em 2003, com a criação da SENAES/MTE, o PRONINC passou a ser coordenado pela secretaria, em articulação com os Ministérios da Educação (ME), Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Saúde (MS) e o Banco do Brasil (BB). Há ainda a participação de representantes das Redes de Incubadoras e do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão Universitária. A gestão do PRONINC se dá por um Comitê Gestor composto pelas entidades apoiadoras que fomentam as Incubadoras Universitárias de Cooperativas Populares em diversas modalidades (MTE, 2013).



- **Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária**

Este programa tem por objetivo fortalecer a institucionalidade da Política Nacional de economia solidária, vinculado ao Plano Plurianual 2012/2015 (PPA 2012/2015) coordenado pelo MTE, com vistas a fomentar e fortalecer os empreendimentos econômico solidários em redes de cooperação e cadeias de produção, comercialização e consumo, viabilizando acesso ao crédito, finanças solidárias, organização do comércio justo e solidário e ao conhecimento, por meio de assessorias técnicas e capacitação (MTE, 2013).

- **Programa Resíduos Sólidos**

A importância do manejo de resíduos sólidos de maneira ecológica e economicamente sustentável vem se tornando cada vez maior nos últimos anos. No Brasil o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) protagoniza as lutas nesse campo, consolidando uma crescente capacidade de organização e mobilização. Nesse sentido, os Catadores de Materiais Recicláveis têm se destacado nesse setor, legitimado pela Lei n 12.305, sancionada em 02.08.2010 e do Decreto 7.404, de 23.12.2010 (MTE, 2013).

- **Programa Economia Solidária em Desenvolvimento**

Introduziu a Economia Solidária na agenda do governo federal, coordenada pelo MTE, como dito anteriormente. As ações de economia solidária sob responsabilidade da SENAES/MTE passaram a contar com orçamento próprio, a partir da inclusão do programa no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal 2004-2007. O programa dialoga com a sociedade por meio do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e, mais recentemente, com as resoluções da I Conferência Nacional de Economia Solidária e do Conselho Nacional de Economia Solidária. O programa deve se articular com as demais políticas de geração de trabalho e renda, de combate à pobreza e de inclusão social, entre os diferentes níveis federativos. Suas principais ações são voltadas para

“a organização da comercialização dos produtos e serviços da economia solidária; a formação e assistência técnica aos empreendimentos econômicos

solidários e suas redes de cooperação; o fomento às finanças solidárias, sob a forma de bancos comunitários e fundos rotativos solidários; e a elaboração de um marco jurídico diferenciado para a economia solidária, garantindo o direito ao trabalho associado”<sup>21</sup>

○ **Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES)**

Esta iniciativa está realizando o mapeamento da Economia Solidária no país, que agrega informações acerca dos Empreendimentos Econômicos Solidários e de Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento (MTE, 2013).

○ **Comércio Justo e Solidário (CJS)**

É definido pelo MTE como fluxo comercial diferenciado, com bases em critérios de justiça e solidariedade nas relações comerciais, que por meio da autonomia dos Empreendimentos Econômicos dos resulte em participação ativa. Deve ter como características a existência de relações comerciais mais justas e solidárias, valorização da diversidade étnica, cultural e do conhecimento das comunidades tradicionais, co-responsabilidade entre os participantes do ciclo, desde a produção e comercialização até o consumo, e por fim, a transparência nas relações comerciais e dos preços praticados (MTE, 2013).

**Tabela 15 – Programas do MTE**

Programas	2004	2006	2009	2012
Resíduos sólidos* criado em 2011	0	0	0	18.192.842, 01
Resíduos sólidos urbanos	839.399, 50	334.013, 37	0	659.229, 36
Economia solidária em desenvolvimento	27.793.189, 02	17.826.488, 97	12.086.566, 68	7.507.716, 47
Desenvolvimento de microempresas e empresas de pequeno e médio porte	0	0	0	650885, 59
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária* criado em 2011	0	0	0	11.276.600, 60

Elaboração própria. Dados deflacionados.  
Fonte dos dados: CODEFAT, 2004, 2006, 2009 e 2013.

21 Economia Solidária. Programas e ações do Ministério do Trabalho e Emprego. MTER. Disponível em: <<http://portal.MTER.gov.br/ecosolidaria/a-economia-solidaria/>> Acesso em: 10 jan. 2013.

Na tabela acima, pode-se perceber que os programas PRONINC e CJS ainda não foram operacionalizados. Fica claro que este é um eixo estratégico na gestão da política de trabalho, e que a atual gestão do governo federal vem ajustando o direcionamento dos programas deste eixo. A partir dos dados obtidos, se infere que o governo confia na continuidade de sua gestão, o que fica explícito quando anuncia novos programas, contando com a possibilidade de sua execução em mandatos subsequentes.

Após a exposição de todos os dados relacionados à gestão da política de trabalho, pode-se defini-la como uma política voltada ao incentivo do empreendedorismo, em escala individual. Esta direção adotada reflete o projeto de sociedade a que se privilegia, do capital. Para esse fim, nos últimos 30 anos, tem-se observado um intenso repasse de montantes vigorosos de verba do fundo público para a iniciativa privada, sobretudo para o setor financeiro (Salvador, 2010). Entretanto, o setor financeiro não é produtivo, o que demonstra uma contradição entre a direção adotada pelo MTE e o objetivo da política de trabalho, a geração efetiva de postos no mercado.

Poderia se argumentar que apesar de a verba do fundo público estar sendo repassada para o setor financeiro, o objetivo deste repasse é o fomento de iniciativas de empreendedorismo, o que gera trabalho. Mas na factualidade a inserção de trabalhadores no mercado de forma individualizada, como as fomentadas pelo micro-empreendedorismo, não é capaz de gerar relações de trabalho estáveis.

Os trabalhadores ao se inserirem no mercado como micro-empreendedores passam a assumir individualmente o ônus dos riscos do mercado de trabalho, o que abrange uma enormidade de dimensões, desde as questões da segurança no trabalho, passando pelo baixo nível de instrução dos trabalhadores, o que angaria sérias dificuldades gerenciais, a face da instabilidade destes empreendimentos, onde a atual política de trabalho é incapaz de subsidiar quaisquer indícios de perenidade, as baixas remunerações, ainda que nesta modalidade, o que coloca barreiras à efetivação da proteção previdenciária e também à própria possibilidade de melhoria de condições de vida destes trabalhadores.

A direção que esta política vem tomando, parece apontar para uma tentativa de “legalização” da informalidade, tentando transmutar o status quo daqueles que estão em vínculos

não formais para o status de empreendedor, micro-empresário, sem contudo, alterar as condições materiais em que estas atividades são desenvolvidas.

Retorna-se ao perfil da PEA analisado, trabalhadores com baixas remunerações, de até 3 salários mínimos, ensino médio incompleto, com preponderância nas faixas etárias entre 30 a 49 anos e baixíssima cobertura previdenciária, ainda que se considere a cobertura previdenciária privada. Em relação a esta fração da classe trabalhadora, aquela que se pode entender como a caracterizada por Marx (2008), como superpoluição flutuante, pode-se concluir que as ações empreendidas pelo MTE se voltam à efetivação da inserção destes trabalhadores no mercado de forma individualizada, pautadas sobretudo no empreendedorismo. As consequências para a efetivação da proteção social destes trabalhadores em relação aos direitos sociais vinculados à esfera do trabalho, como aqueles circunscritos à previdência social, seguro-desemprego, auxílio-maternidade e seguro-doença, entre outros, resultam em um cenário onde dificilmente essa proteção social possa vir a se concretizar.

Os programas empreendidos pelo MTE apesar de mudar o “status” desses trabalhadores, a maior parte circunscrito à informalidade, não altera suas reais condições de trabalho e de vida. Logo, questões como a renda, imprescindível para a garantia da perenidade nas contribuições à previdência, não se alteram, o que significa em última instância que a realidade dessas pessoas permanecerá praticamente inalterada. O que se altera aqui é o ethos destes trabalhadores, que passam a se perceber como integrados à sociedade burguesa, incidindo sobre sua subjetividade, pois se tornam micro-empresários, ou seja, realizam o sonho do acesso à cidadania burguesa de mercado. Entretanto, essa integração social, absolutamente necessária frente a uma sociedade desgastada pela superexploração, se circunscreve à esfera da formalidade legal, pois como dito anteriormente, não é capaz de alterar as condições de vida e trabalho desta população.

## **Considerações Finais**

Alguns dos principais efeitos da descentralização da produção no processo de acumulação flexível repercutiram em um movimento devastador sobre a exploração dos trabalhadores e das condições de trabalho no mundo, com recrudescimento avassalador de direitos sociais, onde se frisa os trabalhistas, e ainda mais grave, exploração em níveis criticamente degradantes em países sem tradição de luta de classe. Em meio a esse cenário atordoante, percebemos hoje um claro movimento de ascensão de massas, eclodindo pelo mundo, que para além dos sinais evidentes de esgotamento social, avança no desenvolvimento da consciência e organização de classe.

A consequência do processo de acumulação flexível foi uma herança vil aos trabalhadores, por todo o globo. Os países que haviam avançado no acúmulo da disputa de classes, instituindo sistemas de proteção social, viram seus pactos com o capital quebrados, com a destituição de direitos sociais alcançados, em um processo galopante de contrarreformas legitimadas frente um cenário econômico e social caótico, entretanto, altamente regulado pelos Estados e agências multilaterais internacionais. Frente à ameaça de um colapso econômico global, os fundos públicos das economias centrais foram saqueados para a recuperação de instituições financeiras corruptas, que por suas falcatruas – além daquelas “legalizadas”, conhecidas como operações financeiras – montaram esquemas fraudulentos triliardários, capazes de quebrar o sistema econômico de nações como a norte-americana. O cenário europeu não ficou muito distante, pois muitas de suas economias estão quebradas, padecendo gravemente de condições que alcancem a recuperação de sua capacidade produtiva.

A realidade é que a financeirização da economia global, sem precedentes como nos últimos quarenta anos, é o que tem levado a cabo esta crise a que Mandel (1985) e Meszáros (2007) chamaram de crise estrutural do capital. A descentralização do capital produtivo para o financeiro, transfigurando-o a pilar da economia mundial, tem trazido limites quase insolúveis ao capital. Mesmo os mercados mais distantes, colonizados por regimes toyotistas, explorando todos os níveis de dignidade sobre o trabalho nos rincões de uma economia globalizada, têm se mobilizado recentemente.

A luta de classes tem dado sinais de movimento, percebe-se pelo número de notícias de greves com milhares de trabalhadores, mesmo nos países em que mais se explora a força de trabalho no mundo. Paralisações de trabalhadores significativas têm sido noticiadas frequentemente, até mesmo pela grande mídia de massas, que não tem podido se esquivar desta

realidade em um mundo interconectado virtualmente. Tem sido crescente também o uso da violência e da ação direta como resposta, tanto pelos que lutam quanto pelas forças repressoras dos Estados.

Nesse sentido, as respostas que comumente têm sido empregadas pelos governos diz respeito à violência sem precedentes, instituindo o uso de armas de guerra, ainda que não-letais, contra civis desarmados em manifestações sociais. Mas a direção da resposta conservadora não se limita à violência orgânica, avança pelo campo das contrarreformas sociais e também na dimensão ideológica da sociedade.

Pela parte dos trabalhadores, todo esse movimento de ofensiva do capital, principalmente no que os Estados têm operacionalizado, têm servido para alimentar a resistência e a organização. Há de se observar, entretanto, que as estratégias de enfrentamento vêm se modificando com as inovações sociais e tecnológicas de nossa atual sociabilidade.

O uso das redes sociais, conectadas em tempo real graças à disseminação da internet, alterou significativamente as formas de se construir e viver um movimento resistente. Muito antes de os eventos tomarem as ruas, ou ainda uma instituição, como tem se visto nos fenômenos recentes no Brasil, com os “Rolezinhos” em centros de compras burgueses, no mundo virtual, organizado pelas redes sociais, as pessoas já se movimentaram e se manifestaram. Em meio à exploração globalizada, sua rede de comunicações tem servido para fomentar a resposta da classe trabalhadora. Não se está em questão aqui o significado desses movimentos em relação às ideologias que apregoam, primeiro por não se constituir objeto deste trabalho, e segundo porque a sociabilidade do mundo virtual tem dado espaço às concepções mais difusas quanto imagináveis, o que requer um estudo vasto e profundo para que se verifique o movimento das correntes ideológicas que podem se vincular às diferentes manifestações em curso.

O que se quer dizer é que as estratégias utilizadas pelo capital com a descentralização do processo produtivo, que lhe garantiram lucros extraordinários pautados na superexploração, têm sido o impulso para reascensão da luta de classes em muitos países, e até mesmo do surgimento da resistência trabalhadora naqueles locais onde não se tinha tradição de resistência.

Este trabalho buscou analisar as relações entre a atual política de trabalho brasileira e a fração da classe trabalhadora mais vulnerável às vicissitudes do mercado, aqueles que desempenham atividades econômicas sob vínculos precarizados. Identificou-se este perfil, são

trabalhadores com baixas remunerações, de até 3 salários mínimos, ensino médio incompleto, com preponderância nas faixas etárias entre 30 a 49 anos. A cobertura previdenciária a este grupo é baixíssima, refletindo o conjunto da força de trabalho no país, onde apenas 60% é contribuinte ao INSS. Verificou-se também a cobertura previdenciária privada, que tem um grau de alcance muito limitado, mesmo se considerando o conjunto da PEA.

Buscou-se apresentar sinteticamente o ancoradouro teórico, pautado na tradição crítica marxista, revisitando a origem das políticas sociais e a formação do mercado de trabalho no Brasil. Ao se analisar a política de trabalho empreendida pelo MTE, verificou-se que a direção preponderante que poderia apontar para algum grau de formalização está voltada à inserção no mercado de trabalho de forma individualizada, sob a forma do micro-empendedor. Esta categoria pode se tornar extremamente atraente à classe trabalhadora precarizada, pois apresenta alguma chance de “legalizar” sua situação perante a sociedade de mercado, o que inclui a concessão de uma nova forma de cidadania, no nível das relações sociais de produção.

O trabalhador historicamente à margem do mercado formal, sem acesso às políticas de proteção social formalizadas pela política de trabalho, agora vê uma oportunidade de alterar sua condição frente à sociedade, passando de um trabalhador marginalizado pelo sistema formal a um micro-empresário.

É uma proposta tentadora ideologicamente, com grandes possibilidades de aceitação pelo público-alvo a que se destina. Mas o verdadeiro panorama por trás dessas inovações reside em alguns fatores chave. O primeiro a que se destaca é o repasse de montantes consideráveis do fundo público ao setor financeiro da economia. O segundo é que o setor financeiro é não produtivo, ou seja, incentiva sobretudo atividades no setor de serviços, em detrimento do produtivo, que pode efetivamente não só gerar postos de trabalho, mas riqueza propriamente dita. O terceiro fator é o retorno à responsabilização do indivíduo por sua inserção no mercado, lhe delegando a incumbência de lidar com as consequências e riscos do próprio mercado.

Aliado a estes fatores, o que indica um projeto amplo e complexo, há a difusão do discurso sobre a “nova classe média”, pretendendo afirmar que houve uma mobilidade social entre a camada de trabalhadores pauperizados, chamados comumente de “Classe C”. O que se percebe efetivamente, é que essa fração de classe de fato teve o acesso ao consumo ampliado. Entretanto, esse consumo não se pauta no aumento real do poder de compra, mas no crédito



facilitado e acessível para o consumo de bens duráveis e não-duráveis. Como consequência, essa população vem atingindo níveis alarmantes de endividamento, sem que suas reais condições de vida tenham se modificado. Outro fator importante sobre esse tema é novamente a questão da difusão do discurso ideológico mistificador e integrador.

As iniciativas da atual política de trabalho no Brasil têm pouca ligação com a geração de empregos, ainda menos com postos formais e de qualidade. Os maiores esforços vão no sentido do incentivo ao empreendedorismo. A dotação orçamentária mais relevante do MTE diz respeito ao pagamento de seguro-desemprego e abono salarial, benefícios concernentes apenas àqueles que tiveram vínculos formais de trabalho.

Se conclui portanto que a fração de classe aqui estudada tem como alternativa prioritária por parte da política de trabalho a inserção individual no mercado de trabalho, imputando ao indivíduo todos os riscos advindos desta forma de vinculação ao trabalho. A proteção social destes trabalhadores, dificilmente será concretizada pela política de trabalho, ou mesmo pela previdenciária. Lhes restarão poucas chances de efetivação de uma proteção social vinculada à inserção no mercado de trabalho. Ademais, a transmutação de seu “ethos” na sociedade burguesa, de trabalhadores informais a microempresários, microempreendedores, na realidade não passa de um embuste ideológico, já que a alteração de seus status perante a sociedade não altera suas condições de vida e trabalho, mitigando-os a continuação de sua situação precarizada e degradante. O que se poderia propor, em última instância, como último alento a esses trabalhadores, em uma tentativa torta de eximá-los pela responsabilidade de sua proteção social, seria a assunção total por parte do Estado do onus relativo a inserção previdenciária desses trabalhadores. Essa iniciativa, garantiria uma parca proteção, cobrindo os riscos e vicissitudes a que se submetem sob formas precarizadas de trabalho, o que aliviaria em parte o peso sobre esses trabalhadores. Entretanto, se destaca que nenhuma medida reformista, pretendendo humanizar o capital é capaz de transformar de fato as condições de vida desse enorme contingente. Apenas uma mudança radical, adotando um projeto societário que não se assente nas bases da exploração do homem pelo homem pode garantir condições de vida dignas.

## Referências Bibliográficas

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. 14ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. v. 1.

ANTUNES, R. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. SILVA, M. O. da S. e; YAZBEK, M. C. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luiz: MA: FAPEMA, 2008. p. 41-72.

BEHRING, E. **Brasil em contra-reforma**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, I. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Sociais. In Serviço **Social, Direitos e Competências Profissionais**. Brasília, CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **A Economia Solidária** Disponível em: <<http://portal.MTE.gov.br/ecosolidaria/a-economia-solidaria/>> Acesso em: 11 de janeiro de 2013.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Agenda Nacional de Trabalho Decente**. Disponível em: <[http://www.MTE.gov.br/rel\\_internacionais/pub\\_Agenda\\_Nacional\\_Trabalho.pdf](http://www.MTE.gov.br/rel_internacionais/pub_Agenda_Nacional_Trabalho.pdf)> Acesso em: 27 de fevereiro de 2013.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **PROGER**. Programa de Geração de Emprego e Renda. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 1994. Disponível em: <<http://proger.MTE.gov.br/portalproger/pages/sobreproger.xhtml;jsessionid=1612D1C8492870CD7387DBB5ACA81D83.lbroutef121p008>> Acesso em: 11 de novembro de 2011.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa de Crédito Produtivo Popular**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 1996. Disponível em: <<http://portal.MTE.gov.br/codefat/programa-de-credito-produtivo-popular-pcppp.htm>> Acesso em: 11 de novembro de 2011.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE). **Nova classe média**. Disponível em: <[http://www.sae.gov.br/novaclassemedia/?page\\_id=58](http://www.sae.gov.br/novaclassemedia/?page_id=58)> Acesso em: 17 de janeiro de 2013.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. Relatório de Gestão 2005. Brasília, 2005.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. Relatório de Gestão 2012. Brasília, 2012.

ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. In Revista Lua Nova, nº 24, setembro, 1991.

ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. In Revista Lua Nova, nº 24, setembro, 1991.

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos Sociales de las Economias postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da USP. 2012.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

GOUGH, I. **The Political economy of the Welfare State**. Great Britain, MacMillan, 1979.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna - uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 3ª ed. São Paulo: Loyola. 1993.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 3ª ed. São Paulo: Loyola. 1993.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Evolução Recente da Proteção Social e seus Impactos sobre o nível de Pobreza**. Informe de Previdência Social. Brasília: IPEA, v 20, 2008.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mercado de trabalho: Conjuntura e análise**. Brasília: IPEA: MTE, ano 18, v 55, ago, 2013.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2012.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Evolução Recente da Proteção Social e seus Impactos sobre o nível de Pobreza. Informe de Previdência Social**. v 20, 2008.

LENIN, V. I. **O Imperialismo: Fase Superior do Capitalismo**. São Paulo, Centauro, 2002.

Lukács, G. **Para uma ontologia do ser social I**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MANDEL, E. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Col. Os Economistas).

MARINI, R M. **Dialética da Dependência**. Petrópolis: Vozes/ Buenos Aires: Clacso, 2000. Ediciones Era, México, 1991.

- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, K. **O Capital. Crítica à Economia Política**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, v.1 , t.1, 2008.
- MARX, K. **O Capital**. Livro 1. 11ª edição. São Paulo: DIFEL, 1996.
- MARX, K; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis, Vozes, 1998.
- MATOSO, J. O Brasil herdado. In: SADER, E; GARCIA, M. C. *Brasil entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MÉSZÁROS, I. **O Desafio e o Fardo do Tempo Histórico: O Socialismo no Século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MOTA, A. E. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um Estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo, Cortez, 2008.
- MULLER, P.; SUREL, Y. **A Análise das Políticas Públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro. Pelotas: Educar, 2002.
- NAVARRO, V. **Neoliberalismo y Estado del binestar**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1998.
- NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 1992.
- NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 2006.
- NETTO, J. P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- NETTO, J. P. **Transformações societárias e serviço social**. Serviço Social e Sociedade, S. Paulo/SP, v. 50, n. abril/96, p. 87-132, 1996.
- NETTO, J. P.; BRAZ, Marcelo. **Introdução à Economia Política**. São
- PASTORINI, A.; GALIZIA, S. **A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. In: Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Serviço Social - Vol. 14-15. Rio de Janeiro, UFRJ, 2006.
- PEREIRA-PEREIRA, P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2009.

PERONDI, E. **Conciliação e precarização** – *A política trabalhista do governo Lula (2003-2010)*. Florianópolis: Editoria Em Debate, 2011.

PIERSON, C. **Beyond the Welfare State?**. Cambridge. Polity Press. 1991.

POCHMANN, M. Rumos da política do trabalho no Brasil. In SILVA, M.O. e YAZBEK, M. C. **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo Cortez, 2008.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POLET, F. Alguns números das Nações Unidas. In: HOUTAR, François e Polet, François. (Orgs). **O outro Davos**. Mundialização de resistências e de Lutas. São Paulo, Cortez Editora, 2002.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, M L L da. **(Des) estruturação do trabalho e condições para a universalização da Previdência Social no Brasil**. 359p. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

VASAPOLLO, L. **O Trabalho Atípico e a Precariedade**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.