

The background of the cover is a vibrant, abstract painting with a complex composition of overlapping shapes and colors. The palette includes deep blues, bright yellows, fiery reds, and earthy browns, all set against a dark, almost black background. The brushstrokes are visible, giving the artwork a textured, expressive quality. The overall effect is one of dynamic energy and visual richness.

ORGANIZADORES

Júnior Macambira

Fernando Pires

Maria Cristina Cacciamali

Amilton Moretto

Franco de Matos

# DESMONTE DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Retrocesso do desenvolvimento  
e aumento das desigualdades no Brasil

Projeto Editorial  
**PRAXIS**

# DESMONTE DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Retrocesso do desenvolvimento  
e aumento das desigualdades no Brasil



## **ORGANIZADORES**

Júnior Macambira  
Fernando Pires  
Maria Cristina Cacciamali  
Amilton Moretto  
Franco de Matos

# **DESMONTE DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Retrocesso do desenvolvimento  
e aumento das desigualdades no Brasil

Fortaleza

Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT)  
Observatório de Políticas Públicas (OPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC)  
Grupo de Pesquisa Gestão de Políticas de Trabalho (GEPOLT)  
da Universidade de Brasília (UnB)

2020

© 2020 Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT)

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

### **CONSELHO EDITORIAL**

Darcilene Gomes (FUNDAJ/MEC)

Patrícia Vieira Trópia (UFU)

Fabio Maia Sobral (UFC)

Ivan Targino Moreira (UFPB)

### **REVISÃO**

Antonio Brandão de Macêdo

### **NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA**

Rosana de Vasconcelos Sousa - CRB - 3/1409

### **EDITORAÇÃO ELETRÔNICA**

Léo de Oliveira Alves

### **CAPA**

Érika Woelke

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D464 Desmonte do estado e das políticas públicas: retrocesso do desenvolvimento e aumento das desigualdades no Brasil / Organizado por Júnior Macambira ... [et al.]. — Fortaleza : Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2020.

500 p. : il.  
ISBN 978-65-992778-0-1

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Desigualdade. I. Macambira, Júnior (Org.). II. Pires, Fernando (Org.). III. Cacciamali, Maria Cristina (Org.). IV. Moretto, Amilton (Org.). V. Matos, Franco de.

CDD 361.6

Elaborada por Rosana de Vasconcelos Sousa — CRB-3/1409

---

## SUMÁRIO

---

APRESENTAÇÃO .....	9
--------------------	---

*Clemente Ganz Lúcio*

### **Primeira Parte – Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas**

1. DEPENDÊNCIA E MUNDO DO TRABALHO NA AMÉRICA LATINA NO SÉC. XXI: DO ALENTO DESENVOLVIMENTISTA AO NOVO FRACASSO LIBERAL .....	25
--	----

*José Celso Cardoso Jr.*

2. O SUBDESENVOLVIMENTO E AS “JANELAS DE OPORTUNIDADE” .....	61
--	----

*Liana Carleial*

3. METROPOLIZAÇÃO E MEIO AMBIENTE: ASPECTOS DA VULNERABILIDADE AMBIENTAL URBANA NAS REGIÕES METROPOLITANAS DO CEARÁ.....	75
---	----

*Christiane Luci Bezerra Alves*

*Anderson da Silva Rodrigues*

*Nayara de Sousa Rodrigues*

4. PADRÃO DE GESTÃO DO ‘APARTHEID SOCIAL’ E AUTORITARISMO NO BRASIL...	105
--	-----

*Marcio Pochmann*

5. A CRISE DOS REFUGIADOS E O ESTADO NEOLIBERAL NO BRASIL.....	131
--	-----

*Ana Elizabeth Neirão Reymão*

*Ridivan Clairefont de Souza Mello Neto*

## Segunda Parte – Estado e Proteção Social

6. O DESMONTE DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: O CASO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL..... 163  
*Allan Gomes Moreira*  
*Ana Elizabeth Neirão Reymão*  
*Suzy Elizabeth Cavalcante Koury*
7. OS SINDICATOS DE TRABALHADORES APÓS A REFORMA TRABALHISTA: QUAIS AS PERSPECTIVAS PARA O FUTURO? ..... 199  
*André Gambier Campos*  
*Emílio Alexandro de Aguiar*  
*Paula Thaís de Andrade*
8. TRABALHO E ENVELHECIMENTO NO SÉCULO XXI: NOTAS SOBRE A PROBLEMÁTICA SOCIAL DO “GERONTARIADO” NO BRASIL..... 235  
*Giovanni Alves*  
*José Meneleu Neto*
9. TRABALHO INTERMITENTE:  
A QUE VEIO? PARA ONDE VAI?..... 263  
*Roberto Vêras de Oliveira*
10. SALÁRIO MÍNIMO NO BRASIL: VALORIZAÇÃO E PARÂMETROS DE REAJUSTE (1994-2020)..... 287  
*Rosana A. Ribeiro*
11. TRABALHO INFORMAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA COVID-19: PROBLEMÁTICA LATINO-AMERICANA, SOLUÇÕES LOCAIS ..... 313  
*Coletivo GEPOLT*
12. INTENSIFICAÇÃO DO TRABALHO POR CONTA PRÓPRIA: NOVAS QUESTÕES PARA A VELHA DESPROTEÇÃO SOCIAL ..... 343  
*Amilton Moretto*  
*Júnior Macambira*

## Terceira Parte – Pobreza e Desigualdades

13. O VIÉS POLÍTICO ANTIDISTRIBUTIVO PREDOMINANTE. A ACENTUAÇÃO DA DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA DO TRABALHO NO BRASIL. 1950-2017 ..... 371  
*Maria Cristina Cacciamali*  
*Maria de Fátima José-Silva*
14. EXPANSÃO E RETROCESSO DAS POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS: BRASIL E NORDESTE NO PERÍODO DE 2004 A 2019 ..... 399  
*Alfredo José Pessoa de Oliveira*  
*Carlos Américo Leite Moreira*  
*Inez Sílvia Batista Castro*
15. QUANDO OS DESIGUAIS SE ASSEMBELHAM: BRASIL E ESTADOS UNIDOS SOB A COVID-19..... 431  
*Fernando Pires*  
*Liana Carleial*
16. PADRÃO DE INSERÇÃO DA MULHER NEGRA NO MERCADO DE TRABALHO NORDESTINO: NOTAS PARA O PERÍODO 2005-2014 ..... 469  
*Valéria Feitosa Pinheiro*  
*Jaqueline Kelândia Ferreira Alencar*  
*Christiane Luci Bezerra Alves*  
*João Luís do Nascimento Mota*





---

## APRESENTAÇÃO

---

“Pareceu-me que nesses tempos de incertezas, em que o passado se esquia e o futuro é indeterminado, seria preciso mobilizar nossa memória para tentar compreender o presente” (CASTEL, 1998, p. 21)<sup>1</sup>.

Vivemos no Brasil, na América Latina e no mundo, um período muito esquisito, inimaginável e, em muitas circunstâncias, inconcebível, no qual, como afirmava Fernando Braudel, o passado tem pressa em sobreviver, ou, digo eu, renascer. Para os trabalhadores e para as trabalhadoras no tempo presente se abre o portão do inferno de Dante para o resgate de práticas, condições, processos, ataques, violações que julgávamos vencidas e superadas. Forças regressivas buscam ressuscitar múltiplas formas de iniquidades e injustiças que considerávamos superadas a partir de duras lutas sociais que, inclusive, levaram muitos à morte. Redescobre-se, mais uma vez, com dor e sofrimento, que o patamar civilizatório alcançado pode retroceder se não houver resistência, disputa e muita luta. Justiça social, igualdade, solidariedade, liberdade e democracia precisam de proteção política, resultado de construções sociais sólidas, fruto da contínua organização de base na sociedade e de muita capacidade de mobilização. Estamos, mais uma vez, reaprendendo que não se pode dar trégua ao atraso e ao retrocesso!

Forças sociais que propugnam a guerra e a intolerância avançam; a parcial justiça da meritocracia dos poderosos e dos ricos tem força institucional e legal; a exclusão se reproduz; aqueles que veem o outro como inimigo que deve ser eliminado governam (mas também perdem eleições!); a mentira como virtude da política está viva; o autoritarismo, a submissão e a ordem de quem manda preside relações sociais; todas práticas e objetivos que emergem e passam a ter expressiva presença

---

<sup>1</sup> CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

no cenário político, econômico, social e cultural em muitos países, conseguindo inclusive, como no contexto do nosso país, ter a hegemonia e governar.

A democracia, mesmo trincada, e continuamente abalada desde o final de 2014, resiste no Brasil. Aqui a economia afundou em 2015/16 com a grave recessão, promovendo o desemprego galopante que recolocou mais de 13 milhões na condição de inempregáveis, ou como empregados precários, intermitentes, subutilizados, em jornada parcial e com salários arroxados.

Desde 2016/17 mudanças legislativas alteraram mais de 100 artigos das normas trabalhistas no Brasil e promoveram um liberação geral da terceirização no setor privado e público. A política de valorização do salário mínimo acabou. A Previdência Social foi reformada, dificultando o acesso e limitando ainda mais a proteção previdenciária. Os sindicatos foram manietados, seu poder de pressão restringido e de negociação limitado, sendo incentivada e favorecida a relação direta do patrão com o trabalhador, sem mais contar com o escudo protetor coletivo que representam os sindicatos. O orçamento público está congelado por 20 anos com as regras de teto no gasto público.

A vida já era dura demais, mas nada que não pudesse piorar. Veio a crise sanitária da Covid-19 e o governo federal se esmerou no negacionismo, no ataque à ciência, na intencional desarticulação e desordenação das políticas públicas de combate e de orientação para o necessário distanciamento e isolamento social. A nação colhe os resultados com os milhares de mortes evitáveis, o aprofundamento de uma crise econômica que será longa e que coloca na agenda dos próximos anos milhões de desempregados sem perspectiva de futuro. O desafio é entender o que se passa.

Enquanto leio os artigos para escrever essa apresentação, a história segue, dia após dia, com eventos e surpresas. No Chile, depois de muitas lutas, mobilizações e mortes, a população decidiu enterrar a Constituição da ditadura militar e, com uma Assembleia exclusiva e paritária entre mulheres e homens, definir novas bases do contrato social chileno. O

Peru aumenta a lista de presidentes que sofrem impeachment na América Latina. Na Bolívia Luis Arce é eleito presidente, depois de um governo interino, e substitui Morales que foi afastado com o apoio vergonhoso da Organização dos Estados Americanos (OEA); Morales volta ao país e Arce sofre ataque a bomba no dia anterior a sua posse. Na Argentina, o peronismo procura recolocar o país na rota desenvolvimentista, com muitas dificuldades. Nos Estados Unidos Joe Biden vence apertado as eleições, evidenciando possibilidades de reversão das tragédias e, ao mesmo tempo, demonstrando a expressiva base de apoio e a força social que Trump mobiliza e representa naquela sociedade. Aqui nas nossas terras, o presidente faz a guerra contra a vacina; ou provoca Joe Biden, afirmando que, no caso da Amazônia, “Apenas diplomacia não dá. Quando acabar a saliva, tem que ter pólvora, senão não funciona. Precisa nem usar a pólvora, mas tem que saber que tem”<sup>2</sup>. No Amapá uma empresa privatizada de energia deixa 90% da população do Estado sem luz por muitos dias. Esse resumo semanal de fatos e de fenômenos dão um quadro da extensão dos eventos, sua profundidade e complexidade e, por vezes, a gravidade de cada contexto situacional em tempo real.

Por isso, compreender as vicissitudes da história presente, em tempo real, exige um esforço intelectual e um trabalho teórico para interpretar o passado e analisar o contexto situacional em que estamos inseridos. Atuar exige, além de um posicionamento bem informado e crítico, afirmar uma visão de futuro, propor projetos, indicar caminhos, reunir força e unir vontades.

Esse livro nos oferece 16 artigos que resgatam a história do mundo do trabalho no Brasil, às vezes na América Latina, ou com comparações com outros países nas últimas décadas. Teorias são sistematizadas para interpretar a história, analisar o contexto presente, propor diretrizes para intervir na atual situação e desenhar outras possibilidades de futuro.

---

<sup>2</sup> ‘QUANDO acabar a saliva, tem que ter pólvora’, diz Bolsonaro sobre Amazônia. **UOL Notícias**, São Paulo, 10 nov. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/11/10/quando-acabar-a-saliva-tem-que-ter-polvora-diz-bolsonaro-sobre-amazonia.htm>. Acesso em: 12 nov. 2020.

As trabalhadoras e os trabalhadores estão presentes como sujeito coletivo, expressos nas estatísticas que mensuram a dinâmica dos empregos, das ocupações, dos salários e das remunerações. Adquirem a forma social de sujeito de direito nos estudos que procuram qualificar e quantificar a abrangência, os impactos e a cobertura das políticas públicas de emprego, trabalho e renda e das políticas sociais de educação e saúde. Os efeitos das políticas econômicas que aprofundam a desigualdade, ou de políticas distributivas, como a política de valorização do salário mínimo, perpassam os artigos. As inúmeras formas de desigualdade passam pelo crivo analítico a partir da condição de inserção laboral dos/as trabalhadores/as. Observam-se as políticas de proteção (ou não) das mulheres, dos/as negros/as, dos jovens e idosos, dos/as trabalhadores/as autônomos/as ou por conta própria, daqueles que vivem as novas formas de contratação precárias, frágeis e inseguras.

Esse trabalho de cooperação é algo que deve ser enaltecido (em um mundo que valoriza a competição) entre o Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), o Observatório de Políticas Públicas (OPP), da Universidade Federal do Ceará (UFC) e o Grupo de Pesquisa Gestão de Políticas de Trabalho (GEPOLT), da Universidade de Brasília (UNB), com o apoio do Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina (PROLAM), da Universidade de São Paulo (USP), o Curso de Economia da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), o Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Pará (ICSA/UFPA) e do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

A publicação está organizada em (1) Estado, desenvolvimento e políticas públicas; (2) Estado e proteção social; (3) Pobreza e desigualdades.

A primeira parte – Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas – é composta de cinco artigos que tratam de questões ligadas ao papel do Estado, do Planejamento e das Políticas Públicas, no contexto da perspectiva do desenvolvimento e da condição de dependência econômica, relacionando-as com os impactos sobre o mercado de trabalho e os direitos trabalhistas.

A heterogeneidade estrutural das economias latino-americanas é um entrave para o desenvolvimento social em todo o continente, fruto da desigualdade de produtividade entre setores e atividades produtivas, que se materializam em postos de trabalho e ocupações com baixa capacidade de agregar valor e de elevar a renda do trabalho.

O artigo que abre o livro e esse bloco, “Dependência e mundo do trabalho na América Latina no século XXI: do alento desenvolvimentista ao novo fracasso liberal”, de José Celso Cardoso, analisa a dimensão da heterogeneidade a partir do mundo do trabalho, olhando para o comportamento do emprego, dos salários, da proteção laboral e social. Observa que o alento da primeira década do século XXI, que promoveu dinâmicas igualitárias, proteção e incremento da produtividade e dos salários, foi breve e ficou para trás. Esse pano de fundo está expresso em outros artigos ao longo do livro.

Vários países do Continente Latino-americano fazem parte do bloco de mais de 130 países que realizaram nos últimos anos reformas laborais e sindicais, criando ambientes institucionais para induzir a flexibilização necessária para facilitar o ajuste do custo da força de trabalho e variados instrumentos de gestão de formas de contratação e de jornada de trabalho. Essas mudanças serão analisadas sob vários aspectos nos artigos que seguem na publicação.

Os resultados de incremento da proteção que avançaram nas duas últimas décadas no Continente passaram a novamente dar lugar à desproteção, que se materializa na informalidade, precarização, insegurança, desemprego, arrocho salarial, dinâmicas que retomam a promoção de diferentes formas de desigualdades econômica e social. Leitura que vai se complementando ao longo dos artigos.

O artigo que abre este livro apresenta um panorama histórico situacional geral e conclui sistematizando uma agenda para transformações estruturais virtuosas, capazes de recolocar no curso futuro da história dinâmicas no sentido da homogeneização econômica e social.

Na sequência Liana Carleial abre seu artigo “O subdesenvolvimento e as ‘janelas de oportunidade’” citando Nelson Rodrigues:

“subdesenvolvimento não se improvisa; é obra de séculos”. Nesse embalo de partida bem posicionada, a autora situa o debate sobre desenvolvimento em economias periféricas desde a Revolução Industrial. Destaca as causas do subdesenvolvimento brasileiro e as oportunidades que o país perdeu para promover o alçamento do nosso padrão de desenvolvimento como o fizeram os países centrais.

Os três séculos de escravidão ilustram como raízes do nosso subdesenvolvimento o intencional atraso no investimento em educação e em saúde. Com uma abordagem apoiada em Celso Furtado, procura identificar as oportunidades presentes de se constituir um projeto de país e os arranjos políticos e institucionais que permitam voltar a trilhar o caminho do desenvolvimento.

Passamos para a análise com um recorte mais específico, o da vulnerabilidade ambiental urbana, no qual os autores o fazem com base em um método de construção de indicadores sintéticos, constituídos pelas dimensões habitacional, de infraestrutura urbana e de pressão sobre o ambiente natural. Esse é o objetivo do quarto artigo, elaborado por Christiane Luci Bezerra Alves, Anderson da Silva Rodrigues e Nayara de Souza Rodrigues: “Metropolização e Meio Ambiente: aspectos da vulnerabilidade ambiental urbana nas Regiões Metropolitanas do Ceará”, fazendo a aplicação do método para as Regiões de Fortaleza, Cariri e Sobral.

Voltamos para uma análise macro do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, com a acelerada e consistente industrialização entre os anos 30 e final dos 70, seguidos de mais de 30 anos de precoce desindustrialização, períodos em que não houve um padrão de desenvolvimento social que distribuisse o produto econômico com justiça. A geração de riqueza e renda foi concentrada e houve a expansão de maciça desigualdade.

Ao analisar o modelo e padrão de desenvolvimento, o autor Márcio Pochmann, destaca o papel dos militares na política nacional e nos governos do período. Nesse aspecto o artigo “Padrão de gestão do ‘apartheid social’ e o autoritarismo no Brasil” interpreta que a exclusão

também é resultado de um lado, da vitalidade da dinâmica econômica concentradora e, de outro, dos bloqueios intencionais para uma gestão com propostas de modernização progressista e pelo autoritarismo marcado pela presença militar nos governos.

Essa primeira parte se encerra com a análise da condição de vida de milhões de refugiados em todo o mundo, que vivem em situação de extrema vulnerabilidade política, econômica e social, o que eleva as chances de serem explorados, submetidos a condições degradantes de trabalho e distantes do acesso a direitos fundamentais.

O artigo de Ana Elizabeth Neirão Reymão e Ridivan Clairefont de Souza Mello Neto, "A crise dos refugiados e o estado neoliberal no Brasil", analisa a situação mundial e nacional, as legislações, a atuação de governos neoliberais e os impactos que sofrem as políticas públicas de proteção dos refugiados.

A panorâmica que oferece a segunda parte é extensa, reunindo outros sete artigos que tratam de questões relacionadas ao papel do Estado e à proteção social e ambiental.

O governo Bolsonaro e o Congresso Nacional realizaram em 2019 a reforma da previdência social, na qual se conseguiu barrar a proposta de mudança estrutural para o sistema de capitalização. Analisar as propostas de mudança do sistema previdenciário brasileiro, com enfoque prioritário para os impactos que se teriam com a adoção do sistema de capitalização, bem como os efeitos sobre a cultura previdenciária que a concepção privada de risco tem para essa fundamental política pública de proteção social, para os fundamentos da solidariedade e universalização da proteção social, são os objetivos das autoras Allan Gomes Moreira, Ana Elizabeth Neirão Reymão e Suzy Elizabeth Cavalcante Koury no artigo "O desmonte da proteção social no Brasil: o caso da previdência social", artigo que abre esse segundo bloco. A experiência internacional é destacada, bem como os impactos sobre a proteção e a manutenção da renda dos aposentados.

Entre 2004 e 2014 o processo político e econômico alterou positivamente o mundo do trabalho no Brasil, com diminuição do desemprego,



demanda contínua por trabalho que, inclusive, fez desaparecer as estatísticas das taxas de desalento, incorporou a população com mais de 50 anos nas ocupações e os jovens no primeiro emprego. Nesse período os sindicatos passaram a atuar para uma regulação virtuosa, seja demandando melhores condições de trabalho, seja com aumentos salariais.

Em 2017 o governo Temer encaminhou e o Congresso Nacional aprovou a mais ampla e profunda reforma trabalhista desde a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) nos anos 40. No artigo de André Gambier Campos, Emílio Alexandro de Aguiar e Paula Thaís de Andrade, “Os sindicatos de trabalhadores após a reforma trabalhista: quais as perspectivas para o futuro?”, os impactos dessas mudanças no mundo sindical são analisados.

Na primeira parte os autores fazem uma abordagem sobre a representatividade sindical e os motivos da adesão ou não dos/as trabalhadores/as ao sindicato, assim como os montantes arrecadados pelas formas de financiamento. Na segunda parte analisam o conteúdo da reforma e concluem com os impactos perversos que as mudanças tiveram sobre a dinâmica e estrutura sindical.

No terceiro artigo desse segundo bloco, “Trabalho e envelhecimento no século XXI: notas sobre a problemática social do ‘gerontariado’ no Brasil”, os autores Giovanni Alves e José Meneleu Neto analisam os impactos sobre o mundo do trabalho, sobre a dinâmica econômica capitalista e os efeitos sociais que decorrem das mudanças demográficas.

Essa análise se desenvolve a partir da categoria “gerontariado”, a camada do proletariado mais idosa e com alto nível de escolaridade (superior) que, com o seu crescimento mundial, passará a apresentar novos desafios às políticas de desenvolvimento, de incremento da produtividade, assim como demandará altos investimentos públicos em saúde e educação. Condições de trabalho, saúde dos trabalhadores e o sistema de previdência e assistência social formam, para os autores, a problemática do “gerontariado” que, ao lado do precariado, conformam a agenda da nova questão social do capitalismo no século XXI.

No quarto artigo, Roberto Vêras de Oliveira continua o tratamento da reforma trabalhista, agora analisando a radical mudança e os severos impactos que o contrato de trabalho intermitente teve e terá sobre as condições de trabalho e de vida dos/as trabalhadores/as.

A inovação regressiva de toda a legislação contida na Lei nº 13.467/17 tem no contrato intermitente uma das formas de maior flexibilização laboral. Sua implantação progressiva está caracterizada no artigo “Trabalho intermitente: a que veio? Para onde vai?”, no qual o autor faz uma abordagem ampla dos elementos dessa forma de contratação e a maneira como foi implantada nos anos 2018/19, evidenciando a presença predominante em ocupações do comércio e serviços, além de observar a distribuição nos demais setores.

A base salarial é definida e protegida em muitos países a partir de políticas de regulação do salário mínimo, inclusive como propugnado pela Convenção 131 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). No Brasil o salário mínimo foi definido em lei no início da década de 1940.

O artigo “Salário Mínimo no Brasil: valorização e parâmetros de reajuste (1994 – 2020)”, de Rosana A. Ribeiro, analisa a evolução do salário mínimo no Brasil no período 1994/2020, considerando abordagens que a teoria econômica faz sobre o impacto que tem no mercado de trabalho, assim como pondera sua evolução com outros indicadores da renda do trabalho e da produtividade.

O artigo apresenta argumentos sobre a relevância da política de valorização do salário mínimo, seus efeitos em termos de justiça social, destacando também os desafios em termos do incremento da produtividade e superação das desigualdades.

Como abordado em artigos do primeiro bloco, o contexto da dinâmica do mundo do trabalho na América Latina é marcado por grande heterogeneidade e profunda desigualdade econômica e social. A expressão ocupacional desse contexto é a predominante informalidade no mundo do trabalho latino-americano. No artigo do grupo de pesquisadores que foram o Coletivo GEPOLT (Gestão de Políticas de Trabalho), “Trabalho informal e políticas públicas no contexto da Covid-19 – problemática

latino-americano, soluções locais”, a questão da informalidade é abordada com a caracterização do que é trabalho informal e as formas de ocupação que compõem essa condição geral de inserção laboral e de desproteção social.

Há graves limitações das políticas públicas para efetivamente promover proteção laboral, previdenciária e social a essa população inserida no mundo do trabalho. As múltiplas iniciativas adotadas por diversos países no Continente revelam as dificuldades de dar efetividade à proteção aos vários grupos vulneráveis que dependem do trabalho informal.

As políticas de geração de emprego, trabalho e renda carecem de integração, articulação e coordenação entre os âmbitos nacionais e locais, o que fragiliza a eficiência e limita a eficácia dessas políticas.

A crise sanitária da pandemia da Covid-19 trouxe impactos ainda mais severos para a população ocupada no trabalho informal. Mais rapidamente foram para a desocupação ou para a inatividade, devido ao isolamento e falta de possibilidade de trabalhar, com perdas substantivas de renda.

A inclusão produtiva e a articulação entre as políticas públicas de trabalho e renda e as políticas sociais de educação, saúde, proteção social e combate à pobreza, entre outras, devem estar no centro da estratégia de desenvolvimento.

O último artigo da segunda parte foca no trabalho por conta própria. Amilton Moretto e Júnior Macambira, com “Intensificação do trabalho por conta própria: novas questões para a velha desproteção social”, trazem o tema até o contexto da crise sanitária do Covid-19. Foram os/as trabalhadores/as por conta própria, que diante da heterogeneidade do mercado de trabalho e da informalidade, sofreram os primeiros severos impactos do travamento da atividade produtiva decorrentes do isolamento social.

O impacto da questão tecnológica sobre as ocupações por conta própria, em especial aquelas mobilizadas pela chamada economia de

compartilhamento através de plataformas digitais ou aplicativos, mostra a evolução da ocupação que atrai milhares de trabalhadores/as.

O artigo põe em debate o desafio da proteção social para os/as trabalhadores/as por conta própria, em especial os inseridos pelas plataformas digitais. Para enfrentar os desafios da proteção laboral e social para esse enorme contingente presente na estrutura ocupacional, será necessário repensar o papel do Estado e o papel das políticas públicas para promover proteção social.

Mais quatro artigos compõem a terceira parte da obra, que trata das questões da pobreza e da desigualdade. “O viés político antidistributivo predominante. A acentuação da desigualdade na distribuição de renda do trabalho no Brasil. 1950-2017” de Maria Cristina Cacciamali e Maria de Fátima José-Silva abre esse último bloco. O objetivo é destacar, da dinâmica estrutural do desenvolvimento econômico nacional, as linhas gerais dos processos que marcam a concentração dominante de renda e os raros e breves processos de descentralização de renda do trabalho no período 1950 a 2017. A análise conclui com diretrizes políticas e econômicas para processos distributivos que permitam o crescimento da renda do trabalho na perspectiva da redução da desigualdade.

O crescimento econômico inclusivo foi um processo de múltiplas transformações sociais decorrentes de um padrão de desenvolvimento que combinou a agenda exportadora de commodities agrícolas e minerais, com o crescente dinamismo do mercado interno de consumo.

No segundo artigo, “Expansão e retrocesso das políticas distributivas: Brasil e Nordeste no período 2004 a 2019” os autores Alfredo José Pessoa de Oliveira, Carlos Américo Leite Moreira e Inez Silvia Batista Castro analisam o dinamismo do mercado de trabalho e dos investimentos públicos em infraestrutura econômica e social, bases para uma dinâmica de inclusão social.

O artigo destaca a trajetória dos empregos, ocupações e rendimentos do trabalho, combinada com os impactos das políticas sociais no campo da educação e saúde, e das políticas de seguridade social. Conclui com

uma breve observação sobre os retrocessos observados a partir de 2015 e aponta uma agenda de desafios.

A crise sanitária da Covid-19 é a base para analisar a eficácia dos padrões de proteção social. Os casos do Brasil e dos Estados Unidos são abordadas no artigo “Quando os Desiguais se Assemelham: Brasil e Estados Unidos sob a Covid-19”, de Fernando Pires e Liana Carleial. Ele parte do pressuposto que o diferencial de cada país em enfrentar essa crise sanitária se deve à capacidade de adotar políticas públicas coordenadas nacionalmente, por uma forma de governo que atua com presteza nas diversas medidas de combate e de proteção.

Há semelhanças dramáticas de negacionismo, descompromisso com o coletivo, desordenação entre entes federados e políticas públicas entre os países. Mas o foco do artigo é analisar o padrão de proteção social, o acesso ao sistema de saúde e de proteção social no Brasil e nos Estados Unidos da América (EUA), no contexto da crise sanitária.

Por fim, o último capítulo destaca a presença da mulher negra no mercado de trabalho na Região Nordeste brasileira: “Padrão de inserção da mulher negra no mercado de trabalho nordestino: nota para o período 2005-2014” de Valéria Feitosa Pinheiro, Jaqueline Kelândia Ferreira Alencar, Christiane Luci Bezerra Alves e João Luís do Nascimento Mota.

Partindo de aspectos históricos da presença da mulher negra na sociedade e no mercado de trabalho brasileiro, o artigo foca a análise sobre a participação e elementos caracterizadores da presença da mulher negra na dinâmica ocupacional que marcou a trajetória econômica da Região Nordeste no período de crescimento entre 2005/2014. As melhorias observadas na ocupação das mulheres negras na Região Nordeste estão destacadas na análise do período em tela. Apesar de positivas essas mudanças, não conseguem fazer a mudança estrutural que configura a predominância do desemprego e informalidade como negra e feminina.

Como destacado, os artigos deste livro percorrem múltiplas dimensões dos impactos que a dinâmica econômica tem sobre o desenvolvimento social brasileiro, enfatizando a característica estrutural da desigualdade e os mecanismos políticos, econômicos e sociais da sua

reprodução. De outro lado, dão ênfase ao papel das políticas públicas de desenvolvimento, em especial aquelas políticas progressistas, seus efeitos e impactos sobre a proteção social e laboral. Os autores observam e mensuram o revés que a política neoliberal de ampla e profunda flexibilização laboral tem promovido em termos de regressão protetiva, aumento da informalidade, precarização e insegurança.

São insumos valiosos para as disputas presentes e futuras sobre o papel das políticas públicas, sobre o caráter distributivo que deve ter um projeto nacional de desenvolvimento e um Estado Democrático, elementos e dimensões essenciais de prioridade máxima nas disputas em curso.

Clemente Ganz Lúcio

Sociólogo. Diretor Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) de 2004 a 2019.





## **Primeira Parte – Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas**





---

# 1

## **DEPENDÊNCIA E MUNDO DO TRABALHO NA AMÉRICA LATINA NO SÉC. XXI: DO ALENTO DESENVOLVIMENTISTA AO NOVO FRACASSO LIBERAL**

---

José Celso Cardoso Jr.<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO: DEPENDÊNCIA ESTRUTURAL X AUTOAFIRMAÇÃO NACIONAL**

A história da América Latina tem sido marcada, de modo geral, pela disjuntiva crítica dependência com heterogeneidade estrutural x autoafirmação nacional. De um lado, reiteram-se, ao longo do tempo, traços estruturais de: i) dependência econômica, sobretudo de ordem financeira e tecnológica, que repercutem em padrões de produção e consumo derivados dos padrões dominantes em âmbito internacional, mas dificilmente extensivos à totalidade das respectivas estruturas produtivas domésticas e de suas populações; e ii) dependência política, que oscilam entre uma maior ou menor sensação de independência relativa frente aos EUA, país que efetivamente controla o tabuleiro geopolítico latino-americano.

De outro lado, por sua vez, atores sociais e vozes nacionais de diversos matizes vêm se alternando no tempo, com maior ou menor presença e altivez (em termos de peso político local e ocupação de espaços simbólicos), em busca de apoio popular e razões (econômicas, sociais, políticas e culturais) para contrabalançar as notórias tendências de

---

<sup>1</sup> PhD em Governo e Políticas Públicas pela Universidade Autônoma de Barcelona, Doutor em Desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical. As opiniões neste artigo são de responsabilidade do autor.

subordinação e dependência externa, fazendo jus aos apelos por maior liberdade política e autonomia econômica, para reivindicar e construir modelos alternativos de desenvolvimento, mais bem alinhados a projetos emancipatórios e de autoafirmação nacional.

Tudo somado, é claro que o pêndulo dessa disjuntiva crítica tem historicamente pendido para o lado da dependência estrutural latino-americana, frente à universalização do capitalismo liberal-conservador como modo de produção e consumo dominante na região. Ao mesmo tempo depara-se com a tutela (e, por vezes, imposição) dos sucessivos governos estadunidenses relativamente aos modelos políticos (autoritários ou comedidamente democráticos) tidos como aceitáveis do ponto de vista do império.

Isso significa que o desempenho social latino-americano tem sido função de uma combinação variável, país a país, entre uma dinâmica capitalista mais ou menos dependente, de um lado, e, de outro, uma dominação ideológica igualmente variável em termos políticos e culturais. Portanto, é sob esse arranjo institucional mais geral que se podem observar os casos nacionais específicos e as suas variações endógenas.

Nesses anos 2000, por exemplo, é possível constatar a existência de ao menos três variantes regionais, conforme mostra o Quadro 1 a seguir, a saber: i) países como Brasil, Uruguai e Argentina apresentaram, sobretudo até a crise internacional iniciada em 2008, trajetórias de desenvolvimento capitalista dependente, porém minimamente regulado pelos respectivos Estados nacionais; ii) países como Colômbia, México e Chile, por sua vez, teriam partilhado um tipo de desenvolvimento capitalista dependente e naturalizado pela supremacia explícita do mercado; e iii) países como Venezuela, Bolívia e Equador teriam compartilhado um tipo de desenvolvimento capitalista dependente, porém contestado por tentativas nacionais específicas de enfrentamento e construção de alternativas próprias à dependência estrutural e à dominação ideológica em curso (GARCIA; CALVETE, 2015).

**Quadro 1 – América Latina – Grupos de países segundo o tipo de dependência capitalista, anos 2000**

<b>Desenvolvimento capitalista dependente e regulado</b>	<b>Desenvolvimento capitalista dependente e naturalizado</b>	<b>Desenvolvimento capitalista dependente e contestado</b>
Brasil, Uruguai, Argentina	Colômbia, México, Chile	Venezuela, Bolívia e Equador

Fonte: elaboração e adaptação livre do autor, a partir de Garcia e Calvete (2015).

Sob a classificação acima, é possível reagrupar as diversas realidades latino-americanas, considerando a posição relativa de cada país de acordo com o grau de heterogeneidade estrutural de suas economias, medida segundo metodologia e tipologia de classificação proposta em estudos da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) (INFANTE, 2011; CEPAL, 2012a), de onde retiramos o Quadro 2.

**Quadro 2 – América Latina – Grupos de países segundo o grau de heterogeneidade estrutural, anos 2000**

<b>Heterogeneidade estrutural moderada</b>	<b>Heterogeneidade estrutural intermediária</b>	<b>Heterogeneidade estrutural severa</b>
Argentina, Chile, Costa Rica, México, Uruguai	Brasil, Colômbia, Panamá, Venezuela	Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana

Fonte: elaboração e adaptação livre do autor, a partir de Infante (2011).

De acordo com essa classificação, vê-se que nos países latino-americanos a incorporação e a difusão interna de progresso técnico não se têm dado de forma generalizada ou homogênea. Isso significa que o grau de heterogeneidade estrutural – vale dizer, as diferenças entre os diversos estratos produtivos em termos de produtividade total dos fatores de produção, assim como a importância das atividades que realizam e a quantidade de empregos que geram – é mais elevado justamente nos

países com baixa capacidade de produção e difusão tecnológica, como consequência da precariedade dos vínculos e encadeamentos produtivos entre os setores econômicos existentes.

Obviamente, o grau de heterogeneidade estrutural das economias está relacionado com o desempenho econômico e social dos países. Dessa forma, a heterogeneidade de um país será tanto mais elevada quanto maior a proporção de trabalhadores ocupados em atividades de baixa produtividade agregada e vice-versa. A consequência dessas dinâmicas produtivas diferenciadas é que tanto o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* como o PIB por trabalhador ocupado tendem a ser estruturalmente menores e mais instáveis em países mais heterogêneos.

De ambas as formas de olhar e classificar os países latino-americanos sugeridas acima, vê-se então que tanto a dinâmica econômica capitalista quanto a atitude político-institucional de cada um importam para explicar suas trajetórias históricas e seu desempenho agregado no pêndulo entre a dependência estrutural e a autoafirmação nacional, tal qual sugerido pelo Quadro 3 a seguir.

**Quadro 3 – América Latina – Grupos de países segundo a relação dependência x heterogeneidade**

	<b>Heterogeneidade estrutural moderada</b>	<b>Heterogeneidade estrutural intermediária</b>	<b>Heterogeneidade estrutural severa</b>
<b>Desenvolvimento capitalista dependente regulado</b>	Argentina, Uruguai	Brasil	-
<b>Desenvolvimento capitalista dependente naturalizado</b>	México, Chile, Costa Rica	Colômbia, Panamá	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana
<b>Desenvolvimento capitalista dependente contestado</b>	-	Venezuela,	Bolívia, Equador

Fonte: elaboração e adaptação livre do autor, a partir de Infante (2011) e Garcia e Calvete(2015).

Com base nessa disjuntiva é que o restante deste artigo se organiza. Depois dessa breve introdução, a seção 2 fundamenta a hipótese central do estudo, a seção 3 descreve o comportamento recente de algumas das principais variáveis do mercado de trabalho para a América Latina, a seção 4 o faz em termos das reformas trabalhistas levadas a cabo desde a década de 1990 e as seções 5, 6 e 7 detalham a situação latino-americana, a partir de questões suscitadas pelos vetores da (in)formalização, (des)proteção social e concentração versus distribuição de renda nas fases desenvolvimentista e liberal já vivenciadas neste século XXI. Por fim, nas considerações finais, apontam-se caminhos para uma possível mitigação da crise atual em meio à disjuntiva dependência estrutural x autoafirmação nacional dos povos latino-americanos.

## 2 TRAÇOS DE DEPENDÊNCIA E HETEROGENEIDADE NO MUNDO DO TRABALHO LATINO-AMERICANO

Tem razão Leite (2012, p. 118) quando afirma que

Diferentemente das previsões mais otimistas professadas especialmente pelos defensores dos princípios neoliberais pelos seguidores do pensamento único, a globalização não foi a solução para todos os problemas. Ao contrário, ela aportou uma infinidade de novos problemas, inclusive aos países desenvolvidos.

Isso significa que tanto a dependência capitalista como a heterogeneidade estrutural aumentaram nos países latino-americanos nos últimos anos, “[...] dificultando análises voltadas ao seu conjunto” (LEITE, 2012, p. 119).

De um lado,

[...] a realidade dos países do Mercosul contrasta fortemente em termos sociais com a de países que seguem trilhando o modelo neoliberal, como o Chile (onde a concentração de renda vem aumentando significativamente), a Colômbia (que vive um processo contínuo de precarização social e do trabalho) e, sobretudo, o México, que em virtude de sua dependência em relação aos Estados Unidos, vem vivendo um intenso processo de desestruturação do mercado de trabalho (SALAS; SANTOS, 2011 *apud* LEITE, 2012, p. 119).

De outro lado,

[...] diferentemente do que sempre apregoou o ideário neoliberal, essas reflexões apontam para a centralidade do papel dos Estados nacionais na elaboração e implementação de políticas que podem ser fundamentais para o destino dos países da América Latina. Com efeito, foi a intervenção deliberada do Estado, ao buscar políticas alternativas às propugnadas pelo Consenso

de Washington, que permitiu a inflexão do modelo de desenvolvimento e do quadro de desestruturação do mercado de trabalho vivenciado pelos países do Mercosul ao longo dos anos 90 (LEITE, 2012, p. 119).

Em concordância com a autora citada, Cardoso Jr. e Campos (2013, p. 115) também já haviam afirmado que

Depois de pelo menos duas décadas (1980 e 1990) de grande instabilidade política, fortes oscilações econômicas e deterioração social marcante em praticamente todos os países da América Latina, a primeira década finda dos anos 2000 trouxe novo alento para a região, nessas dimensões político, econômico e social.

Talvez não tenha sido coincidência o fato de que, após a grande onda neoliberal com seu pacote uniforme de reformas liberalizantes ter gerado resultados pífios do ponto de vista econômico, certa mudança de orientação político-institucional à esquerda do espectro eleitoral tenha conseguido, em meio a ambiente externo extremamente favorável para a região, conciliar a manutenção da estabilidade de preços com a retomada de taxas de crescimento econômico algo superiores à média do período 1980-2000.

Essa conjugação de fatores, que no texto citado chamamos de democratização com certa esquerdização de posições político-institucionais, aliada à compatibilização entre retomada de certo crescimento econômico com manutenção da estabilidade inflacionária, praticamente por toda a primeira década de 2000, é que teria permitido o arrefecimento ou mesmo a reversão de tendências sociais deletérias às populações desses países. Em especial, cumpre destacar o movimento algo pujante de reestruturação do mercado laboral em praticamente toda a América Latina, movimento que esteve associado a fenômenos ligados à recuperação da ocupação em geral da força de trabalho, à formalização dos vínculos



empregatícios e ao aumento mais que proporcional das remunerações da base da pirâmide social, com a conseqüente melhora distributiva no interior da classe que vive do trabalho (CARDOSO JR.; CAMPOS, 2013).

Tem-se então que, do alento desenvolvimentista praticado na primeira década de 2000 à reiteração do fracasso liberal já evidente durante a década de 1990 e progressivamente em voga no continente desde, sobretudo, a crise internacional (financeira e produtiva) de 2008, os países da América Latina estão vendo suas economias oscilarem mais uma vez da autoafirmação nacional à dependência e heterogeneidade estrutural.

Com vistas a fundamentar empiricamente a assertiva anterior, o restante do texto percorrerá estudos técnicos de autores e organizações internacionais, tais como Organização Internacional do Trabalho (OIT) e CEPAL, de modo a contextualizar e problematizar o momento situacional atual das sociedades latino-americanas, sem descuidar das especificidades nacionais mais evidentes.

### **3 PANORAMA DO COMPORTAMENTO LABORAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE**

Em termos conjunturais, de acordo com o Panorama Laboral da OIT referente ao ano de 2017 (OIT, 2017), a taxa de desocupação regional média continuou crescendo, pelo terceiro ano seguido, passando agora a 8,4%, puxada sobretudo pela deterioração econômica e laboral do Brasil.

Enquanto em 2016 a desocupação aumentou em 13 dos 19 países estudados, em 2017 isso aconteceu “apenas” em 9 dos 19 países. Fruto da dinâmica econômica dependente e da elevada heterogeneidade estrutural intra e entre países, é claro que a taxa de desocupação apresenta níveis e desempenhos bastante díspares em função das sub-regiões que se estuda. Por isso, as taxas mais elevadas têm sido observadas no Cone Sul, onde a taxa sub-regional média saltou de 10,7% em 2016 a 11,9% em 2017. Eliminando o peso negativo que o Brasil vem exercendo sobre a região, tem-se na verdade uma pequena redução de 8,5% a 8,2% no Cone Sul.

Redução também ínfima foi observada, nos países andinos, de apenas 0,1%. Redução um pouco maior foi registrada para o conjunto de países da América Central e México, de 4,5% em 2016 a 4% em 2017. No Caribe, a desocupação reduziu de 7,8% a 7,4% no mesmo biênio, mas seu patamar está mais próximo do Cone Sul que da América Central e do México.

Com relação às estatísticas de gênero, o Panorama Laboral informa que a desocupação aumentou tanto entre as mulheres como entre os homens, mantendo-se, ademais, as distâncias entre ambos. Entre 2016 e 2017, a taxa de desocupação das mulheres aumentou de 9,9% a 10,4%, enquanto no caso dos homens a desocupação passou de 7,2% a 7,6%. Porém mais significativo e preocupante é o fato de que, pela primeira vez nesta década, a taxa de desocupação feminina ultrapassou a casa dos dois dígitos, mantendo-se acima da taxa verificada para os homens em cerca de 1,4 vez.

Em termos etários, observa-se que a desocupação juvenil continua crescendo na média regional: de 18,9% em 2016 a 19,5% em 2017. Em termos práticos, isso significa que um em cada cinco jovens busca e não encontra trabalho, o que equivale a um contingente aproximado de 10,2 milhões de jovens sem ocupação atualmente no continente. Também em relação a esse ponto, cabe notar que o Brasil vem contribuindo negativamente com os resultados gerais agregados.

Como consequência desse conjunto de fenômenos listados acima, são claras as tendências que sugerem uma piora qualitativa nos empregos gerados, pois tem havido uma menor geração de empregos nos setores formais assalariados e protegidos (que baixou de 65,3% em 2013 a 63,4% em 2016), cuja contrapartida tem sido uma maior criação de empregos por conta própria (que passaram de 21,6% a 23,6% no mesmo período). Novamente, cabe notar que essa situação vem sendo pior nos países da América do Sul (puxada negativamente pelo Brasil) do que nos da América Central e no México.

Como se sabe, essa heterogeneidade produtiva se manifesta no fato de que a indústria, que gera empregos de melhor qualidade em termos

de estabilidade, remuneração e proteção social, é o setor que mais vem sofrendo efeitos negativos da crise internacional e da dinâmica econômica altamente dependente e volátil, presente na maior parte dos países latino-americanos. Por outro lado, os setores de comércio e serviços de baixa produtividade são justamente aqueles que mais empregam força de trabalho menos qualificada e justamente os setores que mais vêm crescendo em participação na composição do emprego regional.

Por fim, em termos remuneratórios, olhando dados em um horizonte temporal mais largo, é possível entender porque a primeira década de 2000 vinha sendo identificada como sendo de certo alento desenvolvimentista. Entre 2005 e 2015, houve uma evolução positiva das remunerações em geral para praticamente todos os países da região, que durou até aproximadamente 2012, quando tem início, sobretudo por influência da crise internacional em vigor desde 2008 e dos ajustes nacionais internos dela decorrentes, um período de recuo remuneratório e piora distributiva (OIT, 2017).

Apesar da tendência regional de crescimento dos salários, verificaram-se diferenças marcantes em sua evolução ao nível sub-regional. Os maiores incrementos dos salários reais foram observados no Cone Sul, seguido pelos países andinos, que tiveram aumentos próximos à média regional, enquanto que na América Central e no México os incrementos salariais estiveram abaixo da média entre 2005 e 2015. Nessa sub-região, México, El Salvador e Honduras experimentaram contrações em seus salários reais médios. Já o desempenho superior dos países do Cone Sul está relacionado aos efeitos positivos do ciclo de preços aquecidos das commodities, em par com políticas ativas de aumentos reais de salários praticadas pelos governos da região, tais como a política nacional de valorização real do salário mínimo praticada pelo Brasil entre 2007 e o golpe de 2016.

Também ajuda a explicar a diferença entre as sub-regiões o fato de que, enquanto nos países do Cone Sul e nos países andinos os salários reais no setor privado se moveram junto com os salários do setor público, na América Central e no México os salários reais do setor público aumentaram mais que proporcionalmente os salários do setor privado.

Além disso, embora os salários das trabalhadoras domésticas tenham crescido em todas as sub-regiões, continuam sendo os mais baixos da escala salarial em todos os países.

Mas talvez não seja exagero afirmar que a melhoria remuneratória geral observada até a adoção de orientações novamente liberal-conservadoras na maior parte dos países, desde a difusão da crise internacional que se arrasta desde 2008 pelo continente, tenha sido tributária das melhorias significativas e generalizadas nas políticas voltadas aos salários mínimos reais.

Como é de conhecimento geral, o objetivo das legislações e políticas de salários mínimos é proteger os trabalhadores e as trabalhadoras contra pagamentos indevidamente baixos. Sua aplicação efetiva contribui, portanto, para que trabalhadores de mais baixos salários participem de forma mais equânime dos frutos do progresso técnico, razão pela qual as políticas de salários mínimos são peças importantes para trajetórias econômicas de crescimento inclusivo e redução da pobreza e das desigualdades de remuneração.

Nesses termos, houve entre 2005 e 2015 melhoras significativas e generalizadas dos salários mínimos reais no continente latino-americano, que aumentaram em média 42% no período, algo como 3,6% em termos reais ao ano. O aumento foi maior nos países andinos (4% a.a.), seguidos dos países do Cone Sul (3,8% a.a.) e da América Central e no México (3% a.a.). Internamente às sub-regiões, vê-se que as maiores variações positivas aconteceram em Honduras, no Uruguai e na Bolívia; enquanto as menores se deram no Paraguai, no México, na República Dominicana e na Colômbia.

Adicionalmente, quando se analisam os efeitos do salário mínimo sobre as condições de pobreza, verifica-se que, apesar das melhorias identificadas, esse piso oficial de remuneração ainda é insuficiente para retirar da pobreza a maior parte dos domicílios compostos por quatro pessoas em média e que pertencem ao contingente de 50% de domicílios mais pobres em cada país. Em parte, isso se deve ao não cumprimento da

legislação por parte dos empresários do setor privado; e, em parte, isso está relacionado ao nível oficial ainda muito baixo dessas remunerações.

De todo modo, não é de menor importância o efeito positivo que os salários mínimos desempenharam nas trajetórias nacionais de diminuição dos leques remuneratórios, ou seja, na melhoria distributiva observada sobretudo no interior da classe trabalhadora. Durante o período 2005-2015, houve relevante redução da brecha salarial em todas as sub-regiões do continente. No setor privado, houve quedas relativamente menores da brecha salarial nos países do Cone Sul e da América Central e no México e um leve aumento nos países andinos. Concomitante a isso, houve aumento da massa salarial e melhora nos indicadores distributivos. O maior incremento da massa salarial total se deu no Cone Sul (9,8%) e nos Andes (4,2%), enquanto que na América Central e no México a massa salarial se manteve constante em termos relativos. Em termos distributivos, por sua vez, houve redução da desigualdade de renda do trabalho em todas as sub-regiões do continente. Essa tendência, no entanto, foi persistente apenas até 2013, o que confirma a hipótese de desalento e fracasso do modelo liberal em sua (in) capacidade de manter o ímpeto e o alento desenvolvimentista dos anos imediatamente anteriores (OIT, 2017).

#### **4 REFORMA DAS RELAÇÕES LABORAIS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE**

O alcance das reformas laborais na América Latina tem sido um dos temas centrais do debate regional nos últimos 30 anos, pelo menos. Os índices de flexibilidade laboral, seu alcance, sua magnitude e sua importância, em termos de potencial gerador de empregos, têm sido objeto de discussão controverso para determinar o peso e o papel da legislação laboral sobre o desempenho econômico e social dos países da região.

Tal como mostram os dados e as análises disponíveis (RUÍZ, 2005), vêm sendo numerosas e abrangentes as modificações legais introduzidas

na maior parte dos países latino-americanos, em geral de caráter flexibilizador, embora em alguns casos e momentos específicos tenham sido garantidoras e tentativamente fortalecedoras da proteção social. Em vários países, as modificações se limitaram a redesenhar ou especificar as normas anteriores vigentes. Na Argentina e no Peru, por exemplo, as reformas vêm sendo mais profundas e flexibilizadoras. No Brasil, na Colômbia, no Equador e no Panamá, por sua vez, introduziram-se reformas, que, embora menos extensas, também estiveram orientadas pela perspectiva flexibilizadora. No Chile, na Guatemala e na Nicarágua, as reformas de corte flexibilizador foram aparentemente menos extensas ainda, mas também pelo fato de que esses países já partiam (por ocasião desse estudo de Ruíz, de 2005) de uma base mais flexível em termos alocativos e remuneratórios no mercado de trabalho. Por fim, na Bolívia, em Honduras, no México e no Uruguai, não se pode falar de reforma laboral *stricto sensu*, dado o teor apenas pontual de algumas medidas.

Com relação aos conteúdos dessas reformas, embora a maior parte delas – implementadas ao longo da década de 1990 por toda a América Latina – intentasse ativar mecanismos de flexibilização das relações laborais individuais, o certo é que a maior parte das iniciativas mais recentes já na primeira década de 2000 buscou foco sobre as relações laborais coletivas, inspirando-se com frequência nas normas emanadas da OIT (RUÍZ, 2005). Nesse sentido, boa parte das reformas laborais mais recentes havidas na região espelham alguns dos mais importantes avanços da Comissão de Especialistas em Aplicação de Convênios e Recomendações da OIT. Entre as recomendações, uma das situações mais interessantes vinha sendo o progressivo desenvolvimento e a legitimação social de acordos coletivos como fonte reguladora mais adequada à normatização das relações laborais formalizadas. Não obstante, em termos de resolução de conflitos, o escasso desenvolvimento de conteúdos reais em negociações coletivas torna ainda pouco crível as regulamentações mais progressistas.

De posse do conjunto de considerações anteriores, podemos aqui reafirmar a ideia geral deste artigo, segundo a qual há forte correlação entre o desempenho pífio dos mercados laborais da América Latina

durante a década liberal de 1990 e o conjunto de reformas liberalizantes levadas a cabo nesses países, enquanto, por outro lado, justamente no período de alento desenvolvimentista da primeira década de 2000, quando a orientação geral das reformas foi menos liberalizante e mais centrada nas recomendações da OIT, houve um desempenho melhor e mais promissor dos mercados de trabalho em termos de geração de empregos, formalização, remuneração, representação sindical, proteção social, acesso à justiça do trabalho e melhora distributiva.

Diante dessa constatação, cabe na sequência evidenciar melhor tais resultados para os temas da formalização, proteção social e redistribuição de renda como traços positivos do curto período desenvolvimentista, *vis-à-vis* às tendências conjunturais e progressivamente negativas por conta da nova (porém pior!) onda liberalizante em curso no continente.

## **5 FORMALIZAÇÃO LABORAL: DO ALENTO DESENVOLVIMENTISTA AO FRACASSO LIBERAL**

Segundo Weller (2012b, p. 32),

A partir da sucessão de crises que afetaram a região a partir de 1998, cresceu o questionamento a muitas das políticas aplicadas. No âmbito laboral, as propostas de amplas desregulações não desapareceram das discussões, mas sem dúvida perderam peso político. Como resultado, as reformas se concentraram mais no fortalecimento das políticas ativas do mercado de trabalho que na modificação das relações laborais individuais ou coletivas. O alto crescimento econômico que beneficiou a região a partir de 2003/2004 abriu espaço para um contexto favorável à geração de emprego e à melhora de sua qualidade. Em vários países, sobretudo sob governos de orientação mais à esquerda que a predominante nos anos 90, tentou-se novamente regular o mercado laboral, fortalecendo a

organização sindical, o diálogo social, a capacitação e a formalização do emprego.

Essa citação corrobora as afirmações feitas nas seções anteriores, no sentido de comprovar que, durante o período dito desenvolvimentista, em que se combinam uma postura político-institucional mais ativa e ativa de alguns países frente à dependência capitalista, com dinâmica econômica e social mais pujante e nacionalmente decidida em termos de geração de empregos e renda, há desempenho agregado melhor e mais sustentável, tanto do ponto de vista econômico como político. Ainda nas palavras do mesmo autor,

A partir de 2003-2004, no contexto de um crescimento econômico relativamente alto e prolongado para a América Latina, os setores de produtividade média e alta começaram a gerar postos de trabalho em quantidade significativa. Assim, aumentaram sua participação na estrutura ocupacional urbana de 48,8% em 2002-2003 para 52% em 2008-2009. Ao mesmo tempo, foi contida a ampliação das brechas de produtividade. [...] Ainda assim, é evidente que a estrutura econômica produtiva e institucional da América Latina não tem sido capaz de gerar os empregos de qualidade necessários para diminuir a pobreza de maneira substantiva. De fato, no fim da década passada, na média simples de 18 países, 23% dos ocupados urbanos latino-americanos eram pobres e 7%, indigentes. No caso dos ocupados rurais (em 16 países), essa proporção sobe para 41% e 22%, respectivamente. Por outro lado, embora estar ocupado reduza a possibilidade de ser pobre, está longe de assegurar uma renda digna. Entre os ocupados, a pobreza afeta, sobretudo, os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores familiares não remunerados e, em um grau um pouco menor, os assalariados privados. Outra categoria ocupacional que costuma registrar indicadores ruins de qualidade é o serviço doméstico, tanto no que diz respeito à renda



como à possibilidade de contar com um contrato de trabalho e proteção social (WELLER, 2012b, p. 36).

Diante desse quadro, Tokman (2009) sugere cinco pilares para combater e incorporar a economia informal a uma dinâmica economicamente mais estruturada e socialmente mais justa<sup>2</sup>, a saber:

- i) desenvolvimento produtivo e regulatório das atividades informais: trata-se de reconhecer aos microempresários e trabalhadores independentes o direito a desenvolver atividades produtivas que lhes permitam gerar renda e ao mesmo tempo diminuir a vulnerabilidade derivada de sua condição de informalidade;
- ii) direitos laborais em empresas informais com capacidade de pagamento limitada: nas empresas informais se encontra mais de um terço dos trabalhadores assalariados do setor privado da América Latina, e 68% deles não possuem contratos de trabalho escritos. Isso significa que, para a maioria, a proteção laboral e social não constitui um direito, já que carece de uma relação laboral reconhecida. Por sua vez, as unidades produtivas informais têm escassa capacidade de pagamento para enfrentar as obrigações inerentes à relação de trabalho;
- iii) medidas contra a insegurança e a desproteção dos trabalhadores informais em empresas formais: a insegurança e a desproteção se associam à inexistência de relações laborais reconhecidas legal e explicitamente, mas também à existência de relações que se regem por contratos diferentes do contrato de trabalho por tempo indeterminado. Ambas as situações se apresentam tanto em microempresas como em empresas formais. Não obstante, as primeiras predominam nas empresas informais, enquanto que as segundas o fazem nas empresas formais, pelo que seus trabalhadores se consideram integrantes da economia informal;
- iv) regulação de relações laborais difusas: um quarto âmbito de regulação é das relações de trabalho ditas difusas, porque são difíceis de reconhecer, estão encobertas ou ficam desamparadas

---

<sup>2</sup> Ver também Tokman (2010), Durán (2011) e Amarante e Arin (2015).

devido a omissões da legislação laboral ou da fiscalização legal. Em muitos casos, as obrigações e os direitos das partes não estão claros, o que pode se traduzir em perda de proteção dos trabalhadores. Ademais, tais relações difusas são cada vez mais importantes no contexto da globalização e da descentralização da produção, razão pela qual se torna necessário estabelecer direitos dos trabalhadores e designar responsabilidades com respeito ao cumprimento das obrigações entre diferentes empresas envolvidas;

- v) proteção social para os trabalhadores informais: dotar de cobertura de proteção social os ocupados no setor informal requer uma estratégia que possa incluir desde a expansão da cobertura dos sistemas existentes até o desenvolvimento de novos instrumentos de proteção, como os seguros e a consolidação de recursos aportados pelos próprios trabalhadores informais. Essa cobertura deveria incluir serviços de saúde, pensões e, dado o predomínio de mulheres trabalhadoras nesse contingente, cobertura por maternidade. Também se estenderia tanto aos trabalhadores de microempresas como aos independentes. No caso dos trabalhadores informais de empresas formais, a responsabilidade pela proteção deveria vincular-se ao aperfeiçoamento do contrato de trabalho e à contribuição compartilhada com o empregador.

É evidente que tal conjunto de recomendações, porquanto corretas em si mesmas, apenas poderá ter curso efetivo em contextos desenvolvimentistas de maior autonomização nacional, em contraste com as tendências atuais de liberalização dos mercados e, portanto, incremento da dependência e da heterogeneidade estrutural nas sociedades latino-americanas.

## 6 PROTEÇÃO SOCIAL: DO ALENTO DESENVOLVIMENTISTA AO FRACASSO LIBERAL

A proteção social é um fenômeno aqui entendido a partir da capacidade de cobertura social propiciada por um conjunto pré-definido de políticas sociais – políticas essas que transferem renda monetária no âmbito da previdência social, da assistência social e de políticas de emprego, trabalho e renda, conforme mais amplamente discutido em Castel (2010) ou Cardoso Jr. (2013), de onde retiramos e adaptamos os Quadros 4 e 5 a seguir.

**Quadro 4 – Os mundos da proteção e da desproteção social segundo a condição de atividade da população em idade ativa e inativa nos modelos de proteção laboral e social dominantes na América Latina**

	<b>Mundo do trabalho</b>	<b>Mundo da inatividade</b>
<b>Proteção social</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ocupação protegida contributiva: regimes gerais de previdência urbanos e regimes próprios para servidores do Estado;</li> <li>2. auto-ocupação protegida contributiva;</li> <li>3. segurados especiais: regimes de cobertura rural parcialmente contributivos;</li> <li>4. proteção temporária: seguro-desemprego.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. cobertura previdenciária: regimes gerais urbanos e rurais e regimes próprios de servidores públicos;</li> <li>6. cobertura assistencial estatal + filantrópica;</li> <li>7. cobertura previdenciária privada.</li> </ol>
<b>Desproteção social</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ocupação desprotegida: assalariamento sem carteira;</li> <li>2. auto-ocupação desprotegida: autônomos não contribuintes;</li> <li>3. desemprego involuntário.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. ausência de cobertura previdenciária (estatal ou privada);</li> <li>5. ausência de cobertura assistencial (estatal ou filantrópica).</li> </ol>

Fonte: elaboração do autor, a partir de Cardoso Jr. (2013).

O substrato teórico-metodológico para entender a definição de proteção restrita abarcada pelo Quadro 4 é a constatação de que toda sociedade, em cada momento do tempo, aciona e combina de forma diferenciada (seja voluntária ou involuntariamente) quatro grandes segmentos sociais, claramente discerníveis, na tarefa indispensável de gerar proteção social ao seu corpo populacional ou, mais modernamente, à sua comunidade de famílias e cidadãos (ESPING-ANDERSEN, 2000).

Os quatro grandes segmentos sociais são: o Estado, o mercado, as famílias e as comunidades civis de atuação em cada espaço nacional, as quais incluem não só a atuação das comunidades difusas e institucionalizadas, mas ainda a atuação do chamado setor público não estatal ou pouco terceiro setor. No caso latino-americano, haveria certa divisão de responsabilidades ou de atribuições para aqueles quatro grandes segmentos sociais, conforme nos esclarece o Quadro 5 a seguir.

**Quadro 5 – Grau de proteção social, por classes sociais e entes provedores em situações típicas da América Latina**

<b>Obtenção de proteção social, por classes sociais e entes provedores – Brasil</b>			
	<b>Classes altas</b>	<b>Classes médias</b>	<b>Classes baixas</b>
<b>Estado</b>	Médio	Alto	Alto
<b>Mercado</b>	Alto	Médio	Baixo
<b>Famílias</b>	Médio	Alto	Alto
<b>Sociedade civil</b>	Baixo	Baixo	Médio

Fonte: elaboração do autor, a partir de Cardoso Jr. (2013).

Em linhas gerais, poderíamos dizer que a proteção social, para as classes superiores na pirâmide distributiva, dependeria fortemente do seu acesso aos mercados privados de educação (sobretudo nos níveis fundamental e médio), à saúde e à previdência complementar, ainda que o Estado compareça, em alguma medida, como provedor de determinados bens e serviços, sobretudo na educação superior, certas especialidades da saúde, teto de remuneração da previdência pública etc.

Já os estratos médios da pirâmide social estariam sendo majoritariamente cobertos pelas políticas públicas do Estado, sobretudo em educação, saúde, previdência e segurança pública, com alta participação também das próprias redes familiares na provisão de parte não desprezível de bens e serviços nessas mesmas áreas. Para esses estratos, o mercado apareceria de modo mediano na provisão de bens e serviços. Por fim, as classes sociais inferiores da pirâmide distributiva estariam a depender, majoritariamente, do Estado e das famílias, sendo baixa a participação do mercado e média a da sociedade civil organizada na provisão de bens e serviços de proteção social a esses segmentos.

Dito isso, e focando doravante apenas no vínculo entre emprego e proteção social, vemos que historicamente esse vínculo se assenta na centralidade do trabalho como mecanismo de inclusão, acesso ao bem-estar e também na dialética de aportes e reconhecimentos das pessoas (CEPAL, 2012a). Essa articulação supõe a capacidade de modernização da estrutura produtiva e o dinamismo econômico necessário para viabilizar o pleno emprego, majoritariamente formalizado e contributivo à seguridade social, com aportes de distintas fontes, incluído o gasto público social. O vínculo entre emprego e proteção social implica também que os atores têm funções definidas no marco institucional de negociação e equilíbrio de poderes, em que o Estado cumpre papel fundamental para garantir tal equilíbrio, de tal modo que o processo produtivo se traduza em benefícios compartilhados entre os atores (CEPAL, 2012a).

Ocorre que as dinâmicas estruturais de dependência e heterogeneidade que dominam a América Latina impõem desigualdades regionais, setoriais, laborais e sociais de várias ordens, tais que, de um lado, prevalecem restrições a setores expressivos da população para se integrarem às redes de seguridade social existentes. Há um grande exército de excluídos do emprego formal protegido, com inserções precárias, alta rotatividade, remunerações baixas e oscilantes, quase ausência de patrimônios ou quaisquer estoques de ativos e de capacidades humanas, situações que se convertem em ausência ou precariedade de vínculos e aportes contributivos para grandes contingentes populacionais. De outro lado, a dinâmica de informalidade, flexibilização e novas formas

de organização e contratação laboral há solapado a estabilidade dos empregos, debilitando os atores sindicais e o próprio estatuto protetivo do trabalho, portanto, a capacidade de apropriação e transmissão dos ganhos de produtividade produzidos pelo sistema (CEPAL, 2012a).

Na maioria dos países latino-americanos, a combinação entre restrição fiscal e desregulação econômica deixou pouca margem aos Estados para cobrirem as necessidades de bem-estar de suas populações. Isso reforçou o desenvolvimento de políticas públicas assistenciais e focalizadas, muito distantes de um universalismo básico de bem-estar social. Com isso, aparecem com mais nitidez que nunca os vínculos entre heterogeneidade estrutural, (des) emprego e (des) proteção social na maior parte dos países da região. Daí a correta insistência da CEPAL, em vários de seus documentos oficiais (CEPAL, 2010, 2012a, 2012b, 2014, 2016, 2017, 2018), e de outros autores (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018; INFANTE, 2011; SOJO, 2017; TOKMAN, 2010; WELLER, 2012a etc.) no sentido de afirmar que

Sem convergência produtiva as desigualdades estruturais seguirão traduzindo-se em exclusões e desigualdades persistentes no mercado de trabalho. Sem o emprego, dificilmente se pode avançar até a igualdade de oportunidades e a uma cidadania ativa, pois este constitui o mecanismo consagrado da sociedade capitalista para viabilizar aportes e retribuições, passar do privado ao público, e imprimir sentido à vida pessoal como contribuição ao progresso coletivo. Sem proteção social, importantes setores da população seguirão tendo dificuldades para ingressar no mundo do trabalho e, ainda que ingressem, seguirão sendo vítimas recorrentes das desigualdades que o mercado de trabalho reproduz (CEPAL, 2012a, p. 27).

Não obstante o panorama acima narrado ser o padrão histórico da América Latina em termos da relação mundo do trabalho e proteção social, padrão esse típico dos contextos de dependência e heterogeneidade aguçados nos momentos de predomínio liberal-conservador

dos modelos de crescimento apregoados pela ideologia de mercado, a região vivenciou, em um curto intervalo de tempo, a princípio dos anos 2000, um conjunto de situações que suscitavam certo alento desenvolvimentista.

Em primeiro lugar, houve certa dinâmica econômica favorável ao crescimento inclusivo, com melhoria geral dos indicadores de mercado de trabalho (maior e melhor ocupação, formalização dos vínculos, remuneração, proteção social, desconcentração da renda laboral em 11 dos 18 países estudados), redução da pobreza e da indigência, e aumento consistente da participação do gasto social na renda nacional, concomitante ao incremento da arrecadação tributária sem pressão inflacionária generalizada (CEPAL, 2012a).

Em segundo lugar, a região como um todo demonstrava ter capacidade para aproveitar o bônus demográfico gerado por uma menor taxa de dependência, isto é, aumento da proporção da população ocupada em idade ativa sobre a população inativa dependente (CEPAL, 2012a).

Em terceiro, ainda que no campo econômico persistissem orientações predominantemente excludentes e inclusive regressivas, no campo das políticas sociais a ortodoxia dos anos oitenta e noventa parecia ir cedendo espaço frente a novas formas de pensar o papel do Estado na garantia de proteção social, combate à pobreza e à desigualdade. A evidência para tanto é que, na primeira década de 2000, foram postas em movimento, em vários países latino-americanos, políticas públicas destinadas a fortalecer o pilar não contributivo da proteção social, e, em uma lógica mais universalista, esforços foram feitos para estender direitos e serviços sociais em saúde, educação, previdência pública e assistência social, mormente no campo dos programas de transferências monetárias a segmentos pobres e vulneráveis em cada país (CEPAL, 2012a).

Por fim, mesmo diante da crise econômica internacional deflagrada em 2008, houve reações não convencionais (leia-se: não liberal-conservadoras) por parte dos governos latino-americanos que na ocasião tentavam praticar orientações algo mais autônomas ou contestatórias ao padrão dominante de políticas sugeridas pelos organismos internacionais.

Em tais casos, como no Brasil, na Argentina, no Uruguai, na Bolívia, no Equador e na Venezuela, políticas contracíclicas de manutenção da demanda agregada (via investimentos públicos e gasto social) foram implementadas com êxito variável em cada caso concreto (CEPAL, 2012a).

Tal como demonstrado pela experiência brasileira do período 2003-2013,

[...] não apenas foi possível compatibilizar certa retomada de crescimento econômico com reestruturação geral do mercado de trabalho e manutenção da estabilidade monetária, como isto se deu sem que tivesse havido reforma profunda – *mantra liberal* – do padrão de regulação do trabalho ou da proteção social no país (CARDOSO JR.; HAMASAKI, 2014, p. 28, grifo dos autores).

Com isso, demonstrou-se a incompatibilidade intrínseca entre os modelos de estruturação dos mercados de trabalho com proteção social historicamente constituídos na América Latina e os modelos de desenvolvimento de cunho liberal. Tal incompatibilidade se dá, fundamentalmente, pela inadequação que se estabelece entre a dinâmica econômica de tipo liberal e a natureza heterogênea e desigual do mercado de trabalho latino-americano. Modelos de tipo liberal são, assim, inadequados a economias de tipo periférico-tardias, como as da América Latina, e contraproducentes a mercados de trabalho delas derivados (CARDOSO JR., 2013).

## **7 REDISTRIBUIÇÃO X RECONCENTRAÇÃO DE RENDA: DO ALENTO DESENVOLVIMENTISTA AO FRACASSO LIBERAL**

Durante o curto período de alento desenvolvimentista na América Latina, basicamente a primeira década dos anos 2000, houve uma combinação virtuosa de tendências presentes nos mercados de trabalho nacionais, que, acopladas aos respectivos modelos de proteção social (laboral, previdenciária e assistencial), permitiram a convivência entre



uma dinâmica de crescimento econômico favorável à redução da heterogeneidade estrutural em cada país, com indicadores de redução da concentração da renda do trabalho na maior parte dos casos.

Esse fenômeno, por um lado, raro na história de longa duração da América Latina, e, por outro, dependente de uma combinação e sustentação de políticas públicas simultâneas de crescimento e redistribuição, produziu efeitos positivos sobre a dinâmica produtiva e também sobre variáveis críticas do mercado de trabalho, que ajudaram a recolocar o tema da igualdade no centro do debate latino-americano sobre desenvolvimento durante esse período.

A CEPAL, por exemplo, argumenta que isso se deu por duas razões:

Primeiro, porque dá às políticas um fundamento último centrado num enfoque de direitos e uma vocação humanista que recolhe a herança mais apreciada da modernidade. Segundo, porque a igualdade é também uma condição para avançar rumo a um modelo de desenvolvimento focado na inovação e na aprendizagem, com seus efeitos positivos sobre a produtividade, a sustentabilidade econômica e ambiental, a difusão da sociedade do conhecimento e o fortalecimento da democracia e da cidadania plena (CEPAL, 2018, p. 5).

A mensagem central, portanto, consistia em afirmar que a desigualdade implica grandes custos de eficiência micro e macroeconômica, do que redundava a ideia-força de que sua superação seja uma condição necessária para o desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Segundo esse enfoque,

A igualdade é uma condição necessária para a eficiência dinâmica do sistema ao criar um ambiente institucional, de políticas e de esforços que prioriza a inovação e a construção de capacidades. Sob esta perspectiva, a igualdade é mais relevante na atualidade do que no passado, devido ao impacto da revolução tecnológica, que torna a construção de capacidades

e o fechamento de lacunas uma tarefa mais urgente e necessária. Essa urgência é acentuada pela insustentabilidade do atual padrão de crescimento, que obriga a aproveitar a revolução tecnológica em favor da transformação da matriz energética e dirigir os processos produtivos para processos de baixo carbono, preservando o meio ambiente e seus serviços produtivos para as próximas gerações. Os mecanismos através dos quais opera a relação entre causalidade e eficiência são a difusão muito mais ampla na sociedade da educação e das capacidades; a eliminação das barreiras à criatividade e ao esforço que representam as discriminações de qualquer tipo; o seguro social proporcionado pelo Estado de bem-estar que permite aos agentes aceitar, em maior grau, os riscos inerentes à inovação; e a superação da cultura do privilégio e da economia política que fecham o caminho a novos agentes, setores e ideias que transformam a economia e desafiam comportamentos rentistas baseados em vantagens comparativas estáticas ou privilégios políticos (CEPAL, 2018, p. 7).

Diante dessa posição, que vem sendo corroborada tanto do ponto de vista teórico como empírico, Weller (2012a) argumenta que a geração de empregos produtivos é uma primeira condição necessária para reduzir as elevadas heterogeneidades e desigualdades ainda presentes na América Latina. Sem essa inserção produtiva e sustentável ao longo do tempo na estrutura de produção e consumo da população latino-americana, as desigualdades regionais têm poucas chances de serem enfrentadas e reduzidas apenas com base em programas assistenciais ou de transferências monetárias. Portanto, a geração de empregos produtivos deve ser o ponto de partida de estratégias nacionais para reduzir as desigualdades na estrutura produtiva e nos mercados laborais, obviamente sem desconsiderar a importância das políticas salariais e assistenciais como ferramentas complementares.

Entre elas, destaquem-se as políticas de acesso à educação e à saúde, que, ao incrementarem as capacidades individuais e as oportunidades coletivas, alavancam a inovação e os aumentos de produtividade sistêmica. Quando uma pessoa abandona seus estudos antes de concluir a educação primária ou secundária, seu potencial produtivo se ressentido pelo resto de sua vida ativa. O menor salário que receberá, *ceteris paribus*, em relação a trabalhadores com mais anos de educação formal, é um indicador da perda de produtividade e bem-estar que esse abandono implica. A magnitude dessa perda é muito elevada ao longo do tempo. O custo para a sociedade não se esgota na perda futura de renda da pessoa que não continua seus estudos, já que há externalidades positivas associadas à interação entre pessoas com alto nível de educação; em outras palavras, o benefício social do investimento em educação vai além do benefício privado. Quando a desigualdade impede o acesso à educação, seus efeitos não são localizados, mas se difundem, afetando todo o sistema econômico. Na América Latina, uma proporção muito significativa da população com mais de 18 anos não alcança um nível equivalente ao primeiro ciclo de educação secundária completo, e a isso se somam notáveis diferenças entre o primeiro e o último quintil de renda. Por outro lado, a situação dos países é heterogênea. Em um extremo, encontra-se a Guatemala, onde somente 50% da população acima de 18 anos alcança um nível equivalente à conclusão do primeiro ciclo de educação secundária. No outro extremo está o Chile, onde essa cifra supera 80% (WELLER, 2012a).

Existem outras dimensões da desigualdade que se relacionam estreitamente com essas mais tradicionais. Uma delas é a sua expressão territorial, já que a pobreza ou os baixos níveis de desenvolvimento se concentram em certas áreas. As cidades são parte dessa dinâmica territorial que tende a concentrar espacialmente o desenvolvimento e a gerar polarizações, tanto nas próprias cidades como em sua relação com o mundo rural. Outras desigualdades estão relacionadas com a deterioração ambiental: os setores de menores recursos são os que sofrem em maior medida as consequências negativas da poluição em zonas urbanas, e os camponeses pobres são os que trabalham nos ecossistemas

rurais mais degradados. Por outro lado, a infraestrutura existente e os padrões de investimento nessa infraestrutura consolidam e reproduzem as desigualdades territoriais e ambientais (WELLER, 2012a).

Relativamente a tais dimensões da desigualdade, o índice de desenvolvimento regional (IDR) latino-americano de 2015, elaborado pela Cepal, oferece uma perspectiva ampla das desigualdades territoriais. Diferentemente das análises tradicionais de disparidades territoriais que tomam como padrão de referência as médias de cada país, o IDR compara o nível de desenvolvimento relativo de 175 entidades territoriais de oito países da América Latina com as médias da região. Esse enfoque incorpora dimensões adicionais ao PIB por habitante, como a saúde, a educação e o acesso aos serviços públicos. O IDR de 2015 permite identificar as macrorregiões com maiores defasagens relativas em matéria de desenvolvimento econômico-social, entre as quais se encontram o nordeste do Brasil, o sudoeste do México e as zonas andinas e amazônicas da Bolívia, da Colômbia, do Equador e do Peru (WELLER, 2012a).

Outra dimensão importante destacada pela CEPAL é a relação entre desigualdade e instituições. A transmissão intergeracional da pobreza reflete e reforça a transmissão intergeracional de instituições excludentes. Um fator explicativo dessa persistência é que a desigualdade é incorporada à cultura da sociedade, que percebe como natural que certos grupos desfrutem dos direitos negados a outros. Cria-se assim uma cultura do privilégio que é implicitamente aceita tanto pelos grupos privilegiados como pelos excluídos. Em suma, ao efeito direto da desigualdade sobre a aprendizagem e as capacidades se soma um efeito talvez menos visível, mas não menos importante: o enfraquecimento das capacidades do Estado e da eficácia das políticas públicas. A economia política da desigualdade e sua estreita relação com as instituições e a cultura que governam as relações sociais são uma barreira ao aumento da produtividade e ao crescimento, pois limitam a oferta de bens públicos imprescindíveis para a existência de mercados competitivos e agentes inovadores. Já em uma sociedade democrática, os bens públicos são uma materialização da igualdade e do sentido de pertencimento (WELLER, 2012a).

Assim, por exemplo, a população afrodescendente, cujos antepassados foram escravizados e submetidos a trabalhos forçados, continua sofrendo maiores níveis de pobreza, menores níveis de educação, maior exposição aos efeitos negativos da segregação territorial e uma inserção ocupacional nos nichos mais precários do mercado de trabalho. As taxas de pobreza das populações indígena e afrodescendente são maiores do que as do resto da população, ao mesmo tempo em que a má distribuição da renda ilustra a associação entre etnia e desigualdade social, sendo muito maior a porcentagem de afrodescendentes e indígenas situados no quintil mais pobre (WELLER, 2012a).

Sob a perspectiva do desenvolvimento com igualdade, a cultura do privilégio é preocupante, porque naturaliza a relação entre o lugar que se ocupa na escala social e o maior ou menor acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à segurança e à habitabilidade do lugar em que se vive. Essa dinâmica se dissemina em múltiplos âmbitos, nos quais fatores estruturais e institucionais concorrem para perpetuar ou recriar uma ordem de desigual. O sistema tributário da região expressa essa cultura do privilégio.

Na América Latina e no Caribe persistem privilégios tributários que se concretizam em isenções, evasão, elisão e baixo imposto sobre a renda. Grande parte da carga tributária é indireta e recai sobre o consumo, enquanto o imposto sobre a renda é inferior ao que existe, em média, nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A carga tributária média da região é a metade da média de um conjunto de 15 países da União Europeia, e essa diferença se concentra no imposto sobre a renda de pessoas físicas. Na região, a maior parte da carga tributária provém de impostos sobre o consumo e tem um efeito regressivo. A grande diferença entre o poder redistributivo da política fiscal dos países latino-americanos e caribenhos e o das economias desenvolvidas encontra-se nas transferências monetárias e nos impostos diretos, já que a queda do coeficiente de Gini provocada pela distribuição do gasto em educação e saúde é semelhante em ambos os grupos. Em média, o coeficiente de Gini da região cai apenas três pontos percentuais depois da ação fiscal direta, enquanto a provisão pública de serviços de educação e saúde o reduz em seis pontos adicionais (CEPAL, 2018).

Já nos países europeus e em outras economias da OCDE, o efeito redistributivo conjunto das transferências monetárias e do imposto sobre a renda pessoal é de 19 e 17 pontos percentuais em média, respectivamente, enquanto a redistribuição efetuada via gasto público se situa entre 6 e 7 pontos percentuais. O fraco efeito redistributivo da tributação, seja pela composição e carga tributária, pela falta de fiscalização efetiva ou pelas regalias vigentes, faz parte de um sistema de privilégios em que quem tem mais não percebe o compromisso social de contribuir para o bem comum pela via fiscal. No entanto, um claro efeito redistributivo obtido mediante a tributação, que possa ser percebido como norma da sociedade, não só é indispensável para promover mais igualdade, mas também constitui um sinal comunicativo e de conscientização sobre a igualdade de direitos.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem razão a Cepal (2016, p. 29) quando afirma que

O estilo de desenvolvimento dominante gerou enormes desequilíbrios e sua transformação é uma tarefa complexa. A dificuldade reside na economia política, o conjunto de interesses e alianças que predominam e definem as regras do jogo, tanto no plano internacional como no interno. Há um claro conflito. Diversos atores, tanto públicos como privados, têm interesse em proteger seus investimentos e a atual distribuição de rentabilidades; outros teriam muito a ganhar com a transição para um padrão de crescimento mais inclusivo e sustentável ambientalmente. O problema é que os custos da conversão a um novo padrão são imediatos e estão concentrados, enquanto os benefícios serão percebidos no futuro e são difusos. Em particular, a distribuição de custos e benefícios está em correlação inversa com a distribuição de poder no estilo vigente, o que dificulta a construção de alianças para avançar.

Pelos motivos expostos, a CEPAL (2016) chama a atenção para mecanismos de governança necessários em quatro âmbitos: i) uma coordenação internacional das economias que favoreça a expansão sustentada do investimento, baseada em políticas fiscais que priorizem projetos de baixo carbono e de maior eficiência energética; ii) uma nova arquitetura financeira internacional que reduza a volatilidade real e de preços e avance na reforma do sistema monetário internacional; iii) uma governança do comércio e da tecnologia sobre bases multilaterais que facilite e amplie o acesso à tecnologia e ao financiamento para o desacoplamento entre o crescimento e o impacto ambiental, propiciando a correção das assimetrias entre países e regiões; e iv) uma governança compartilhada dos componentes essenciais da economia digital no âmbito global e regional. Essas tarefas demandam, de forma paralela, em âmbito nacional em cada país, uma aposta na universalização da proteção social e na provisão de serviços de educação e saúde para gerar respostas proativas ante a incerteza própria da globalização e da revolução tecnológica.

No que se refere à macroeconomia, reafirma-se a necessidade de uma política orientada ao desenvolvimento, que, além de controlar a inflação, fortaleça os instrumentos anticíclicos, articulando os objetivos da estabilidade financeira com os da transformação produtiva e a melhoria da distribuição da renda (CEPAL, 2010). Com relação às políticas sociais, o enfoque de direitos e a busca da igualdade substantiva se situam como eixos dos novos regimes de bem-estar, para possibilitar o aproveitamento das sinergias entre igualdade e eficiência do sistema econômico. Em matéria ambiental, a atenção concentra-se em três pilares da descarbonização, que incluem a digitalização da sociedade e da produção (particularmente das microempresas e das pequenas e médias empresas, devido ao seu peso na geração de empregos e salários), o desenvolvimento de cidades sustentáveis e a ênfase nas energias renováveis (CEPAL, 2018).

Chegando especificamente ao mundo do trabalho, Weller (2012b) aponta diretrizes para melhorar as condições de trabalho na América

Latina: i) enfrentar a elevada instabilidade como característica do mercado de trabalho; ii) aperfeiçoar a institucionalidade do trabalho existente; e iii) enfrentar a desigualdade vinculada com as condições de trabalho. No entanto, sustenta o autor, previamente é preciso sublinhar a importância de políticas que fomentem um crescimento econômico elevado e sustentável, estimulem aumentos contínuos da produtividade do trabalho e reduzam as importantes brechas de produtividade entre segmentos da estrutura produtiva, conforme também salientam Toledo e Neffa (2010), ao analisarem os modelos produtivos dominantes na Argentina, no Brasil, na Colômbia, no México e na Venezuela.

Na mesma linha de argumentação, em trabalho realizado no âmbito da OIT, Infante (2017) assinala que, quando a mudança estrutural redundando em redução de brechas de produtividade, diversificação da estrutura produtiva e incremento agregado da produtividade, o mundo do trabalho se beneficia em termos de igualdade, porque se reduzem as brechas salariais e o emprego de qualidade se torna mais abrangente. Para tanto, o trabalho precisa ser livremente escolhido, produtivo, adequadamente remunerado e respaldado por uma proteção social apropriada – em suma, o trabalho decente, nos termos da OIT. Pois justamente essa combinação de fatores esteve presente na América Latina nesse interregno desenvolvimentista recente (anos 2000), quando se comprovou em vários países a exequibilidade de políticas simultâneas e não contraditórias de crescimento econômico e geração de empregos, além de políticas laborais e de proteção social desenhadas para ratificar – ao mesmo tempo que retroalimentar – o próprio crescimento da economia.

Nesse contexto, as políticas de formalização devem contemplar dois objetivos simultâneos: i) por um lado, facilitar o caminho da classe trabalhadora à economia formal e promover eficazmente o emprego produtivo na economia já formalizada; ii) por outro, melhorar as condições de trabalho e de vida daqueles que se encontram na economia informal, de modo que a orientação geral seja de mais e melhor inclusão social que de punição ou segregação (TOKMAN, 2009, 2010).



Por fim, tudo somado, Cardoso Jr. e Hamasaki (2014), ao estudarem a experiência brasileira entre as décadas liberal (1990) e desenvolvimentista (2000) no que tange às relações entre padrões de desenvolvimento, mercado de trabalho e proteção social, já haviam apontado para a necessidade de uma agenda mais explícita, orgânica e sistêmica de desenvolvimento, ancorada nos seguintes vetores de transformação positiva:

- i) recuperação e sustentação do crescimento econômico em bases mais sólidas e níveis mais elevados que os atuais, vale dizer, indução deliberada do Estado rumo a uma revolução de base técnico-científica-produtiva, capaz de combinar estímulos à chamada economia verde e educação ambiental, com encaideamentos inovativos, nas esferas produtiva e institucional, em processos e produtos;
- ii) reestruturação institucional do padrão de financiamento público em geral e das políticas sociais em particular. Vale dizer: reforma tanto tributária como fiscal, que seja capaz de combinar progressividade na arrecadação com redistributividade nos gastos;
- iii) consolidação de mínimos civilizatórios para a regulação (estruturação e regulamentação) do mundo do trabalho. Vale dizer: aprofundamento de uma cultura de direitos, referenciada ao conjunto de direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais (a chamada Plataforma DHESCA);
- iv) promoção politicamente deliberada da distribuição funcional e pessoal da renda;
- v) construção de novas institucionalidades na relação Estado-sociedade para a promoção da cidadania ampla e para a consolidação democrática. Vale dizer: reforma ético-política nos sistemas de representação, participação e deliberação, com valorização da esfera pública e da cidadania em todos os níveis.

Esse conjunto de diretrizes estratégicas perfila-se, claramente, ao lado do debate político e acadêmico defendido por setores do campo

progressista da sociedade latino-americana, dentro e fora das estruturas de governo. Como corolário, acredita-se não haver solução positiva dentro do caminho liberal-conservador. Defendido por setores atávicos da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e de setores do empresariado, essa alternativa política, orientada ao esvaziamento do papel do Estado, vem novamente trazendo consequências nefastas à América Latina e a outros lugares do mundo.

No caso latino-americano, a via liberal já experimentada ao longo da década de 1990 provocou, entre outras, desarticulação produtiva, financeirização da riqueza, precarização do mercado de trabalho e desmonte do sistema de proteção social, então em formação. A via liberal, portanto, inviabiliza trajetórias sustentadas de homogeneização econômica e social aos países que a ela aderem, não podendo se constituir em alternativa crível aos desafios da contemporaneidade colocados para a região já nesta segunda década de século XXI. Ante a barbárie da dependência estrutural que novamente se avizinha no continente, resta aos países e povos latino-americanos a busca sem trégua por reafirmação nacional como caminho para novas conquistas civilizatórias.

## REFERÊNCIAS

AMARANTE, V.; ARIM, R. (ed.). **Desigualdad e Informalidad**: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas. Santiago: Cepal, 2015.

BIELSCHOWSKY, R.; TORRES, M. (comp.). **Desarrollo e Igualdad**: el pensamiento de la Cepal en su séptimo decenio: textos seleccionados del período 2008-2018. Santiago: Cepal, 2018.

CARDOSO JR., J. C. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**: ensaios de interpretação da história recente. 2013. 468 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, com especialização em Economia Social e do Trabalho) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/286061/1/CardosoJunior\\_JoseCelsoPereira\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/286061/1/CardosoJunior_JoseCelsoPereira_D.pdf). Acesso em: 23 mar. 2020.

CARDOSO JR., J. C.; CAMPOS, A. G. A situação laboral da América Latina na primeira década de 2000. *In*: RODRIGUES, V. A. (org.). **Observatório Internacional de Capacidades Humanas, Desenvolvimento e Políticas Públicas**. Brasília, DF: OICH/Nesp/Ceam/UnB e Opas/OMS, 2013. p. 113-138. Disponível em: [http://capacidadeshumanas.org/oichsitev3/wp-content/uploads/2018/10/9-06\\_Situacao\\_laboral\\_AL\\_JoseCelso\\_AndreGC.pdf](http://capacidadeshumanas.org/oichsitev3/wp-content/uploads/2018/10/9-06_Situacao_laboral_AL_JoseCelso_AndreGC.pdf). Acesso em: 23 mar. 2020.

CARDOSO JR., J. C.; HAMASAKI, C. S. **Padrões de desenvolvimento, mercado de trabalho e proteção social**: a experiência brasileira entre as décadas liberal (1990) e desenvolvimentista (2000). Brasília, DF: IPEA, 2014. (Texto de discussão, n. 2021). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2021\\_web\\_padroes\\_de\\_desenv\\_mercado\\_de\\_trabalho.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2021_web_padroes_de_desenv_mercado_de_trabalho.pdf). Acesso em: 23 mar. 2020.

CASTEL, R. **El ascenso de las incertidumbres**: trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: FCE, 2010.

CEPAL. **A hora da igualdade**: brechas por fechar, caminhos por abrir. Brasília, DF: Cepal, 2010. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2973/LCG2432\\_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2973/LCG2432_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 23 mar. 2020.

CEPAL. **A ineficiência da desigualdade**. Havana: Cepal, 2018. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43569/4/S1800303\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43569/4/S1800303_pt.pdf). Acesso em: 23 mar. 2020.

CEPAL. **Eslabones de la desigualdad**: heterogeneidad estructural, empleo y protección social. Santiago: Cepal, 2012a. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27973/1/S1200141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27973/1/S1200141_es.pdf). Acesso em: 23 mar. 2020.

CEPAL. **Horizontes 2030**: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. Cidade do México: Cepal, 2016. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40161/4/S1600654\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40161/4/S1600654_pt.pdf). Acesso em: 23 mar. 2020.

CEPAL. **Mudança estrutural para a igualdade**: uma visão integrada do desenvolvimento. San Salvador: Cepal, 2012b. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37939/1/LCG2604\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37939/1/LCG2604_pt.pdf). Acesso em: 23 mar. 2020.

CEPAL. **Pactos para la Igualdad**: hacia un futuro sostenible. Lima: Cepal, 2014. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG-2586SES353s\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG-2586SES353s_es.pdf). Acesso em: 23 mar. 2020.

CEPAL. **Panorama Social 2017**. Santiago: Cepal, 2017.

DURÁN, G. Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo. *In*: INFANTE, R. (ed.). **El Desarrollo Inclusivo en América Latina y el Caribe**: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad. Santiago: Cepal, 2011. p. 247-298. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2594/S2011288\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2594/S2011288_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 23 mar. 2020.

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

GARCIA, M. H.; CALVETE, C. S. Colômbia, Brasil e Venezuela e os impactos no mercado de trabalho. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 169-185, 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/108930/107379>. Acesso em: 23 mar. 2020.

INFANTE, R. **América Latina en el “Umbral del Desarrollo”**: un ejercicio de convergencia productiva. Santiago: Cepal, 2011. Disponível em: <https://archivo.cepal.org/pdfs/ebooks/Infanteumbraldevelopment.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

INFANTE, R. **América Latina**: crecimiento, cambio estructural y formalización: 2000-2015. Santiago: OIT, 2017.

LEITE, M. P. A sociologia do trabalho na América Latina: seus temas e problemas revisitados. **Revista de Sociologia e Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 103-127, oct./dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sant/v2n4/2238-3875-sant-02-04-0103.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

OIT. **Panorama Laboral 2017**: América Latina y el Caribe. Lima: OIT, 2017. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_613957.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_613957.pdf). Acesso em: 23 mar. 2020.

RUÍZ, M. L. V. (ed.). **La Reforma Laboral en América Latina**: 15 años después. Lima: OIT, 2005.

SOJO, A. **Protección Social en América Latina**: la desigualdad en el banquillo. Santiago: Cepal, 2017.

TOKMAN, V. E. Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones. *In*: WELLER, J. (ed.). **El nuevo escenario laboral latinoamericano**: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo. Santiago: Cepal, 2009. p. 255-288. Disponible em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1986/1/S3311N964E2009\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1986/1/S3311N964E2009_es.pdf). Acceso em: 23 mar. 2020.

TOKMAN, V. E. **Una Voz en el Camino**: empleo y equidad en América Latina – 40 años de búsqueda. Santiago: FCE, 2010.

TOLEDO, E. G.; NEFFA, J. C. (comp.). **Trabajo y Modelos Productivos en América Latina**: Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela luego de las crisis del modo de desarrollo neoliberal. Buenos Aires: CLACSO, 2010.

WELLER, J. **Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina**. Santiago: Cepal, 2012a. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 122). Disponible em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5355/S1200557\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5355/S1200557_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acceso em: 23 mar. 2020.

WELLER, J. Panorama de las condiciones de trabajo en Latinoamérica. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 232, p. 33-29, marzo/abr. 2012b. Disponible em: [http://plataforma.responsable.net/sites/default/files/panorama\\_de\\_las\\_condiciones\\_de\\_trabajo\\_en\\_america\\_latina.pdf](http://plataforma.responsable.net/sites/default/files/panorama_de_las_condiciones_de_trabajo_en_america_latina.pdf). Acceso em: 23 mar. 2020.

---

# 2

## O SUBDESENVOLVIMENTO E AS “JANELAS DE OPORTUNIDADE”

---

Liana Carleial<sup>1</sup>

“Subdesenvolvimento não se improvisa; é obra de séculos.”

Nélson Rodrigues

### 1 INTRODUÇÃO

Este pequeno artigo aborda a natureza complexa do subdesenvolvimento, que acaba determinando uma tendência de “abrir mão”, ou de perder possibilidades de desenvolvimento econômico e social, mesmo que essas pareçam viáveis, a olho nu, aos analistas econômicos.

A palavra subdesenvolvimento é recente: não tem ainda um século de uso entre nós. É, certamente, uma palavra do pós-segunda guerra mundial. Em 1949, em plena guerra fria, o presidente Truman inaugurou o seu uso, associado às ex-colônias que estavam instituindo os seus estados nacionais (ALTMAN, 2014). No seu discurso de posse para o segundo mandato, declarou:

Faz-se necessário lançar um novo programa que seja audacioso e que ponha as vantagens de nosso avanço científico e de nosso progresso industrial a serviço da melhoria e do crescimento das regiões subdesenvolvidas. Mais da metade das pessoas em todo o mundo

---

<sup>1</sup> É economista, professora titular em economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR), professora convidada do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD/UFPR) e pesquisadora do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania (NDCC) da mesma universidade; é também pesquisadora associada ao Groupe de recherche inter universitaire et interdisciplinaire sur l'emploi, la pauvreté et la protection sociale (GIREPS) da Universidade de Montréal. E-mail: liana.carleial@gmail.com

vive em condições vizinhas à da miséria. Não têm muito o que comer. São vítimas de enfermidades. Sua pobreza constitui uma desvantagem e uma ameaça, tanto para elas quanto para as regiões mais prósperas (TRUMAN, 1949 *apud* ALTMAN, 2014, p. 1).

O subdesenvolvimento emerge, assim, associado à pobreza, à miséria e fundamentalmente, como uma antessala do desenvolvimento. Surpreendentemente, há ainda hoje quem pense norteado por tal visão. Essa, porém, não é a interpretação dos grandes autores latino-americanos, como Furtado e Marini. Para eles, o subdesenvolvimento é produção do próprio capitalismo e nada garante que um país hoje subdesenvolvido será amanhã desenvolvido.

Inicialmente, é a inserção das economias periféricas no mercado internacional na condição de economias exportadoras de produtos primários que lhes confere a condição de periferia de um centro no qual há a capacidade de constituição de um núcleo autônomo de investimentos e a incorporação do progresso técnico com os seus efeitos sobre a acumulação, o crescimento da renda e a geração de posto de trabalho. Conseqüentemente, as economias periféricas constroem uma estrutura produtiva voltada para o exterior, desarticulada de sua estrutura de consumo, cujos ajustes se fazem crescentemente pela importação de produtos mais sofisticados para os detentores da renda de exportação (TAVARES, 1977; MARINI, 2000).

Para Marini (2000), num primeiro momento, quando a divisão internacional do trabalho já havia diferenciado o mundo entre aqueles que haviam conseguido acompanhar os movimentos da revolução industrial ocorrida na Inglaterra e os retardatários, esses já não tinham escolha, pois o sistema produtivo instalado naquela ocasião comandaria o sistema produtivo mundial. Seriam as necessidades deste sistema central que definiriam as possibilidades de inserção dos retardatários no sistema produtivo mundial.

Por essa razão, a inserção da América Latina e do Brasil, em particular, como possuidores de uma base rica de recursos naturais, terras, minérios

e população atendia a uma necessidade dos países centrais; ocupava assim uma posição subordinada expressa na dependência de recursos externos e de tecnologia, na constituição de uma estrutura produtiva heterogênea, pouco diversificada com implicações desastrosas sobre a constituição do seu mercado interno, instalando assim uma tendência de concentração de renda e ainda, um mercado de trabalho heterogêneo e limitado.

Passados então, setenta anos da proposição inicial para a ideia/conceito de subdesenvolvimento, o exemplo brasileiro continua na ordem do dia. Neste ano de 2020, o quadro deteriora-se, pois há dezessete meses, instalou-se o governo federal eleito, em 2018, e não temos sequer uma leve ideia do que pretendem conceber e implementar para permitir que o Brasil retome a rota do crescimento econômico com desenvolvimento social, assentado nas diretrizes da Constituição Federal de 1988. O artigo possui, além dessa introdução, duas outras seções. Na próxima, discutiremos as especificidades do subdesenvolvimento brasileiro e, na seguinte, evidenciaremos que tais especificidades têm nos impedido de aproveitar até as oportunidades gestadas pelo desenvolvimento capitalista nos países desenvolvidos. Ou seja, a permanência do subdesenvolvimento e a ausência de políticas públicas adequadas para revertê-lo, tornaram-se um entrave às possibilidades de desenvolvimento.

## **2 O SUBDESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**

Para Furtado (2000), o subdesenvolvimento não é uma etapa do desenvolvimento, mas uma criação do capitalismo e das formas de relacionamento entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Reverter tal situação exige a definição explícita desse objetivo e a concepção e implementação de políticas públicas que permitam atingir esse fim. Não é uma tarefa fácil, pois a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho é subalterna e a correlação de forças políticas internas pode ser desfavorável, como a que vivemos atualmente.



O subdesenvolvimento que assola o Brasil e os brasileiros possui raízes histórico-estruturais profundas. Alguns fatos são muito marcantes. O primeiro deles foi a presença de pessoas escravizadas no território brasileiro durante três séculos. Como consequência, o Brasil adentrou no mercado internacional sem ter ainda um mercado de trabalho, ou seja, vendiam-se mercadorias produzidas por escravos. Parece simples, mas não é apenas uma questão de forma, é toda uma carga cultural que permeia a nossa história. Não é sem razão que os governos instalados após o golpe de 2016 afrouxaram as regras e políticas de combate ao trabalho escravo ainda existente no país. Ainda nesta semana, foi veiculado na mídia, uma indagação do senhor presidente da República a um deputado, do Partido Social Liberal (PSL-RJ), seu auxiliar, um homem preto, a quem ele indagou: “Quer continuar a ser meu escravo?” A matéria argumenta que o senhor presidente estava exatamente negando ser preconceituoso (OLIVEIRA, 2020).

Não só possuir escravos é ainda um “valor”, possuir terras também. O Brasil ainda é um dos únicos países no mundo civilizado que não realizou reforma agrária e também onde o maior movimento social da América Latina (AL), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), maior produtor de arroz integral da região, e que vem dando uma profunda demonstração de solidariedade, na pandemia do coronavírus, pela farta distribuição de alimentos que realiza, é ainda criminalizado por muitos brasileiros e sua destruição constitui um desejo para alguns donos de terra<sup>2</sup>. Alguns ainda se surpreendem do seu papel político na atualidade. Como assim? Movimento social, por definição, é um movimento político.

Naturalmente, possuir terras é possuir poder. Mesmo a economia brasileira tendo sido a 6ª economia do mundo, em 2011, para muitos brasileiros o importante é deter terra, mesmo que seja improdutiva; melhor que possuir ações na bolsa. Interessante observar que dentre as empresas nacionais com ações na Bolsa, foram aquelas destruídas pela

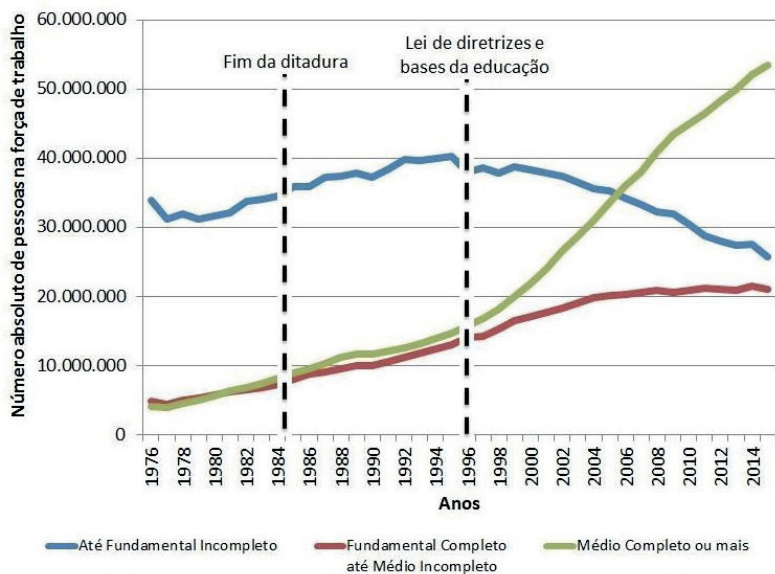
---

<sup>2</sup> Só o MST-Paraná já distribuiu 155 toneladas de alimentos (CONFERENCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 2020, p. 1).

“operação farsa-jato” ou ainda as que estão na lista de privatizações, como o Banco do Brasil. Inesquecível a cena do ministro da economia oferecendo todas ao tio Sam. Há ainda a consequência mais danosa qual seja, a grande participação dessa classe, donos de terra, na conformação social brasileira. Qual o tamanho da bancada ruralista no parlamento brasileiro e quais suas associações na hora do voto?

O segundo aspecto, é a questão educacional. Quando o Brasil saiu da ditadura militar, o nível educacional dos trabalhadores era muito baixo, concentrado apenas no primeiro nível de educação fundamental. Tenho um grande apreço por esse gráfico que vem a seguir, pois evidencia como a democracia faz bem a um país subdesenvolvido e como, só após a Constituição Federal de 1988, conseguimos começar a melhorar o nível educacional dos brasileiros; ao mesmo tempo evidencia como é pernicioso o atual momento, quando os professores de todos os níveis estão sendo criminalizados por esse desgoverno que aí está e quão desrespeitosa é a condução das questões ligadas à ciência e à tecnologia, bem como ao ensino de terceiro grau e às universidades públicas brasileiras. O que esperar de um grupo no poder que nega a ciência e escolhe como modelo educacional as escolas militares? A reunião ministerial do dia 22.04.20, divulgada amplamente, nos permite indagar o que é mesmo ensinado, debatido, criticado enquanto conteúdo curricular, em tais escolas, diante do silêncio dos generais, ao repertório de palavras ali proferidos e da ausência de uma pauta mínima a ser discutida?

**Gráfico 1 – Número de trabalhadores no Brasil, por nível de ensino (1976-2015)**



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1976-2015.

Um terceiro ponto é a questão da saúde dos brasileiros que, como sabemos, está intimamente associada aos padrões de saneamento básico e habitação. Em maio de 2019, mais de 35 milhões de brasileiros não possuíam abastecimento de água tratada e quase 100 milhões não possuíam acesso à coleta de esgoto (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)). É bom lembrar que a cidade formal, no Brasil, convive com uma cidade informal, como as favelas ou moradias precárias,

comuns em todas as grandes cidades brasileiras<sup>3</sup>. A Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC), em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) afirma que o déficit habitacional brasileiro cresceu muito nos últimos anos, especialmente, a partir de 2013, sendo necessárias quase 8 milhões de unidades habitacionais para universalizar o acesso digno a abrigos.

Neste quesito, saúde, o que felizmente nos ajuda é a existência do Sistema Único de Saúde (SUS), serviço complexo, integrado nacionalmente, diverso e universal. O SUS atende, sem discriminação, desde os milhares de casos de gastroenterite que acontecem, anualmente, em países com saneamento básico precário, até transplante de órgãos. No momento da pandemia do corona vírus, a sua imprescindibilidade ficou escancarada, e seduziu até críticos animados que pretendiam entregá-lo ao sistema de saúde privado. Exatamente por isso, tem sofrido cortes sistemáticos de recursos após 2016<sup>4</sup>.

Essas três questões ilustram bem a estruturação do nosso subdesenvolvimento, sem falarmos nas questões econômicas, até porque estão

---

<sup>3</sup> Estas questões estão certamente ligadas ao extinto Ministério das Cidades. Esse foi criado em 1.1.03 extinto em 1.1.20. O que está claro até agora, junho/20, é que grande parte do arcabouço institucional construído no período de sua existência está sendo destruído. O mais simbólico foi o adiamento da 6ª Conferência das Cidades, bem como a tentativa de eliminar o componente de participação social expressa no decreto nº 9759/2019; o Supremo Tribunal Federal (STF) acolheu uma liminar suspensiva mas ainda não julgou o mérito. Igualmente, a Lei nº 11.445/2007 está sendo alterada pelo PL 3261 que impede dois entes federados de colaborarem entre si, o que necessariamente amplia a participação privada nos projetos, atendendo à linha de privatização do Estado brasileiro. Ademais, após o golpe de 2016, todos os programas ligados a estas áreas, tidas como sociais, tiveram seus recursos reduzidos: Minha Casa, Minha Vida; Programa Bolsa Família (PBF); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Nada se sabe do Programa Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS), porém há evidências de que alguns estados e municípios continuam a executá-lo com seus recursos.

<sup>4</sup> No dia 10 de abril de 2018, em Brasília, aconteceu o 1º Fórum Brasil – Agenda Saúde, cujo objetivo foi propor um Novo Sistema de Saúde, que desmantelaria o SUS por seu estrangulamento financeiro. O deputado Espiridião Amim, do Partido Progressista (PP-SC), justificou esse procedimento em razão do SUS ser “um projeto comunista cristão”. Uma das estratégias propostas foi transferir recursos do SUS para financiar a Atenção à Alta Complexidade nos planos privados de saúde (INTEGRA, 2018).

todas entrelaçadas no atraso flagrante de atendimento aos direitos humanos fundamentais.

Para Furtado (2000), como vimos anteriormente, a reversão do subdesenvolvimento exige políticas públicas comprometidas com esse objetivo. O atraso que acumulamos em relação aos efeitos das duas primeiras revoluções tecnológicas marcam a nossa estrutura produtiva. Ainda para Furtado (2000), é marca do subdesenvolvimento a reduzida diversidade e complexidade produtiva e os seus efeitos perversos sobre o mercado de trabalho (informalização, heterogeneidade e pobreza) e o padrão de distribuição de renda, que é fortemente concentrado. Tais características foram agravadas com a reforma trabalhista de 2017, que entronizou o trabalho intermitente - semelhante ao trabalho jornalheiro até 1830, quando o assalariamento ainda não estava tão visível - reduziu direitos trabalhistas e a participação sindical, instituindo a prevalência do negociado, entre patrão e empregado, sobre o legislado, sonho antigo dos empresários por aqui.

Mesmo com esse atraso tecnológico, o Brasil chegou a 1980 com uma estrutura produtiva que havia incorporado a metal-mecânica, e assim era bem semelhante à dos países desenvolvidos e possuía um parque industrial maior do que o da China, Malásia, Tailândia e Coréia juntos (CASSIOLATO, 2001).

Arend e Fonseca (2012) evidenciam que no período 1955-1980 o Brasil conseguiu realizar seu *catching up* centrado numa estratégia de crescimento alicerçado em recursos externos. No entanto, a partir da crise dos anos 80, do século passado, quando a nova revolução tecnológica centrada na microeletrônica instalou-se, ficou evidente a fragilidade da estratégia de delegar ao capital estrangeiro os setores mais dinâmicos da indústria brasileira. Carleial (2004) já argumentava que a entrada do país de forma passiva na globalização, associada à privatização e vendas de empresas nacionais transferiu para o exterior as decisões estratégicas que definiriam os investimentos futuros, transferindo também elos produtivos das cadeias existentes, deixando vazios que nunca mais foram preenchidos. Ao contrário, passamos a ser, meramente, uma parte de firmas-redes transnacionais, como bem ilustra a indústria automotiva

sediada aqui<sup>5</sup>. Tudo isso ainda associado à redução dos investimentos, à limitada base tecnológica e ao frágil papel do Estado como demandador de tecnologia<sup>6</sup>. Do momento recente no qual o Estado brasileiro assume esse papel, ao sustentar a Petrobras, com produção integrada do “poço ao posto”, associada à descoberta do pré-sal, já conhecemos o desfecho.

### 3 E AS JANELAS DE OPORTUNIDADE?

São momentos que podem ocorrer, em razão de mudança de paradigma tecnológico que orienta a economia, mudanças na política econômica, descoberta de um novo insumo ou processo produtivo que favoreça a quem os possui, instituindo uma chance de alteração nos rumos econômicos e sociais de um país ou região; foi o que aconteceu com o Brasil, por exemplo, com a descoberta do pré-sal, oportunidade perdida, já que hoje exportamos óleo cru e importamos o refinado, e nos transformamos no segundo importador de derivados de petróleo do tio Sam.

Na discussão neo-shumpeteriana, grupo de economistas inspirados em Schumpeter, que aprofundou, nos últimos 30 anos, a discussão sobre a importância da Ciência/tecnologia/ inovação para o desenvolvimento, a discussão das mudanças de paradigmas tecnológicos é central. Nesse grupo, destaco um artigo, a meu ver, fundamental, para a compreensão das mudanças geradas pelo paradigma da microeletrônica, já referido anteriormente. O artigo escrito por Carlota Perez (1985) trata da revolução produzida pela microeletrônica, no contexto dos ciclos longos de Kondratiev. Sua contribuição é de grande relevância para a compreensão, significado e consequências de uma mudança de paradigma assentada num novo insumo básico. Perez, que é uma latino-americana, defende que na instalação do novo paradigma abria-se uma “janela de

---

<sup>5</sup> Para uma análise sobre o que são firmas-rede e como agem no Brasil e no mundo, ver Carleial (2001).

<sup>6</sup> Para uma análise importante do papel do Estado como demandador de tecnologia, multiplicando por toda a estrutura produtiva seus efeitos, ver Mazzucato (2014).

oportunidades” para os subdesenvolvidos pois, por não terem adentrado de forma intensa no paradigma anterior, o fordista, teriam custos de ajustes menores. Teriam, evidentemente, de ampliar investimentos, fazer parcerias entre empresas, laboratórios de pesquisas e universidades, criar cursos de formação para os trabalhadores, respeitando a linha de concepção dos sistemas nacionais e regionais de inovação, conceito muito caro para esse grupo de economistas. A bem da verdade, a única experiência próxima a esse conceito que tivemos, foi o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), associado à Embraer, numa parceria de 70 anos, sustentada pelo investimento público. No momento tornou-se uma incógnita, após o desenlace da negociação com a Boeing.

Como vimos, à luz de Arend & Fonseca (2012) e Carleial (2004), o Brasil não conseguiu acompanhar os avanços da revolução tecnológica centrada na microeletrônica; pelo contrário, cumpriu um caminho para trás, à medida que a participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) caiu, em 2019, para um patamar inferior a 1950, no início do processo de substituição de importações. Ademais, a produtividade industrial também caiu significativamente nos últimos trinta anos, se comparada, por exemplo, à dos Estados Unidos (CARLEIAL; CORREA; CARDOSO, 2019). Esse é um dos pontos relevantes do argumento de Furtado (2000) que aponta a permanência das relações de dominação e dependência entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, pois nos países de industrialização tardia os excedentes não se encaminham para a inovação tecnológica e, sim, para o consumo das classes ricas desses países. Logo, a incorporação do progresso técnico nos países desenvolvidos pode ter consequências danosas sobre os subdesenvolvidos, que acabam por absorver técnicas ultrapassadas provindas do exterior. Daí a particular relevância das experiências tecnológicas brasileiras de exploração de petróleo em águas profundas e o caso da Embraer – produção de aviões comerciais, executivos, agrícolas e militares: experiências brasileiras, tecnologias brasileiras.

Não é o caso, no âmbito deste pequeno artigo, de estabelecer comparações entre os efeitos do progresso técnico em Furtado e os

neoschumpeterianos. As perspectivas teóricas são diferentes mas não inconciliáveis. Enquanto Furtado, como é sabido, adota um caminho estruturalista-keynesiano, fortemente conhecedor do papel do Estado, no qual a demanda efetiva é determinante, os neoschumpeterianos privilegiam as firmas como tomadores de decisão desse processo; logo a oferta, bem como o comportamento das Instituições associadas à Ciência e à Tecnologia (C&T); os efeitos sobre a demanda são desencadeados posteriormente. Entretanto, é inescapável reconhecer que a visão furtadiana é mais realista, por ser mais informada sobre a realidade do subdesenvolvimento, quando colocada ao lado da de Perez.

Recentemente, a jovem brilhante economista francesa, uma das ganhadoras do último Prêmio Nobel de Economia, Esther Duflo, numa entrevista ao Jornal EL País, considerou que a pandemia pelo coronavírus gerou impacto no comércio internacional, o que tem provocado muito debate nos Estados Unidos da América (EUA) e na Europa (MARS, 2020). No entanto, atribui ao movimento das pessoas mais do que ao de produtos, o fato de a pandemia ser global. Quem não lembra da seção “Contágio” em Império, de Hardt e Negri (2001)? Ainda ponderando se as consequências teriam sido outras, caso as cadeias produtivas fossem mais locais e menos dependentes da China, Duflo afirma:

Acredito que as empresas aprenderão como é perigoso depender de um único fornecedor, de um único país; então elas se diversificarão. E isso pode significar uma grande oportunidade para os países em desenvolvimento, que têm poucas oportunidades de competir com a China. [...] poderiam ter acesso aos mercados internacionais, fornecer muitos produtos [...]. Isso os ajudaria a se integrar à economia internacional (MARS, 2020, p. 4).



Enfim, estamos diante de uma “nova” janela de oportunidade? Mas, é preciso lembrar que desde a colônia somos integrados à economia internacional<sup>7</sup>. A questão é a natureza dessa integração.

Tudo insinua que é muito difícil falar das possibilidades de um país ou região conhecendo-os apenas como objeto de estudo, sem conhecer sua história e suas entranhas, o jogo das diferentes classes sociais e os interesses que representam.

Para Furtado (1989), é imprescindível que tenhamos um projeto de país claro, explícito e transparente, de tal forma que cada uma das suas regiões, empresas e cidadãos possam se sentir partícipes. Para tanto, é preciso que haja uma correlação de forças internas (estado-governo-políticas públicas-classes sociais) que se comprometam com a reversão desse subdesenvolvimento. É preciso um processo de transformação que englobe o conjunto da sociedade, tendo o Estado um papel de comando, como reza a Constituição Federal de 1988, que lhe impõe um papel diretivo e desenvolvimentista.

A complexidade do nosso problema, no século XXI, é dado pela evidência de que o subdesenvolvimento estrutural transformou-se num subdesenvolvimento globalizado (CARLEIAL, 2004) o qual, após o golpe de 2016, assumiu um caráter de retrocesso civilizatório, como as três grandes questões que abriram esse artigo são capazes de muito bem retratar. A ausência de coordenação nacional das ações e políticas de combate à pandemia do coronavírus, que já ceifou milhares de vidas brasileiras, e a demora de repasse dos recursos financeiros para cidadãos, estados e municípios constituem um grande alerta para os desafios que teremos de enfrentar na construção de um mundo mais solidário e fraterno, num futuro que esperamos ser real em breve. A quem mesmo interessa reverter o subdesenvolvimento brasileiro?

---

<sup>7</sup> Um dos mais complexos conceitos da teoria econômica é, a meu ver, o de integração econômica; certamente, “rios de tinta” foram gastos na busca dessa compreensão, e ele continua escorregadio.

## REFERÊNCIAS

ALTMAN, M. Hoje na História: 1949 - Surge a expressão subdesenvolvimento. **Opera Mundi**: Uol, São Paulo, 20 jan. 2014. Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/historia/33527/hoje-na-historia-1949-surge-a-expressao-subdesenvolvimento>. Acesso em: 17 jun. 2020.

AREND, M.; FONSECA, P. C. D. Brasil (1995-2005): 25 anos de *catching up*, 25 anos de *falling behind*. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 32, n. 1, (126), p. 33-54, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v32n1/03.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

CARLEIAL, L. **Redes industriais de subcontratação**: um enfoque de Sistema Nacional de Inovação. São Paulo: Hucitec, 2001.

CARLEIAL, L. Subdesenvolvimento globalizado: a resultante das escolhas de política econômica dos anos noventa. **Revista Paranaense de Desenvolvimento Econômico**, Curitiba, n.106, p. 07-29, jan./jun. 2004.

CARLEIAL, L.; CORREA, V. P.; CARDOSO, S. A. O que houve com a indústria do Centro-Sul brasileiro? *In*: AZEVEDO, J. S. G.; POCHMANN, M. (org.). **Brasil**: incerteza e submissão? São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 315-338. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2019/09/Brasil-incertezas-e-Submiss%C3%A3o-Epub1.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

CASSIOLATO, J. E. Que futuro para a indústria brasileira? *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **O futuro da indústria**: oportunidades e desafios: a reflexão da Universidade. Brasília, DF: MDIC/STI/IEL, 2001. cap. 1.

CONFERENCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. Comissão Pastoral da Terra (CPT). Igreja no Paraná. MST do Paraná já doou cerca de 155 toneladas de alimentos durante a pandemia. **CNBB Regional Sul 2**, Paraná, 2 jun. 2020. Disponível em: <https://cnbbs2.org.br/2020/06/mst-do-parana-ja-doou-cerca-de-155-toneladas-de-alimentos-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

FURTADO, C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1. p. 239-262. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1618/S33098N962Av1\\_pt.pdf?s](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1618/S33098N962Av1_pt.pdf?s). Acesso em: 12 jun. 2020.

FURTADO, C. Entre o incorformismo e o reformismo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n. 4, out./dez. 1989.

HARDT, M.; NEGRI, T. **Império**. São Paulo: Record, 2001.

INTEGRA. **Planos de saúde e governo federal articulam o fim do SUS**. [S.l.], 10 abr. 2018. Facebook: Integra – Movimento por uma psicologia coletiva @integrapsicoletiva. Disponível em: <https://www.facebook.com/integrapsicoletiva/photos/a.874127976085840.1073741829.871234259708545/989032114595425/?type=3&theater>. Acesso em: 13 jun. 2020.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

MARS, A. Esther Duflo, Nobel de Economia: “As máquinas não adoecem. Temo que a crise estimule a automatização”. Entrevistada: Esther Duflo. **EL País**, Washington, 29 maio 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/noticias/esther-duflo/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

MAZZUCATO, M. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

OLIVEIRA, M. Bolsonaro a deputado negro: “Quercontinuarsendomeuescravo?” **Metrópoles**, Brasília, DF, 28 maio 2020. Disponível em: <https://www.metrosoles.com/brasil/politica-brasil/bolsonaro-a-deputado-negro-quer-continuar-sendo-meu-es-cravo>. Acesso em: 12 jun. 2020.

PEREZ, C. Microelectronics, Long waves and world structural change: new perspectives for developing countries. **World Development**, v. 13, n. 3, p. 441-463, 1985.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

---

# 3

## **METROPOLIZAÇÃO E MEIO AMBIENTE: ASPECTOS DA VULNERABILIDADE AMBIENTAL URBANA NAS REGIÕES METROPOLITANAS DO CEARÁ**

---

Christiane Luci Bezerra Alves<sup>1</sup>

Anderson da Silva Rodrigues<sup>2</sup>

Nayara de Sousa Rodrigues<sup>3</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A expansão da rede urbana nas últimas décadas do século XX desenha alguns claros movimentos da conformação do sistema de cidades no Brasil. O primeiro deles é determinado pelo rápido e intenso mecanismo de urbanização que acompanha as últimas etapas do processo de substituição de importações brasileiro e da constituição da matriz industrial nacional, especialmente na dinâmica de forte crescimento dos anos 1970, onde grandes centros urbanos ganham contorno de metrópoles. O segundo encontra-se associado à fragmentação institucional da gestão metropolitana, facilitada pelos novos arranjos federativos proporcionados pela Constituição Federal de 1988, que transfere aos estados a possibilidade de criação de suas regiões metropolitanas (BRASIL, 1988).

---

<sup>1</sup> Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Professora Associada do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (URCA). *E-mail:* chrisluci@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela UFC, Professor Associado do Departamento de Economia da URCA. *E-mail:* chrisluci@gmail.com

<sup>3</sup> Graduanda do Curso de Ciências econômicas da URCA, Bolsista de Iniciação Científica da URCA. *E-mail:* n-sousa-rodrigues@bol.com.br

Esse último trata-se de um fenômeno que se insere no contexto de crise fiscal do Estado brasileiro e de esvaziamento das políticas regionais no Brasil. No vácuo de uma política nacional de desenvolvimento, os estados tentam construir estratégias autônomas de sobrevivência em uma economia brasileira mais integrada a uma economia mundial globalizada, exposta a novos padrões de concorrência no contexto de liberalização comercial e financeira do início da década de 1990. Essas transformações estruturais ditam um movimento de reorganização e reprodução do capital nos espaços subnacionais, e a disputa pelo capital que se descentraliza dar-se-á em torno de políticas locais de atração de investimentos via incentivos fiscais e financeiros e dotação de infraestrutura, constituindo o fenômeno conhecido por “guerra fiscal”.

Apesar de *não se objeto de avaliação* neste trabalho, é nesse contexto que se firmam e consolidam um conjunto de novas metrópoles regionais. Destaca-se, ainda, um complexo de cidades médias com ampla dinâmica regional que de certa forma beneficia-se de efeitos transbordamentos que o sistema metropolitano acaba por desenhar e o sistema de pequenas cidades, com tradição menos urbana, meio de ligação entre centros dinâmicos e as populações com características mais tradicionais e rurais (FAISSOL, 1994; MATOS, 2000; RODRIGUES; ALVES; PINHEIRO, 2017). Na perspectiva intrametropolitana, sobressaem-se “as áreas periféricas como espaços de forte absorção migratória metropolitana, em contraposição ao núcleo, os quais, por vezes, se caracterizam como áreas expulsoras de população em direção à periferia” (BAENINGER; PERES, 2011, p. 635).

Cabe destacar que o processo de integração econômica que acompanha os processos de metropolização não é acompanhado por alterações/ampliações significativas na oferta de serviços públicos, nem pela descentralização destes na mesma escala que se intensificam os fluxos de pessoas, bens e serviços, característicos dessas escalas de integração, apesar de certa distribuição e hierarquização de funcionalidades intrametropolitanas, determinando fortes pressões sobre os centros urbanos regionais, especialmente aquelas que contribuem para algum

tipo de vulnerabilidade ambiental. Nesse sentido, tem-se constatado que “com o crescimento acelerado das grandes cidades e com os processos de conurbação que nelas frequentemente ocorrem, certos problemas urbanos são potencializados e adquirem um caráter de vulnerabilidade ambiental, propenso a processos antropogênicos induzidos” (BARCELLOS; OLIVEIRA, 2008, p. 2).

Os estudos sobre a vulnerabilidade ambiental têm-se destacado no contexto onde a análise dos sistemas econômicos e sociais é cada vez mais repensada a partir de suas conexões ambientais, como parte de um novo entendimento sistêmico e multidimensional do desenvolvimento, no qual as diferentes ciências têm contribuído para a interpretação de problemáticas que captem aspectos da melhoria da qualidade de vida e bem-estar das populações, em prol da sustentabilidade e do desenvolvimento territorial. Nessa perspectiva, as matrizes teóricas dos impactos ambientais, da vulnerabilidade ambiental e do planejamento e gestão ambiental têm crescentemente feito parte da agenda acadêmica e dos executores de políticas públicas, sejam estas globais ou mais territorializadas, como na gestão metropolitana brasileira.

Deste modo, o presente ensaio se propõe ao entendimento do padrão de vulnerabilidade ambiental urbana, presente em regiões metropolitanas do estado do Ceará, a partir da medição desse fenômeno por meio de um índice sintético de vulnerabilidade, constituído pelas dimensões: habitacional, infraestrutura urbana e pressão sobre o ambiente natural. São tomadas para análise as regiões metropolitanas do estado do Ceará: Região Metropolitana de Fortaleza (RMF); Região Metropolitana do Cariri (RMC) e Região Metropolitana de Sobral (RMS).

## **2 VULNERABILIDADE AMBIENTAL URBANA – ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS**

Apesar da multiplicidade de interpretações, as matrizes teóricas da vulnerabilidade ambiental apontam para um primeiro bloco de contribuições, onde a vulnerabilidade está intrinsecamente associada às características físicas do ambiente, as aproximações na literatura

inicialmente reconhecem três vetores que caracterizam o fenômeno: exposição ao risco, (in)capacidade de reação e dificuldade de adaptação mediante riscos. Deste modo, a vulnerabilidade encontra-se constantemente associada ao grau de susceptibilidade de um sistema a fatores intrínsecos ou extrínsecos que sobre o mesmo exercem pressão. Nos fatores intrínsecos incluem-se, por exemplo, as características bióticas do meio. Os fatores extrínsecos relacionam-se à exposição do sistema a pressões ambientais atuais e futuras. Diz respeito, principalmente, ao grau de eficácia de um grupo social em adaptar sua organização às mudanças no ambiente social que incorporam riscos. Envolve fatores como a possibilidade de um evento catastrófico ocorrer, presença de riscos e danos potenciais, além de perdas objetivas de bens materiais ou vidas (GARCÍA-TORNEL, 1997; VEYRET, 2007).

De certa forma, nessas contribuições, os residentes em ambientes físicos precários e expostos a maiores riscos são mais vulneráveis. Ao mesmo tempo, a capacidade de resposta de indivíduos ou grupos às mudanças no ambiente natural influencia a vulnerabilidade de tais indivíduos ou grupo social (TOMINAGA; SANTORO; AMARAL, 2009). Essa perspectiva encontra-se nas análises de organismos multilaterais, como o Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR), onde se constata a associação da vulnerabilidade à ideia de resiliência, entendida como a capacidade de um sistema, sociedade ou comunidade de resistir e adaptar-se, para obter um nível aceitável de estrutura e funcionamento (UNDRR, 2004, 2011). Tais orientações evoluem com o debate, envolvendo o conceito nos meios políticos e institucionais, em nível mundial, onde ocorre a multiplicação de estudos sobre mudanças climáticas e o efeito estufa, e nas interpretações de análise de riscos, que ganham corpo a partir da criação, em 1988, do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC))<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Resultado de conferência conjunta realizada pela Organização Meteorológica Mundial (World Meteorological Organization (WMO)) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (United Nations Environmental Program (UNEP)).

De modo geral, por conseguinte, a vulnerabilidade estaria associada à ocorrência de eventos potencialmente adversos e à incapacidade para dar respostas, podendo ser resultado da incapacidade de enfrentar riscos ou pela inabilidade de adaptar-se ativamente a situação (CEPAL, 2002; VIGNOLLI, 2006).

Em outra linha de contribuições, a capacidade de resposta a situações de mudanças ambientais é determinada por fatores mais sistêmicos, variando de acordo com as possibilidades e condições ambientais, sociais, econômicas, culturais e políticas das populações (ADGER, 2006). Desta forma, a capacidade de adaptação das populações aos diferentes níveis de estresse encontra-se estreitamente vinculada a fatores como “riqueza, tecnologia, educação, informação, habilidades, infraestrutura, acesso a recursos e capacidade de gestão” (CONFALONIERI, 2001).

A trajetória de vulnerabilidades associa-se intimamente, portanto, à (in)capacidade de reação às dificuldades enfrentadas em diferentes dimensões, sob múltiplos determinantes como sociais, econômicos e culturais, a qual é influenciada, adicionalmente, pela presença efetiva e institucional do Estado na promoção de condições adequadas que interfiram na qualidade de vida e interação das populações com o meio natural. Assim,

A vulnerabilidade socioambiental apresenta níveis bastante elevados, por conta da limitada capacidade de adaptação da população frente a eventos extremos adversos, agravada pela vulnerabilidade institucional no sentido de desenvolver planos de gestão dos riscos dirigidos a estes grupos (GAMBA, 2010, p. 8).

Portanto, pessoas vulneráveis teriam menos condições de aproveitar as oportunidades oferecidas pelo mercado, o Estado e a sociedade. Tal capacidade de aproveitamento de oportunidades, a que se referem Kaztman *et al.* (1999) por “posse ou controle de ativos”, vincula estreitamente a vulnerabilidade à dimensão social das populações. Ou seja, os autores concentram sua análise na “relação ativos/vulnerabilidade/estrutura de oportunidades”, a partir do entendimento de que a disponibilidade



de ativos que possibilita o enfrentamento de determinada situação de vulnerabilidade pode ou não ser suficiente, a depender da estrutura de oportunidades que prevalece em determinada área ou região. Ou seja, à capacidade de resposta das famílias depende do tipo de ativos existente e como este é mobilizado para se aproveitarem as oportunidades oferecidas pelo mercado, pelo Estado e pela sociedade em geral (KAZTMAN; FILGUEIRA, 2006).

Em Hogan e Marandola (2006, p. 27), “a vulnerabilidade é associada às desvantagens sociais que produzem e, ao mesmo tempo, são reflexos e produtos da pobreza”. O caráter social da vulnerabilidade e sua vinculação com os riscos ambientais também é enfatizado por Deschamps (2004, p.140), que chama atenção para a estreita relação “entre a localização espacial dos grupos que apresentam desvantagens sociais e aquelas áreas onde há risco de ocorrer algum evento adverso, ou seja, populações socialmente vulneráveis se localizam em áreas ambientalmente vulneráveis”.

Barcellos e Oliveira (2008, p. 10) também enfatizam que o risco ambiental “não se distribui de forma aleatória entre os diversos grupos sociais, mas obedece aos padrões de desigualdade e segregação social que marcam a estruturação das cidades”. Além do fenômeno natural, portanto, as estruturas históricas que determinam os processos de ocupações urbanas, mediados por mecanismos de segregação e exclusão de populações a ambientes mais inóspitos e vulneráveis ao risco, ditam a linha social que separa vulneráveis e não vulneráveis dentro da dinâmica urbana.

É nessa orientação que, como campo de pesquisa, para Mendonça (2004, p. 141), “as condições de vida da população passaram a desempenhar importante papel na compreensão dos problemas ambientais urbanos e revelou, ao mesmo tempo, diferenciações claras entre a cidade formal e a cidade informal”.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 Delimitação da área de estudo

A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) foi criada no contexto tecnocrático e centralizador do regime militar, através da Lei Complementar Federal nº 14/1973 (BRASIL, 1973) (junto com outras seis metrópoles regionais), sendo composta atualmente pelos municípios: Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu e Trairi.

A RM do Cariri (RMC) foi instituída através da Lei Complementar Estadual nº 78/2009 (CEARÁ, 2009), e a Região Metropolitana de Sobral (RMS), criada por meio da Lei Complementar Estadual nº 168/2016 (CEARÁ, 2016). Compõem a RMC os municípios de: Barbalha, Caririçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri. É importante ressaltar que a RMC não se caracteriza pela presença de um centro dinâmico formado por apenas um município, mas pela conurbação Crajubar (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha), cujos municípios apresentam características mais homogêneas em relação aos demais municípios, como elevada taxa de urbanização, concentração populacional, de infraestrutura e serviços públicos na região metropolitana (RODRIGUES; ALVES; PINHEIRO, 2017). A Região Metropolitana de Sobral (RMS) é formada pelos seguintes municípios: Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota.

#### 3.2 Seleção de indicadores e tratamento e fonte dos dados

Apesar de reconhecer a multidimensionalidade da vulnerabilidade optou-se, neste trabalho, pela abordagem a partir de três dimensões, a saber: habitacional, infraestrutura urbana e pressão sobre o ambiente

natural, de forma a caracterizar um quadro de vulnerabilidade ambiental. Cada dimensão é formada por um conjunto de indicadores, a inclusão da dimensão habitacional tem como objetivo inferir sobre a existência de condições adequadas de moradia, considerando-se como indicadores: condição de ocupação (ICO), domicílios em condições sanitárias inadequadas (IDCSI), densidade de moradores por dormitório (IDD) e o tipo de revestimento do domicílio (ITRD), que refletem aspectos sociais da vulnerabilidade. Ao considerar a vulnerabilidade de infraestrutura urbana, objetiva-se investigar a exclusão da população em relação a serviços e bens públicos considerados essenciais à vida urbana: indicador de cobertura urbana de escoto (IPSCE); indicador de abastecimento de água (IAA), indicador de domicílio sem coleta de lixo (IDSCL), além de variáveis que tentam medir a vulnerabilidade a partir das condições do entorno, e deficiências de infraestrutura que importem em aumento de riscos ambientais tais como: indicador de condições do entorno (ICE) (arborização, lixo acumulado, existência de boca de lobo ou bueiro, esgoto a céu aberto) e indicador de manejo de águas pluviais (IMAP) (que incorporam risco de enchentes e desmoronamento e estrutura para o enfrentamento desses problemas).

A dimensão da pressão sobre o ambiente natural (IVPAN) objetiva captar o risco decorrente da pressão das atividades antrópicas sobre o ambiente natural, sobre os processos naturais de reciclagem de recursos e nutrientes, bem como os riscos inerentes a poluição, queimadas, exposição a risco de contaminação por substâncias químicas ou agentes biológicos, perda de bem-estar pela redução ou ausência de ambientes conservados etc. Nessa dimensão são incluídos os indicadores: emissão de monóxido de carbono veicular (IMCV), resíduos industriais (IRI), focos de queimada por mil hectares (IFQ), número de casos de doenças de notificação compulsória (por mil habitantes) causada por agente biológico (IDNC) e percentual da área municipal reservada a matas ou florestas naturais destinadas à preservação permanente (IAP).

As fontes de dados são secundárias e extraídas do Anuário Estatístico do Ceará (IPECE, 2011), Censo Agropecuário (IBGE, 2006), Censo

Demográfico (IBGE, 2010), Inventário de Resíduos Industriais (CEARÁ, 2004)<sup>5</sup> e inventário nacional de emissões atmosféricas por veículos automotores rodoviários (BRASIL, 2011).

A construção de um índice sintético de vulnerabilidade ambiental urbana requer uma padronização das variáveis de forma que diferenças de escala nas variáveis não provoquem distorções na análise; deste modo, as variáveis são padronizadas numa escala de zero a um. Tal padronização leva em consideração a relação entre os valores dos municípios do Estado do Ceará, onde o menor valor da variável corresponderia ao valor zero na escala (menor vulnerabilidade) e o maior valor seria o valor 1 (maior vulnerabilidade); assim, os valores são relativos, construídos a partir da realidade regional, o que os torna pouco adequados para a comparação com outras regiões.

### **3.3 Procedimentos para a construção do Índice de Sintético de Vulnerabilidade Ambiental (ISVA)**

A construção do Índice de Sintético de Vulnerabilidade Ambiental (ISVA) das regiões metropolitanas foi realizada a partir da elaboração de três índices que representam as dimensões relacionadas à vulnerabilidade especificadas anteriormente. Os valores do ISVA são obtidos a partir da média aritmética dos índices das dimensões abordadas anteriormente

No âmbito do presente trabalho, o índice de vulnerabilidade apresenta escala de zero a um, onde o valor zero representa a menor vulnerabilidade relativa entre os municípios estaduais e o valor um, a maior vulnerabilidade. Para facilitar a análise e exposição dos dados, utilizar-se-á a seguinte escala de vulnerabilidade: baixa vulnerabilidade, para valores do índice entre zero e 0,200 (inclusive); vulnerabilidade intermediária, entre 0,201 e 0,499 (inclusive) e alta vulnerabilidade, no intervalo compreendido entre os 0,500 e 1 (inclusive).

---

<sup>5</sup> Os valores foram adaptados com base no crescimento industrial dos respectivos municípios.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Índices de vulnerabilidade habitacional

A análise do Índice de Vulnerabilidade Habitacional (IVH) utilizou, para a estimação da vulnerabilidade de cada região metropolitana, a média de indicadores ponderado pelo número de domicílios da respectiva região. Em relação à RMF, o valor do índice do município de Fortaleza teve o maior peso para todos os indicadores, visto ter este município 66% dos domicílios da região metropolitana. Assim, para o índice parcial de condição de ocupação, que identifica o percentual de domicílios em condição de “cedido ou outra” (visto que aqueles em maior vulnerabilidade habitacional não dispõem de recursos financeiros para alugar ou comprar um imóvel), o nível de vulnerabilidade da RMF é extremamente baixo (0,04), influenciado obviamente, pelo peso da capital do estado que ficou com valor zero, por apresentar a menor vulnerabilidade relativa em nível estadual. Deste modo, apenas 2 dos 19 municípios da RMF apresentaram-se menos vulneráveis que a média da região metropolitana (Fortaleza e Maracanaú). Outro elemento de destaque é que tal vulnerabilidade tende a ser menor nos municípios mais próximos da capital (Caucaia – 0,098; Maracanaú – 0,036; Pacatuba – 0,09; Horizonte – 0,047), Para os municípios mais afastados, a vulnerabilidade tende a aumentar em virtude da mitigação dos efeitos de espraiamento de Fortaleza (Tabela 1). Vale ressaltar, portanto, que as menores vulnerabilidades coincidem com regiões que apresentam maiores níveis de renda, implicando em melhores condições sociais da população e maior propensão de gastos com moradia.

Em relação ao índice de condições inadequadas de saneamento, apenas Fortaleza, Pacatuba e Maracanaú apresentaram vulnerabilidade menor que a obtida pela RMF, que apresenta vulnerabilidade intermediária. No que tange à classificação, na escala de vulnerabilidade adotada neste trabalho, Pacatuba representa o único município a apresentar índice na escala de baixa vulnerabilidade (0,191); seis municípios apresentam alta vulnerabilidade (Trairi, São Luiz do Curu, Pindoretama, Chorozinho e

Pacajus), estando os demais entes municipais na faixa de vulnerabilidade intermediária.

O índice de densidade de dormitório atribui a vulnerabilidade aos domicílios com mais de 2 pessoas por dormitório. Esse índice apresentou a maior vulnerabilidade para a região metropolitana da dimensão vulnerabilidade habitacional, classificada como de elevada vulnerabilidade. Analisando-se o conjunto dos municípios de forma desagregada, 6 dos 19 municípios classificam-se na faixa intermediária, apresentando-se os demais altamente vulneráveis. É importante destacar que dentre os municípios com média vulnerabilidade, Fortaleza apresentou o pior desempenho no indicador, possivelmente relacionado aos fatores de atração populacional que pressionam o déficit habitacional, sendo esta uma característica comum entre os núcleos dinâmicos das regiões metropolitanas do país.

**Tabela 1 – Índice de Vulnerabilidade Habitacional e indicadores por Região Metropolitana – Ceará – 2019**

Municípios	ICO	IDCSI	IDD	ITRD	IVH
<b>MÉDIA RMF</b>	<b>0,040</b>	<b>0,259</b>	<b>0,511</b>	<b>0,353</b>	<b>0,291</b>
Fortaleza	0,000	0,203	0,449	0,272	0,231
<b>MÉDIA RMS</b>	<b>0,237</b>	<b>0,326</b>	<b>0,644</b>	<b>0,235</b>	<b>0,360</b>
Sobral	0,125	0,160	0,678	0,261	0,306
<b>MÉDIA RMC</b>	<b>0,139</b>	<b>0,378</b>	<b>0,643</b>	<b>0,175</b>	<b>0,334</b>
Barbalha	0,129	0,456	0,584	0,103	0,318
Crato	0,117	0,336	0,536	0,251	0,310
Juazeiro do Norte	0,082	0,330	0,693	0,148	0,313

Fonte: elaborada pelos autores.

O índice de revestimento objetiva associar a condição social das famílias através do padrão de revestimento dos domicílios sendo considerados vulneráveis os domicílios com outros revestimentos sem ser alvenaria (taipa, tijolo sem revestimento, papelão etc.). Neste índice, a

RMF apresenta nível intermediário de vulnerabilidade, sendo apenas São Gonçalo do Amarante pouco vulnerável neste indicador (0,159), sendo que Fortaleza (0,272) apresenta apenas a 4ª melhor posição na RMF. As situações mais críticas são encontradas em Aquiraz (0,931), Pindoretama (0,771) e Cascavel (0,750), que apresentam os menores índices de revestimentos entre todas as regiões metropolitanas.

O IVH identifica, para o conjunto da RMF, vulnerabilidade intermediária, devido ao peso de Fortaleza (0,231); com exceção da capital estadual, todos os demais municípios apresentaram maior vulnerabilidade que a média metropolitana. De certa forma, reproduz-se o padrão segregador de outras regiões metropolitanas, no qual as periferias metropolitanas e, no caso em questão, os municípios de menor expressão urbana e econômica têm grande parte da população com limitado acesso a serviços e equipamentos públicos. Assim, como constatam Maciel *et al.* (2005, p. 6): o crescimento das zonas periféricas convive com a “escassez de investimentos públicos que, combinados com os baixos níveis de renda tendem a implicar em moradias inadequadas, ampliando o risco não apenas ao sistema ambiental, mas também que se tornam sujeitos a enchentes, desmoronamentos, doenças etc.”

Para a RMS, a análise da Tabela 1 indica que apenas Sobral (0,125) e Massapê (0,188) apresentam baixa vulnerabilidade, não se identificando visualmente alguma tendência dos municípios limítrofes de Sobral a apresentarem menor vulnerabilidade. São altamente vulneráveis os municípios de Meruoca (0,507) e Pires Ferreira (0,517), apresentando os demais 14 municípios níveis intermediários de vulnerabilidade. A comparação com a RMS evidencia que apenas 3 dos 18 municípios apresentam vulnerabilidade menor que a média da região metropolitana.

Em relação ao índice sobre as condições de saneamento, somente Sobral (0,160) apresenta baixa vulnerabilidade. Em termos percentuais, 33,3% dos municípios demonstram elevada vulnerabilidade (em ordem decrescente do índice: Moraújo, Pires Ferreira, Graça, Cariré, Reriutaba e Senador Sá). Destaca-se, ademais, que dos 10 municípios que estão na faixa intermediária de vulnerabilidade, 8 deles (80%) apresentam valor acima de 0,4 de vulnerabilidade. Considerando o indicador densidade de

dormitório, de forma semelhante ao identificado para Fortaleza, este foi o indicador com maior vulnerabilidade na composição do IVH. É interessante observar que os municípios mais próximos a Sobral apresentam-se como destaques com as maiores densidade de pessoas por dormitórios [Forquilha (0,863), Alcântaras (0,832), Coreaú (0,792), Meruoca (0,771), Moraújo (0,767)]. Sobral ocupa apenas a 8ª posição entre os municípios com maior média de habitantes por dormitório. Para o índice de tipo de revestimento, a RMS como um todo apresenta nível intermediário de vulnerabilidade, sendo este o índice com maior percentual de municípios na categoria de baixa vulnerabilidade (50%). Sobral ocupa apenas a 12ª melhor posição neste índice.

De modo semelhante ao observado para a RFM, o IVH identifica, para o conjunto da Região Metropolitana de Sobral, vulnerabilidade intermediária (0,360), com 7 municípios apresentando vulnerabilidade inferior à média metropolitana [Sobral (0,306), Santana do Acaraú (0,339), Reriutaba (0,352), Pacujá (0,249), Mucambo (0,346), Groaíras (0,334) e Freicheirinha (0,356)]. Como a maioria destes municípios estão mais afastados de Sobral, percebe-se que não existe para a RMS alguma tendência de aglomeração ou de homogeneidade dos municípios próximos ao núcleo dinâmico da RMS.

Na Região Metropolitana do Cariri, para o índice condição de ocupação, percebem-se que os valores mais baixos são obtidos pelos municípios que formam a conurbação Crajubar (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha), únicos a apresentarem valores inferiores à média metropolitana sendo classificados como baixa vulnerabilidade. Em relação às condições de saneamento dos domicílios, Crato (0,336), Juazeiro do Norte (0,330) e Nova Olinda (0,326) apresentam as menores vulnerabilidades, embora nenhum município possa ser incluído na classe de baixa vulnerabilidade. Situação mais crítica é encontrada nos municípios de Caririçu (0,517), Farias Brito (0,524) e Missão Velha (0,530), que apresentaram vulnerabilidade alta no respectivo indicador.

Da mesma forma que o observado nas outras regiões metropolitanas, o indicador de densidade de dormitórios apresenta elevada vulnerabilidade para todos os municípios, com menor valor para o município do Crato



(0,536), e maiores vulnerabilidades relativa à realidade metropolitana para Santana do Cariri (0,793), Caririaçu (0,737) e Jardim (0,699).

Com relação ao IVH, a RMC apresenta vulnerabilidade intermediária (0,334), com o Crajubar apresentando os menores valores. Apesar de Santana do Cariri e Caririaçu apresentarem situação mais crítica quando comparada ao contexto metropolitano, nenhum dos municípios apresenta elevada vulnerabilidade.

Na comparação entre as três regiões metropolitanas, a RMF apresenta menor valor para o IVH, seguida da RMC. A RMS apresenta maiores vulnerabilidade nos indicadores de densidade de dormitórios e de ocupação, enquanto a RMF apresenta menores vulnerabilidades em condições de ocupação e saneamento, possivelmente este último indicador seja influenciado pelo peso de Fortaleza na composição da RMF, que como capital do estado possui possivelmente maior oferta de serviços de água e esgoto. A RMC se destaca apresentando os valores mais elevados no indicador de condições de saneamento (maior média entre as regiões metropolitanas) e o menor valor para o índice de tipo de revestimento dos domicílios.

## 4.2 Índice de Vulnerabilidade de Infraestrutura Urbana

Enquanto o IVH objetiva aferir a vulnerabilidade dos domicílios, o IVU investiga a disponibilidade de serviços públicos de saneamento e abastecimento de água, coleta de lixo, manejo de águas fluviais; deste modo, enquanto as vulnerabilidades identificadas no IVH atingem domicílios mais pobres, as vulnerabilidades do IVU podem afetar a população de um modo geral, pois um condomínio de luxo pode não dispor de infraestrutura pública de saneamento e ser obrigado a construir fossas sépticas, com impactos no lençol freático. Também nesse índice os valores estimados para as diferentes regiões metropolitanas foram ponderados, no caso da taxa de cobertura urbana de esgoto, pela população, para os demais indicadores pelo domicílio.

O indicador de cobertura urbana de esgoto (ICUE) evidencia situação de elevada vulnerabilidade para todas as regiões metropolitanas do estado. Em relação à Região Metropolitana de Fortaleza, apenas o município de Paraipaba foi classificado como de baixa vulnerabilidade e somente 2 municípios foram classificados como vulnerabilidade média ou intermediária, Fortaleza (0,421) e Pacatuba (0,487), ainda assim próximos ao limite superior da referida classe do indicador. Deste modo, 16 dos 19 municípios (84,2%) são altamente vulneráveis.

**Tabela 2 – Índice de Vulnerabilidade Infraestrutura Urbana e indicadores por Região Metropolitana – Ceará – 2019**

Municípios	ICUE	IAA	IDSCL	ICE	IMAP	IVIU
<b>MÉDIA RMF</b>	<b>0,501</b>	<b>0,123</b>	<b>0,055</b>	<b>0,406</b>	<b>0,611</b>	<b>0,339</b>
Fortaleza	0,421	0,041	0,000	0,384	0,600	0,289
<b>MÉDIA RMS</b>	<b>0,619</b>	<b>0,205</b>	<b>0,295</b>	<b>0,318</b>	<b>0,473</b>	<b>0,382</b>
Sobral	0,314	0,031	0,087	0,288	0,600	0,264
<b>MÉDIA RMC</b>	<b>0,708</b>	<b>0,162</b>	<b>0,186</b>	<b>0,497</b>	<b>0,809</b>	<b>0,472</b>
Barbalha	0,490	0,204	0,261	0,471	1,000	0,485
Crato	0,672	0,131	0,128	0,514	1,000	0,489
Juazeiro do Norte	0,636	0,049	0,038	0,528	0,800	0,410

Fonte: elaborada pelos autores.

Em relação ao indicador de abastecimento de água (IAA), a média metropolitana apresenta-se de baixa vulnerabilidade (0,123), porém, há que se pontuar a forte heterogeneidade entre os municípios. Deste modo, apenas quatro municípios apresentam índices menores que a média metropolitana (Maracanaú (0,0), Pacatuba (0,016), Fortaleza (0,041) e Itaitinga (0,067)), além destes municípios outros dois estão incluídos na faixa de baixa vulnerabilidade (Caucaia (0,171) e Maranguape (0,157)). Na classe de vulnerabilidade intermediária, encontram-se 5 municípios. A situação é crítica para 7 municípios que apresentam elevada vulnerabilidade (Aquiraz (0,861), Cascavel (0,574), Chorozinho (0,506), Paracuru (0,614), Pindoretama (0,665), São Gonçalo do Amarante (0,520) e Trairi (0,852)).

O indicador de coleta de lixo domiciliar (IDSCL) apresentou para a RMF o menor valor entre os indicadores de IVIU, onde Fortaleza apresentou a melhor taxa de cobertura do estado (sem vulnerabilidade); ao todo, 9 municípios (47,4% do total da região) apresentaram baixa vulnerabilidade. Em 9 municípios constatou-se vulnerabilidade intermediária; a situação mais vulnerável foi encontrada no município de Trairi (0,702), que apresentou o menor percentual de domicílios com coleta de lixo. O indicador de condições de entorno (ICE) para a RMF indica vulnerabilidade intermediária (0,406), onde nenhum município, mesmo a capital estadual, apresentou baixa vulnerabilidade, apesar de 8 municípios apresentarem vulnerabilidade inferior à média da RMF (Fortaleza, Horizonte, Pacajus, Paracuru, Paraipaba, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curú e Trairi). Ademais, 5 municípios apresentaram elevada vulnerabilidade (Caucaia, Chorozinho, Guaiuba e Itaitinga).

No indicador de manejo de águas pluviais (IMAP), percebem-se as maiores vulnerabilidades: esse indicador revela os investimentos no manejo adequado em situação de chuva ou cheias de córregos e rios, com infraestrutura destinada a conter o fluxo de água ou reduzir seu poder destrutivo. A RMF, como um todo, apresenta elevada vulnerabilidade neste indicador (0,611). Nesse sentido, somente 6 municípios apresentaram vulnerabilidade baixa ou intermediária (Paraipaba, Pacatuba, Cascavel, Trairi, Pindoretama e Pacajus). O restante dos municípios apresentou elevada vulnerabilidade, sendo que 2 municípios não apresentaram qualquer infraestrutura prevista, sujeitando, assim, sua população à máxima vulnerabilidade (Aquiraz e Maracanaú). O Índice de Vulnerabilidade de Infraestrutura Urbana (IVIU) evidencia para a RMF vulnerabilidade média (0,339), onde nenhum dos municípios se classificou com baixa vulnerabilidade. Apresentaram menor vulnerabilidade que a região metropolitana os municípios de Pacatuba, Fortaleza, Paraipaba. Por outro lado, 7 municípios (36,8%) apresentaram vulnerabilidade elevada (Trairi, São Luís do Curu, São Gonçalo do Amarante, Pindoretama, Euzébio, Chorozinho e Aquiraz).

A situação da RMS mostra-se crítica para o indicador de cobertura urbana de esgoto (ICUE), onde apenas 3 municípios, Sobral, Alcântaras e Forquilha apresentaram média vulnerabilidade, sendo os demais (15 dos municípios) apresentaram alta vulnerabilidade. Deste grupo, 10 municípios (66,7%) apresentaram máxima vulnerabilidade por não disporem de cobertura urbana de esgoto. No que tange ao abastecimento de água (IAA), o respectivo indicador mostra que Sobral apresenta a menor vulnerabilidade (0,03), valor que destoa significativamente da realidade metropolitana e influencia para baixo a média da respectiva RM, outros 3 municípios apresentaram baixa vulnerabilidade [Forquilha (0,066), Groaíras (0,130), Varjota (0,148)]. De modo semelhante ao observado para outros indicadores para a Região Metropolitana de Sobral, não se percebe à primeira vista uma tendência de redução da vulnerabilidade em torno do núcleo da região metropolitana. Apenas o município de Meruoca apresentou elevada vulnerabilidade no acesso de sua população à água. Os 13 municípios restantes apresentaram vulnerabilidade intermediária.

Em relação ao acesso à coleta de lixo (IDSC), mais uma vez Sobral destoa da realidade metropolitana, apresentando o menor valor para o indicador (0,087), representando o único município com baixa vulnerabilidade. A situação mais crítica é encontrada em 7 municípios que apresentaram elevada vulnerabilidade, a saber: Senador Sá, Santana do Acaraú, Pires Ferreira (maior valor 0,765), Graça, Coreaú, Cariri e Alcântaras. Em relação ao indicador condições do entorno (ICE), com exceção de Mucambo que apresentou elevada vulnerabilidade (0,529), os demais municípios podem ser incluídos na faixa de vulnerabilidade intermediária.

Ao se observar os indicadores de manejo de águas fluviais (imap), percebe-se que a realidade da RMS diverge consideravelmente das outras regiões metropolitanas do estado, com o maior percentual de municípios na categoria de baixa vulnerabilidade (50% possuem valor de 0,2 para o indicador) correspondendo a 9 municípios (Alcântaras, Coreaú, Graça, Meruoca, Moraújo e Mucambo, Pires Ferreira, Senador Sá e Varjota). Mas é relevante pontuar que estes municípios também se caracterizam por não possuírem área de risco sujeito a inundação ou deslizamento;

deste modo, em virtude do menor risco, a vulnerabilidade será menor. Por apresentarem áreas sujeitas a risco por ação de águas fluviais e não disporem de drenagem especial caracterizam-se por alta vulnerabilidade os seguintes municípios: Sobral (0,600), Santana do Acaraú (0,800), Groaíras (0,800), Forquilha (0,600).

Por fim, a análise do Índice de Vulnerabilidade de Infraestrutura Urbana para a Região Metropolitana de Sobral indica que a região metropolitana, como um todo, apresenta vulnerabilidade intermediária (0,382), com menor valor para Sobral (0,264). Além de Sobral, somente outros 3 municípios apresentam menor vulnerabilidade do que a média metropolitana, Varjota (0,373), Massapê (0,379) e Forquilha (0,324). Dos municípios da RM destacam 6 que apresentaram elevada vulnerabilidade (Santana do Acaraú, Reriutaba, Pires Ferreira, Meruoca, Groaíras e Cariré).

A análise do indicador de cobertura urbana de esgoto (ICUE) para a RMC, evidencia que com exceção de Barbalha, a qual apresentou indicador na classe de vulnerabilidade intermediária, todos os demais municípios apresentaram elevada vulnerabilidade. Destaca-se, porém, que o Crajubar mantém, também para este indicador, a evidência de menor vulnerabilidade da conurbação quando comparada aos demais municípios da RM. A situação que emerge dos dados mostra-se extremamente crítica para os outros 6 municípios da RMC, onde 4 deles apresentam máxima vulnerabilidade (Santana do Cariri, Nova Olinda, Farias Brito, Caririáçú), enquanto Jardim e Missão Velha apresentam vulnerabilidade acima de 0,9. Apesar de esse indicador se apresentar elevado para todas as regiões metropolitanas do estado, no caso da RMC, a disparidade representa evidência de grave deficiência de investimentos em saneamento na região. Para a RMC, o índice de abastecimento de água evidencia a baixa vulnerabilidade; mais uma vez os valores mais baixos são encontrados nos municípios do Crajubar; todavia, é relevante destacar que apenas Juazeiro do Norte e Crato apresentaram baixa vulnerabilidade (0,049 e 0,131, respectivamente). As maiores vulnerabilidade são encontradas em Santana do Cariri (0,483) e Jardim (0,593), este último representando-se como o único município da região metropolitana a apresentar elevada vulnerabilidade.

No que tange ao indicador sobre coleta de lixo domiciliar (IDSCL), a evidência para a RMC é de baixa vulnerabilidade. Apenas Crato e Juazeiro do Norte apresentam indicador inferior à média metropolitana, sendo os únicos a apresentarem baixa vulnerabilidade. Porém, 5 municípios (55,56%) apresentaram vulnerabilidade intermediária, enquanto Missão Velha e Jardim apresentaram alta vulnerabilidade. Para o indicador sobre condições do entorno (ICE), a média da região metropolitana evidencia vulnerabilidade no limite superior da classe de vulnerabilidade intermediária. A conurbação Crajubar apresenta vulnerabilidade acima da média metropolitana: Crato e Juazeiro do Norte apresentam elevada vulnerabilidade; outro município que também apresentou elevada vulnerabilidade foi Caririaçu (0,557), representando a máxima vulnerabilidade observada para este indicador; os demais municípios apresentaram vulnerabilidade intermediária. Para o indicador manejo de águas fluviais, a região metropolitana, como um todo, apresenta elevada vulnerabilidade<sup>6</sup>. As menores vulnerabilidades são encontradas em Santana do Cariri, Nova Olinda e Farias Brito que apresentaram vulnerabilidade intermediária (0,400), influenciados pelo fato de estes municípios não possuírem rios ou áreas suscetíveis a inundação ou com baixo risco de deslizamento. Crato e Barbalha apresentam máxima vulnerabilidade (IMAP = 1) pela presença de elevado risco de danos causados por águas pluviais e reduzida infraestrutura para conter a força das águas<sup>7</sup>. Outros municípios que apresentam elevada vulnerabilidade (0,8) são Missão Velha, Juazeiro do Norte e Jardim.

No que tange ao Índice de Vulnerabilidade de Infraestrutura Urbana (IVIU), a Região Metropolitana do Cariri apresenta vulnerabilidade média (0,472). As menores vulnerabilidades são encontradas em Juazeiro do Norte (0,410), Nova Olinda (0,480), Barbalha (0,485) e Crato (0,489),

---

<sup>6</sup> A vulnerabilidade regional à este indicador está relacionada ao fato da Região do Cariri apresentar clima tropical sub-úmido (CEARÁ, 2011) com maior pluviosidade e grande número de áreas de encostas ou sujeitas a deslizamentos, sobretudo nas cidades próximas às encostas da Chapada do Araripe.

<sup>7</sup> Destaca-se que para esses municípios a presença de enchentes e deslizamentos é comum todos os anos na quadra chuvosa.

estando os municípios do Crajubar entre as menores vulnerabilidades. Os demais municípios apresentam elevada vulnerabilidade.

Porém, uma comparação entre as regiões metropolitanas do Estado do Ceará para a dimensão de infraestrutura urbana permite identificar que todas as regiões metropolitanas estão na faixa de vulnerabilidade intermediária, com menores valores para a RMF e maior vulnerabilidade para a RMC.

### **4.3 Índice de Vulnerabilidade Pressão sobre o Ambiente Natural**

Iniciando a análise pela RMF, o indicador de emissão de monóxido de carbono por habitante (IMCV) apresenta valores esperados: Fortaleza se destaca pela maior fragilidade (0,658), em virtude de se constituir na maior cidade do estado. Os demais municípios apresentam valores significativamente mais baixos: 11 municípios (57,9%) apresentam baixa vulnerabilidade e os demais, vulnerabilidade intermediária, com destaque para Horizonte, Eusébio e Pacajus, que depois de Fortaleza apresentaram as maiores vulnerabilidades relacionadas à poluição do ar. Em relação ao indicador de resíduos industriais (IRI), a maior vulnerabilidade é encontrada em Maracanaú, representando um dos municípios com maior concentração de indústrias da região metropolitana<sup>8</sup>. A capital estadual também apresentou vulnerabilidade elevada (0,547). Os demais municípios (89,5%) apresentaram baixa vulnerabilidade.

---

<sup>8</sup> Como o índice mensurado em kg/hab. e este apresenta menor população comparada à capital, explica-se a elevada vulnerabilidade da população desse município.

**Tabela 3 – Índice de Vulnerabilidade Pressão sobre o Ambiente Natural e indicadores por Região Metropolitana – Ceará – 2019**

Municípios	IMCV	IRI	IFQ	IAP	IDNC	IVPN
<b>MÉDIA RMF</b>	<b>0,501</b>	<b>0,427</b>	<b>0,153</b>	<b>0,893</b>	<b>0,178</b>	<b>0,430</b>
Fortaleza	0,658	0,547	0,056	1,000	0,243	0,501
<b>MÉDIA RMS</b>	<b>0,415</b>	<b>0,006</b>	<b>0,153</b>	<b>0,943</b>	<b>0,054</b>	<b>0,314</b>
Sobral	0,589	0,012	0,102	0,951	0,066	0,344
<b>MÉDIA RMC</b>	<b>0,394</b>	<b>0,018</b>	<b>0,181</b>	<b>0,900</b>	<b>0,039</b>	<b>0,307</b>
Barbalha	0,299	0,073	0,057	0,762	0,028	0,244
Crato	0,423	0,020	0,183	0,946	0,100	0,334
Juazeiro do Norte	0,493	0,014	0,105	0,982	0,017	0,322

Fonte: elaborada pelos autores.

Considerando os focos de queimada (IFQ), a evidência dos dados mostra a baixa vulnerabilidade da RMF, onde apenas 2 municípios (Cas-cavel e Guaiúba) apresentaram vulnerabilidade intermediária. Ademais, é importante ressaltar que este indicador deva se mostrar mais expressivo em municípios rurais, o que explica a baixa vulnerabilidade em municípios mais industrializados e com menor área rural. O indicador de percentual de área destinada a matas ou florestas (IAP) objetiva mensurar a vul-nerabilidade advinda da formação de ilhas de calor, evento comum em centros urbanos, neste sentido, com exceção de São Luiz do Curú (0,355) todos os demais municípios apresentaram índices de vulnerabilidade próximos a 1 (valor máximo). Em relação ao indicador de presença de doenças de notificação compulsória causada por vetor biológico (IDNC), a evidência para a RMF aponta para a baixa fragilidade em 18 municí-pios, apenas Fortaleza apresenta vulnerabilidade intermediária. Apesar da reduzida vulnerabilidade, destacam-se os municípios de Fortaleza, Caucaia e São Gonçalo do Amarante com os maiores valores.

Assim, para o IVPN, dois municípios apresentaram baixa vulnerabi-lidade, São Luiz do Curu e Guaiúba. Um explicação plausível é que estes municípios estão afastados do centro dinâmico da região metropolitana



e por isto apresentam menor atração de atividades industriais. Apenas Fortaleza apresentou elevada vulnerabilidade por pressão ao ambiente natural, estando os demais municípios na faixa intermediária de vulnerabilidade. A região metropolitana como um todo, apresenta vulnerabilidade intermediária, porém, com índice próximo da faixa superior da classe.

Para a Região Metropolitana de Sobral, o indicador de emissão de monóxido de carbono mostra dois municípios em elevada vulnerabilidade, Sobral e Groaíras, com 0,589 e 0,575, respectivamente. Apenas 3 municípios apresentam baixa vulnerabilidade à poluição do ar (Pires Ferreira, Moraújo e Senador Sá), estando os demais (72,2%) na categoria de vulnerabilidade intermediária. Na análise do indicador de resíduos industriais, todos os municípios apresentam baixa vulnerabilidade, em virtude da menor concentração industrial em comparação à RMF.

No caso do indicador focos de queimada, nove municípios apresentam baixa vulnerabilidade (Sobral, Varjota, Senador Sá, Santana do Acaraú, Meruoca, Moraújo, Massapê, Frecheirinha e Coreaú), situando-se os demais na classe intermediária. Destaque para o município de Mucambo, que apresentou o maior valor para o indicador, estando próximo ao limite superior da classe. Relativo ao indicador de percentual de áreas de matas ou florestas, a evidência para a RMS é a mesma da Região Metropolitana de Fortaleza, com o agravante de todos os municípios apresentarem elevada vulnerabilidade.

No que tange ao indicador de presença de doenças de notificação compulsória, todos os municípios apresentam baixa vulnerabilidade, porém, destaca-se o município de Reriutaba com notificação de casos mais de três vezes maior que a média da região metropolitana.

O Índice de Vulnerabilidade por Pressão sobre o Ambiente Natural, para a Região Metropolitana de Sobral, revela situação intermediária de vulnerabilidade, apesar de apresentar valor significativamente menor que a RMF. Os dados sinalizam maior homogeneidade entre os municípios, que estão concentrados na mesma faixa da média metropolitana, a maior vulnerabilidade corresponde ao núcleo da região [Sobral (0,344)].

Para a Região Metropolitana do Cariri, o indicador de emissão de monóxido de carbono mostra dois municípios em baixa vulnerabilidade, Farias Brito e Santana do Cariri. Os demais apresentam vulnerabilidade intermediária, com maiores valores para Juazeiro do Norte e Crato. O indicador de resíduos industriais revela todos os municípios em baixa vulnerabilidade relativa<sup>9</sup>. Em relação ao indicador focos de queimada, a RMC, apesar de revelar situação de baixa vulnerabilidade, apresentou os maiores valores entre as regiões metropolitanas, isto se deve pela maior presença de municípios rurais, seis dos nove municípios apresentaram baixa vulnerabilidade, enquanto Nova Olinda, Cariri e Farias Brito apresentaram níveis intermediários de vulnerabilidade. No que tange ao indicador de percentual de áreas de matas ou florestas, a evidência para a RMC é a mesma das outras regiões metropolitanas, estando todos os municípios apresentando elevada vulnerabilidade.

Considerando o indicador de presença de doenças de notificação compulsória, todos os municípios apresentam baixa vulnerabilidade, sendo a média da RMC a menor entre as regiões metropolitanas do Ceará. O Índice de Vulnerabilidade por Pressão sobre o Ambiente Natural (IVPN) para a Região Metropolitana do Cariri revela que a região apresenta vulnerabilidade intermediária para todos os municípios, com maiores valores para Crato e Juazeiro do Norte (maiores centros urbanos da região), consolidando a percepção de maior pressão sobre o ambiente natural exercida pelos núcleos das regiões metropolitanas, ressaltando a importância da melhor distribuição dos assentamentos urbanos para a construção da sustentabilidade (SACHS, 2009). Outra observação relevante é que no conjunto das regiões metropolitanas do Ceará o Cariri apresenta a menor pressão sobre o ambiente natural, enquanto a região metropolitana de Fortaleza apresenta a maior vulnerabilidade neste índice.

---

<sup>9</sup> Deve-se lembrar que todos os indicadores são construídos, levando-se em consideração a evidência estadual. Assim tais valores são relativamente mais baixos, pois foram comparados com a emissão de resíduos de municípios mais industrializados (Maracanaú, valor máximo do índice em Kg/hab.)

#### 4.4 Índice Sintético de Vulnerabilidade Ambiental

Na Tabela 4 constam os dados do Índice Sintético de Vulnerabilidade Ambiental (ISVA). Para a Região Metropolitana de Fortaleza, todos os municípios apresentam vulnerabilidade intermediária. As maiores disparidades são representadas pelos municípios de Aquiraz (0,497) e Pacatuba (0,262), com vulnerabilidades afastadas mais de dois desvios-padrões da média. Também é possível notar que 84,2% dos municípios da RMF estão no intervalo de 1 desvio-padrão acima ou abaixo da média, indicando forte homogeneidade entre os municípios em torno da média. Fortaleza, enquanto núcleo dinâmico da RMF, apresenta valor para o índice ISVA 3,7% abaixo da média regional. A RMF também apresenta elevada assimetria, com 16 municípios apresentando valores acima da média metropolitana.

**Tabela 4 – Índice Sintético de Vulnerabilidade Ambiental – ISVA – Municípios das regiões metropolitanas – 2019**

Municípios	ISVA	Municípios	ISVA	Municípios	ISVA
Fortaleza	0,340	Sobral	0,305	Barbalha	0,349
				Crato	0,378
				Juazeiro do Norte	0,348
<b>Média RMF</b>	<b>0,353</b>	<b>Média RMS</b>	<b>0,352</b>	<b>Média RMC</b>	<b>0,371</b>
Estatísticas Descritivas					
Intervalos em desvios padrões da média - RMF		Intervalos em desvios padrões da média - RMF		Intervalos em desvios padrões da média - RMF	
<b>1Desv. Pad.</b>	0,338 0,436	<b>1Desv. Pad.</b>	0,349 0,416	<b>1Desv. Pad.</b>	0,364 0,426
<b>2Desv. Pad.</b>	0,289 0,486	<b>2Desv. Pad.</b>	0,315 0,450	<b>2Desv. Pad.</b>	0,332 0,457
<b>3Desv. Pad.</b>	0,239 0,535	<b>3Desv. Pad.</b>	0,281 0,484	<b>3Desv. Pad.</b>	0,301 0,488

Fonte: elaborada pelos autores.

Para a Região Metropolitana de Sobral, a classificação em termos de valores do ISVA aponta para vulnerabilidade intermediária, com média muito próxima ao observada para a RMF, porém, apresenta menor dispersão, pois o município mais vulnerável é Meruoca, com ISVA igual a 0,424, significativamente a maior vulnerabilidade encontrada na RMS; em compensação, não possui nenhum município com vulnerabilidade inferior a 0,300. Em termos de análise da concentração em torno da média, 72,2% dos municípios estão no intervalo entre 1 desvio-padrão distante da média, enquanto Sobral, o núcleo da RM, situa-se 13,35% abaixo da média metropolitana, e 77,8% dos municípios apresentam vulnerabilidade acima da média regional. A Região Metropolitana do Cariri apresentou a maior vulnerabilidade entre as regiões metropolitanas do Ceará (0,371), porém o municípios mais vulnerável, Farias Brito (0,424), apresenta vulnerabilidade igual à Meruoca na RMS e inferior à Aquiraz (0,497). Percebe-se, no caso da RMC, que a conurbação Crajubar apresenta os menores índices de vulnerabilidade ambiental (Crato 0,378, Juazeiro do Norte – 0,348, e Barbalha – 0,349). Apenas Crato tem vulnerabilidade fora do intervalo de um desvio-padrão em torno da média. Relativo às assimetrias regionais, apenas Juazeiro do Norte e Barbalha estão abaixo da média metropolitana.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o Índice de Vulnerabilidade Habitacional, há clara tendência, pelos dados apresentados, de os núcleos dinâmicos das regiões metropolitanas apresentarem menores vulnerabilidades, sobretudo nos indicadores de condições de ocupação, condições inadequadas de saneamento e tipo de revestimento dos domicílios, reflexo dos maiores níveis de renda destes municípios. Porém, tal evidência não se reproduz para o indicador densidade de dormitório, onde os núcleos das regiões metropolitanas apresentaram, em sua maioria, maiores vulnerabilidades que outros municípios. Isto provavelmente se relaciona ao forte fator de atração populacional destas regiões, com aumento da densidade de habitantes por área, com reflexo direto neste indicador. Outro elemento

que se destaca é que enquanto na RMF e RMS os núcleos das regiões metropolitanas são bem definidos, constituído por apenas um município, o mesmo não se pode afirmar para a RMC, onde o núcleo dinâmico e relativamente homogêneo é composto pela conurbação Crajubar (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha).

Em relação ao Índice de Vulnerabilidade de Infraestrutura Urbana, as maiores vulnerabilidades em todas as regiões metropolitanas situam-se nos indicadores de cobertura urbana de esgoto e manejo de águas fluviáveis, evidenciando maior exposição ao risco destas populações, tanto às doenças correlacionadas à qualidade do saneamento básico, quanto aos danos materiais característicos da quadra chuvosa. Nesse índice parcial, as menores vulnerabilidades são encontradas próximas às regiões metropolitanas para as variáveis de coleta de lixo e abastecimento de água, serviços estes relacionados, de forma mais explícita, às políticas de atração de investimentos industriais.

No tocante ao Índice de Vulnerabilidade Pressão sobre o Ambiente Natural, os custos ambientais do desenvolvimento mostram-se mais evidentes onde os núcleos mais dinâmicos das áreas metropolitanas apresentam maiores vulnerabilidade, através da emissão de monóxido de carbono por habitante (em virtude da maior concentração de atividades industriais e de tráfego de veículos) e menor percentual de áreas destinadas para matas ou florestas, o que evidencia maior preocupação dos núcleos das regiões metropolitanas com o desenvolvimento das atividades econômicas, mas com ações relativamente insipientes de preservação de cobertura vegetal nas áreas urbanas, o que certamente contribuiria para a mitigação de problemas relacionados ao clima urbano, sobretudo a formação de ilhas de calor.

De modo geral, a análise do Índice de Vulnerabilidade Ambiental aponta níveis de vulnerabilidade semelhantes entre as regiões metropolitanas, todavia, com dispersões distintas. Enquanto para a RMF e RMC apresentam maior homogeneidade entre os municípios, a RMS apresenta menor percentual de municípios abaixo da média regional e maior dispersão dos valores, o que leva ao questionamento sobre a existência de efeitos de espraiamento desta região metropolitana.

## REFERÊNCIAS

ADGER, W. N. Vulnerability. **Global Environmental Change**, [S.l.], v. 16, n. 3, p. 268-281, 2006. Disponível em: [https://www.projectenportfolio.nl/images/4/41/Adger\\_2006.pdf](https://www.projectenportfolio.nl/images/4/41/Adger_2006.pdf). Acesso em: 21 maio 2020.

BAENINGER, R. A.; PERES, R. G. Metrôpoles brasileiras no século 21: evidências do censo demográfico de 2010. **Informe Gepec**, Toledo, v. 15, número especial, p. 634-648, 2011. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/download/6305/4814>. Acesso em: 21 maio 2020.

BARCELLOS, F. C.; OLIVEIRA, S. M. M. C. Nova fonte de dados sobre risco ambiental e vulnerabilidade social. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 4., 2008, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: ANPPAS, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano CXXVI, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitucao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm). Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Lei complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 5585, 11 jun. 1973. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-14-8-junho-1973-367020-norma-pl.html>. Acesso em: 22 maio 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **1º Inventário nacional de emissões atmosféricas por veículos automotores rodoviários**: relatório final. Brasília, DF: MMA, 2011. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/estruturas/163/\\_publicacao/163\\_publicacao27072011055200.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/163/_publicacao/163_publicacao27072011055200.pdf). Acesso em: 22 maio 2020.

CEARÁ. Lei complementar nº 168, 27 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Sobral, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana de Sobral. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, ano VIII, n. 245, p. 4, 27 dez. 2016. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/06/LC-168-2016-Regi%C3%A3o-Metropolitana-de-Sobral.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

CEARÁ. Lei Complementar nº 78, 26 de junho de 2009. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Cariri, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração e o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri – FDMC, altera a composição de microrregiões do estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, ano I, n. 121, p. 1, 3 jul. 2009. Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20090703/do20090703p01.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

CEARÁ. Superintendência Estadual do Meio Ambiente. **Inventário Estadual de resíduos sólidos industriais**: Ceará. Fortaleza: SEMACE, 2004. Disponível em: <http://antigo.semace.ce.gov.br/programas/residuos/Inventario.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

CEPAL. **Vulnerabilidad sociodemográfica**: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. Brasília, DF: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2002. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13019/S022114\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13019/S022114_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 22 maio 2020.

CONFALONIERI, U. E. C. Global environmental change and health in Brazil: review of the present situation and proposal for indicators for monitoring these effects. *In*: HOGAN, D. J.; TOLMASQUIM, M. T. **Human Dimensions of Global Environmental Change**: Brazilian perspectives. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2001. Disponível em: <http://www.abc.org.br/wp-content/uploads/2018/07/Livro-Human-Dimensions-of-Global-Environmental-Change-Brazilian-Perspectives.pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.

DESCHAMPS, M. V. **Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba**. 2004. 192 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/531/Marley%20V.%20Deschamps.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 21 maio 2020.

FAISSOL, S. **O espaço, território, sociedade e desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.

GAMBA, C. Avaliação da vulnerabilidade socioambiental de no município de São Paulo. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 5., 2010, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: ANPPAS, 2010.

GARCÍA-TORNEL, F. C. Algunas cuestiones sobre geografía de los riesgos. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. I, n. 1, p. 1-13, 1997.

HOGAN, D. J.; MARANDOLA JR., E. Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade. *In*: CUNHA, J. M. P. (org.). **Novas Metrôpoles Paulistas**: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2006. cap. 1. Disponível em: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab\\_cap\\_1\\_pgs\\_21-50.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_1_pgs_21-50.pdf). Acesso em: 21 maio 2020.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao>. Acesso em: 22 maio 2020.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 22 maio 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**: 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45351.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability**. Geneva: IPCC, 2001. 22 p. Disponível em: <http://www.ipcc.ch>. Acesso em: 22 fev. 2014.

IPECE. **Anuário Estatístico do Ceará 2011**. Fortaleza: IPECE, 2011. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/anuario/anuario2011/index.htm>. Acesso em: 22 maio 2020.

KAZTMAN, R. *et al.* **Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay**. Santiago: OIT, 1999. (Documento de Trabajo, 107).

KAZTMAN, R.; FILGUEIRA, F. As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do enfoque “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades” (Aveo). *In*: CUNHA, J. M. P. (org.). **Novas Metrôpoles Paulistas**: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2006. cap. 3. Disponível em: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab\\_cap\\_3\\_pgs\\_67\\_94.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_3_pgs_67_94.pdf). Acesso em: 21 maio 2020.

LIMA, C. S. *et al.* **Diagnóstico do Esgotamento Sanitário da Cidade de Palmas-TO**. [S.l.: s.n.], 2011. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UpdU46lySsoJ:ge.catolica-to.edu.br/portal/portal/downloads/docs\\_gestaoambiental/projetos2011-1/4-periodo/Diagnostico\\_do\\_Esgotamento\\_Sanitario\\_da\\_Cidade\\_de\\_Palmas-TO.pdf+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UpdU46lySsoJ:ge.catolica-to.edu.br/portal/portal/downloads/docs_gestaoambiental/projetos2011-1/4-periodo/Diagnostico_do_Esgotamento_Sanitario_da_Cidade_de_Palmas-TO.pdf+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 22 maio 2020.

MACIEL, V. F. *et al.* Vulnerabilidade urbanas: uma alternativa de mensuração. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 33., 2005, Natal. **Anais [...]**. Natal: ANPEC, 2005.

MATOS, R. E. S. Aglomerações urbanas, rede de cidades e desconcentração demográfica no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12., 2000, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ABEP, 2000.

MENDONÇA, F. Riscos, vulnerabilidade e abordagem socioambiental urbana: uma reflexão a partir da RMC e de Curitiba. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, Curitiba, n. 10, p. 139-148, jul./dez. 2004. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/download/3102/2483>. Acesso em: 21 maio 2020.



RODRIGUES, A. S.; ALVES, C. L. B.; PINHEIRO, V. F. Dinâmica recente de acumulação do capital e processo de metropolização: o caso da Região Metropolitana do Cariri-CE. *In*: PINHEIRO, V. F. *et al.* (org.). **Para pensar o desenvolvimento da RM Cariri**. São Paulo: Blucher, 2017. p. 17-50. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/para-pensar-o-desenvolvimento-da-rm-cariri-1331/administracao-123>. Acesso em: 21 maio 2020.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SOARES, P. R. Regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas? Contribuição para o debate no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 323-342, set. 2015. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/3508/3581>. Acesso em: 21 maio 2020.

TOMINAGA, L. K.; SANTORO, J.; AMARAL, R. (org.). **Desastres naturais**: conhecer para prevenir. São Paulo: Instituto Geológico, 2009. Disponível em: <https://smast16.blob.core.windows.net/publicacoes/2016/12/DesastresNaturais.pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.

UNDRR. **Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction**: RevealingRisk, RedefiningDevelopment. Geneva: UNISDR, 2011.

UNDRR. **Living with Risk**: a global review of disaster reduction initiatives. vol. II – Anexes. Geneva: UNISDR, 2004.

VEYRET, Y. **Os riscos**: o homem como agressor e vítima do meio ambiente. São Paulo: Contexto, 2007.

VIGNOLLI, J. R. Vulnerabilidade sociodemográfica: antigos e novos riscos para a América Latina e o Caribe. *In*: CUNHA, J. M. P. (org.). **Novas Metrôpoles Paulistas**: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2006. cap. 4. Disponível em: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab\\_cap\\_4\\_pgs\\_95-142.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_4_pgs_95-142.pdf). Acesso em: 21 maio 2020.

---

# 4

## **PADRÃO DE GESTÃO DO 'APARTHEID SOCIAL' E AUTORITARISMO NO BRASIL**

---

Marcio Pochmann<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Próximo de completar dois séculos desde sua fundação cabe indagar-se a respeito da prevalência de uma sociedade que se transformou profundamente, mantendo-se, contudo, profundamente desigual. Com a predominância do padrão de cidadania diferenciado ocorreu a universalização da inclusão no quesito de afiliação nacional em simultânea à maciça desigualdade na distribuição dos frutos da geração de riqueza, renda e poder.

Em certa medida, a ausência da cultura democrática e estabilidade política ao longo do tempo, interrompida frequentemente pela convergência de forças autoritárias, fez predominar traços da desigualdade introduzidos ainda no período colonial. Nos principais momentos de modernização nacional, por exemplo, a alteração profunda na trajetória da sociedade brasileira motivada por forças progressistas da época terminou sendo enquadrada pelo conservadorismo e autoritarismo dos grupos econômicos dominantes.

Em síntese, seja pelos abolicionistas nos anos de 1880, quando a generalização do capitalismo tornou dominante o novo modo de produção, seja pelos tenentistas na década de 1930, durante a passagem para a sociedade urbana e industrial, o impulso reformista foi contido, consolidando a anomalia do desenvolvimento de uma sociedade profundamente desigual.

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, ambos da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Por conta dessa trágica construção histórica, uma espécie de 'apartheid social' se constituiu diante de uma minoria integrada ao sistema a se defrontar sistematicamente com multidões crescentes de despossuídos.<sup>2</sup> Nesse cenário, a organização da coesão interna e a busca da paz social concederam à prática da tutela militar, sobretudo nos momentos de pressentimento ruim, a função de postergar o risco do caos através da ação antecipada de controle anti-insurrecional dos excluídos.<sup>3</sup>

De maneira geral, a vitalidade econômica predominou na gestão do 'apartheid social', tendo em vista o *charme* da mobilidade ascendente intra e intergeracional possibilitada no interior do capitalismo periférico, ainda que profundamente assimétrico entre classe e frações de classes sociais. Até a década de 1930, por exemplo, o Brasil não alcançava 1% do Produto Interno Bruto (PIB) do mundo, quando predominou a sociedade agrária.

Durante a sociedade urbana e industrial entre as décadas de 1930 e 1970, a participação do país no PIB mundial foi multiplicada por três vezes. Enquanto isso, o regime político autoritário respondeu por 2/3 de todo o período, demarcando determinado padrão de gestão da exclusão brasileira.

A partir dos anos de 1980, o país passou a transitar antecipadamente para a sociedade de serviços, motivada pela desindustrialização precoce. O resultado disso foi o declínio do Brasil em relação ao PIB mundial, sendo na segunda década do século 21 inferior em 1/3 ao verificado no ano de 1980.

---

<sup>2</sup> Para maiores detalhes, ver Pochmann (2015, 2017), Holston (2013) e Novy (2003).

<sup>3</sup> Sobre a trajetória militar no Brasil, consultar Stepan (1975), Castro (1995) e Moraes (1991).

**Gráfico 1 – Brasil - Evolução da participação no Produto Interno Bruto mundial entre 1820 e 2018 (em %)**



Fonte: elaborado pelo autor com dados do Maddison Project Database (2018).

Nesse contexto singular em que se estabeleceu o segundo período do regime democrático, outro padrão de gestão da exclusão foi experimentado. A crise econômica gestada no impasse eleitoral de 2014 e que levou ao fim o ciclo político da Nova República, descortinando novamente, o pressentimento de que o pior se precipitava, terminou desencadeando o restabelecimento da tutela militar.

Esse entendimento, certamente controverso, preocupa-se com a problematização da gestão do 'apartheid social' às vésperas de o país completar 200 anos de sua independência nacional, mais precisamente com a volta da presença dos militares na política, o que oferece uma agenda de pesquisas e estudos a serem realizados, conforme apresentado em duas partes a seguir.

A primeira trata da conformação do processo de exclusão na origem dos movimentos de fundação da modernização conservadora do país e a presença militar na política. Na segunda parte, explicitam-se brevemente

os padrões distintos de gestão da exclusão entre os períodos de 1960-1980 e de pós-anos 80 no Brasil.

## 2 AUTORITARISMO E GESTÃO DA EXCLUSÃO NO BRASIL

A diversidade nas formas de manifestação da exclusão encontra-se associada ao processo mais amplo do desenvolvimento capitalista frente à repartição discricionária do excedente econômico. Nos países em que o capitalismo se processou tardia e periféricamente, como o Brasil, a gestão da exclusão transcorreu permeada pela presença dos militares na política.<sup>4</sup>

No país, o problema da incorporação de imensos contingentes descartáveis da vida econômica se apresentou mais contundentemente a partir da década de 1930, quando a composição social herdeira do antigo e longo agrarismo transitou para a sociedade urbana e industrial. Até então, as transformações impostas pelo deslocamento da economia escravista para o modo de produção capitalista desde os anos de 1880 distanciaram a questão social de qualquer reforma profunda no interior do mundo rural.<sup>5</sup>

Sob a dinâmica capitalista, a estrutura fundiária seguiu assentada na grande propriedade, cuja mobilização produtiva principal se fazia voltada fundamentalmente ao exterior, conforme herança lusitana do sentido de colonização. Por depender do trabalho desvalorizado de enorme massa humana, o mundo rural submeteu-se, originalmente, ao formato do trabalho forçado proveniente da generalização do tráfico de africanos para, na sequência, demandar trabalho livre associado, em geral, à presença abundante de imigrantes europeus e asiáticos, não mais africanos.

Na maior parte das vezes, predominou a difusão de ocupados desgarrados das relações sociais sólidas e complexas, diferentemente

---

<sup>4</sup> Sobre experiências internacional e nacional de gestão da exclusão no capitalismo, ver Pochmann (1995).

<sup>5</sup> A conformação da questão social no Brasil encontra-se em Barbosa (1988) e Gimenez (2008).

da condição gerada de camponeses sem terra, conforme experiência europeia. No Brasil pós-abolição, a soltura dos ex-escravos transcorreu sem direta integração na nova sociedade competitiva impulsionada pela emergência capitalista, permitindo massificar o trabalho subordinado a remunerações e outras formas, inclusive de escambo, cujo emprego a ocupações, subocupações e sem ocupações prevaleceram circunscritas à sobrevivência em meio ao atraso do mundo rural<sup>6</sup>.

Assim como os senhores de escravos bloquearam reformas na estrutura fundiária previstas como fundamentais para os abolicionistas na década de 1880, a oligarquia agrarista vetou pela contrarrevolução paulista, em 1932, a possibilidade de modernização no campo, conforme defendida por parcela do movimento tenentista agrupado em torno do Clube 3 de Outubro<sup>7</sup>. O resultado disso foi a deformação da urbanização e a predominância do poder do proprietário de terras generalizado pelo país, com a transferência para as cidades das massas empobrecidas provenientes do campo.

Em apenas três décadas, o Brasil saltou de majoritária população rural para a maioria urbana, acumulando amplos e profundos problemas de inclusão das massas significativamente heterogênea em pleno desenvolvimento da sociedade urbana e industrial. A internalização da modernização do consumo e cultura capitalista ocorreu rápida e seletiva, sem romper com o atraso herdado do mundo agrário.

No capitalismo selvagem, o trabalho informal e desvalorizado constituiu o pilar pelo qual a multidão excedente da força de trabalho urbana se tornou funcional à formação da sociedade de massa profundamente desigual.<sup>8</sup> Em função disso, tentativas de transformação dessa trajetória

---

<sup>6</sup> Mais detalhes em Vianna (1999) e Prado Jr. (1981).

<sup>7</sup> Contribuições importantes em Rosa (1976), Araujo Neto (2012), Drummond (1986) e Sodré (1985).

<sup>8</sup> Sobre a modernização capitalista, a funcionalidade da multidão de sobrantes no capitalismo selvagem que se generalizou no Brasil, ver Cardoso e Novais (2009), Oliveira (2003) e Henrique (1999).

se constituíram, invariavelmente, em ações fortemente reativas por parte de segmentos intermediários da estrutura social.<sup>9</sup>

A partir da década de 1950, contudo, a esfera política passou a estar contaminada pela situação de aprofundamento da exclusão social. De um lado pelas tensões crescentes no campo expressas na difusão de gigantescos conflitos pela terra nas regiões Sul e Nordeste, respectivamente, as organizações do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e das Ligas Camponesas.

De outro, o acirramento da polarização no interior das grandes cidades, com a difusão crescente das manifestações sociais (marcha das Panelas Vazias e as greves dos 300 mil, em 1953, e dos 700 mil, em 1957). Em grande medida, a ascensão dos movimentos sociais foi impulsionada pela maior carestia no custo da vida urbana frente aos entraves na oferta de produtos alimentares, no preço dos aluguéis e na qualidade e custos dos serviços públicos e privados.

O impasse político, econômico e social contribuiu para o despertar das hordas de deserdados a ameaçar a ordem burguesa, fomentando dois tipos de respostas à época. Com a solução autoritária adotada pela intervenção da força militar em 1964, a terceira desde a Revolução de 1930, a gestão de excluídos pelo capitalismo tardio no Brasil deixou de ser, mais uma vez, a forma reformista, democrática e popular pretendida pela denominada reforma de base no governo João Goulart (1961-1964).

No Estado Novo, em 1937, a presença militar na política buscou evitar o retorno do governo da oligarquia agrária numa sociedade polarizada pelos acontecimentos da “intentona comunista” e dos integralistas, enquanto em 1945 a destituição do próprio Getúlio Vargas contou com os militares na abertura do regime democrático multipartidário. Ao contrário

---

<sup>9</sup> Em fevereiro de 1954, por exemplo, 82 coronéis e tenentes-coronéis, ligados à ala conservadora do Exército no Rio de Janeiro, lançaram o que ficou conhecido na época como *Memorial dos Coronéis* contrário ao aumento de 100% do salário mínimo sob a alegação de subverter valores profissionais e desprestigiar as Forças Armadas, pois sua equiparação à remuneração de oficial graduado obstaculizaria o recrutamento de seus quadros inferiores, funcionando, inclusive, como elemento facilitador da ação de comunistas. Mais detalhes, ver Schwarzc e Starling (2015).

da perspectiva liberal originalmente imaginada, o golpe de 1964 terminou por aprofundar o curso da sociedade urbana e industrial desde a Revolução de 1930, seguindo - em marcha forçada - o entendimento que havia permitido associar Getúlio Vargas aos militares durante o Estado Novo, pois sem industrialização nacional não haveria a possibilidade de forças armadas capazes de exercer sua função de ordem interna, pelo menos, e quiçá a defesa soberana da nação<sup>10</sup>.

A modernização conservadora impulsionada a partir de então transcorreu tutelada pelo autoritarismo militar, que sob o projeto de conclusão da industrialização com base na segunda Revolução Industrial e Tecnológica tratou de gerir a massa de excluídos. Para tanto, apoiou-se no ritmo acelerado do crescimento econômico, distanciando-se de qualquer possibilidade de realização das reformas inclusivas nas estruturas fundiárias, tributárias e do Estado de bem-estar social. Com isso, permitiu a redução da pobreza simultaneamente à elevação da desigualdade da renda.

A grave crise da dívida externa e a saída imposta pela adoção do ajuste exportador derivado do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) no início da década de 1980 comprometeu o crescimento econômico veloz, inviabilizando a continuidade da estratégia autoritária e conservadora na gestão do descontentamento das massas em processo de exclusão. As dificuldades evidentes do modelo militar em garantir a ordem interna no uso recorrente da força bruta diante da expansão das greves, mobilizações sociais e avanços das organizações partidárias abriram caminho para o formato de transição do Estado autoritário para o Estado democrático.

Assim, o arranjo institucional da época evitou a ruptura possível com a ditadura por meio da realização de eleições presidenciais diretas, conforme observado em países vizinhos. A mitigação política conferida pelo "acerto por cima" conflagrado no Colégio Eleitoral dos militares,

---

<sup>10</sup> Sobre a relação entre industrialização e forças armadas, ver Reis (2015), Pinto, Rocha e Silva (2004), Oliveira (2002), Martins Filho (2010), Castro (1996), Huntigton (1996), Paret (2001), McNeill (1982), Showalter (1975), Trebilcock (1969), Rosenberg (1969) e Creveld (2000).



em 1984, consolidou o ciclo político da Nova República (1985-2014) sem que qualquer reforma estrutural do capitalismo viesse a ser realizada ao longo do tempo.<sup>11</sup>

Sem condições de alterar em profundidade o sentido geral do esvaziamento da vitalidade econômica do país, as preocupações históricas dos progressistas com as transformações da economia, sociedade e política foram sendo substituídas pelas emergências nas decisões de curto prazo. Com a centralidade da estabilização monetária, do ajuste fiscal e do pagamento do sistema de dívidas públicas, restou fundamentalmente a gestão do quadro humanitário movido pela situação de descarte social.

A própria tentativa tardia de construção do Estado de bem estar social estruturada institucionalmente pela Constituição Federal dirigente de 1988, cumpriu as formalidades equivalentes, porém sem oferecer os mesmos conteúdos registrados após a segunda Guerra Mundial pela experiência européia de trinta anos de ouro no crescimento econômico. Sem a vitalidade econômica, o ciclo político da Nova República procurou melhor gerir a emergência do social com tecnologias cada vez mais sofisticadas e eficientes.

Mas diante dos limites impostos à expansão do capitalismo brasileiro, o país conviveu com longa fase de semiestagnação econômica, o que tornou ainda por demais complexas a gestão democrática das massas excluídas. A herança econômica que resultou da participação militar na política fundamentou-se no programa imposto pelo FMI de ajuste exportador para enfrentar a crise da dívida externa no início dos anos de 1980 e pelo qual o país abandonou a possibilidade de incorporar o curso da terceira Revolução Industrial e Tecnológica.

De um lado, os constrangimentos derivados do fechamento econômico interno, com as restrições às importações, impuseram o atraso

---

<sup>11</sup> Em 1982, o PMDB expôs através da divulgação do documento *Esperança e Mudança*, o conjunto de reformas estruturais a ser realizada na transição soberana da ditadura (1964-1985) para a democracia, como forma de enfrentar os problemas de gestão dos excluídos, herdados da participação dos militares na política.

nas possibilidades de incorporação do progresso técnico proveniente da terceira Revolução Industrial e Tecnológica pelo sistema produtivo. As iniciativas do receituário neoliberal dos anos de 1990, com a Era dos Fernandos (Collor, 1990-1992, e Cardoso, 1995-2002) produziu a abertura comercial, produtiva e financeira que de forma passiva e subordinada levou à inserção do Brasil na globalização praticamente desarticulada da integração soberana nas cadeias globais de produção.

Um dos exemplos disso foi o transcurso da Zona Franca de Manaus (ZFM), outrora demandante de componentes industriais provenientes da produção realizada na região Sudeste do país. Com a forma de inserção brasileira à globalização, as compras da ZFM deixaram de ser realizadas no território nacional para, inicialmente nos anos de 1990, importar componentes de outros países e, posteriormente, submeter-se às cadeias globais de valor na condição de montagem final do conjunto de peças adquiridas com instruções prévias de preparo.

Assim, a instalação do processo da desindustrialização precoce, cuja expansão antecipada dos serviços ampliou a geração de ocupações cada vez mais precárias. A dissolução dos empregos assalariados, intermediários na estrutura ocupacional do sistema produtivo de base industrial, patrocinou a polarização intensa no mundo do trabalho, cada vez mais tomado pela terciarização da economia nacional.

De outro, a constatação de que a trágica recessão econômica entre 1981 e 1983, a primeira ocorrida desde 1929 na sociedade urbana e industrial, foi acompanhada por medidas protetivas para ricos e privilegiados, como no caso do sistema de dívidas públicas que fomentaram a ciranda financeira afiançadora da generalização do rentismo improdutivo no país. As consequências para o andar de baixo da sociedade foram a perda de parte do rendimento decorrente do regime de superinflação prevalente por 15 anos, o mais longo do mundo, até ser interrompido pelo Plano Real, em 1994.

Além disso, a desorganização das finanças públicas imposta pela estatização da dívida externa e que salvou ricos e endividados, esteve associada à cunha de geração dos excedentes comerciais necessária ao

pagamento dos serviços do endividamento com exterior. Para tanto, a estrutura produtiva manufatureira atolada na tecnologia defasada da segunda Revolução Industrial e Tecnológica perdeu competitividade e mercados externos, o que tornou a balança comercial cada vez mais dependente da reprimarização da exportação de produtos dependentes de recursos naturais e mão de obra barata.

A urgência dos compromissos da dívida externa comprometeu a possível retomada da economia nacional pela expansão do mercado interno. Somente em 2007, com a exuberância do ciclo de *commodities*, não apenas a questão do endividamento estrangeiro foi solucionada, após o calvário de duas décadas, como também foi constituído, pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), o saldo estabilizador do Balanço de Pagamentos com as reservas externas.

As tentativas de reestruturar o sistema produtivo pelo formato das grandes empresas nacionais foram significativas em termos de efetividade dos complexos agroexportadores, de empreiteiras e construtoras, petróleo e gás, entre outros, ao longo dos anos 2000. Apesar disso, a sangria da desindustrialização não foi contida, gerando simultaneamente ao crescimento econômico, o vazamente acelerado e recorrente da renda interna para o exterior, por com conta do efeito importação de bens e componentes industriais e o consequente aumento do déficit na balança comercial de manufaturados.

Os descaminhos no Brasil a partir do impasse político gerado pela recusa de parte da oposição derrotada nas urnas nas eleições presidenciais de 2014 violou um dos principais requisitos de sustentação dos governos de conciliação de classe são longo do ciclo político da Nova República. Com isso, abriu-se novamente a oportunidade para o reingresso dos militares na política, ainda que timidamente no governo Temer (2016-2018) e com ampla presença em diversos postos de protagonismo no governo Bolsonaro (2019-2022).

Nesse sentido, as bases para o estabelecimento dos elementos de excessão do Estado passaram a se concretizar tendo por referência o questionável diagnóstico concebido no interior da nomenclatura das

Forças Armadas. Através dele o estágio avançado da desindustrialização, aliado ainda ao abandono da terceira e o distanciamento da quarta Revolução Industrial e Tecnológica, deixaria mais difícil a retomada econômica, tornando cada vez mais diminuto o papel dos militares na defesa da soberania nacional.

Diante disso, alguma aliança estratégica a ser realizada com uma das poucas potências militares do mundo talvez viesse a impedir o encolhimento ainda mais acelerado das Forças Armadas, sobretudo diante da guerra cibernética. Neste caso, a aproximação do Brasil com os Estados Unidos pudesse amenizar o atraso tecnológico das Forças Armadas no exercício da defesa da soberania nacional.

Ao mesmo tempo, poderia fornecer contribuições aos desafios crescentes e mais significativos em relação à garantia da ordem interna, frente ao brutal descarte social e ao caos urbano e rural que rapidamente se aprofundou com o fim do ciclo político da Nova República em 2014 e a instalação de gravíssima crise econômica: de um lado, o risco da explosão social que se evidenciou desde 2013, cuja polarização social passou a se expressar por manifestações gigantescas e recorrentes nos grandes centros urbanos, pelas greves e ameaças de novas paralisações no interior das polícias militares estaduais e pelas paralisações de grandes repercussões nacionais, como a dos caminhoneiros; de outro lado, a contaminação do tecido social pela presença crescente do crime organizado e das milícias, cada vez mais generalizada por todo o território, inclusive com suas conexões externas.

Compreendendo que o Brasil já representa 14% do total dos homicídios contabilizados internacionalmente e o terceiro país no encarceramento populacional, o fim do ciclo político da Nova República resultaria em brutal fracasso econômico e social no Brasil.

Não havia apenas destruído o período correspondente a meio século da industrialização nacional iniciada justamente pela contribuição dos militares desde a Revolução de 1930 e completada ao longo da década de 1970, mas também comprometido o conjunto do modelo de gestão

social da multidão dos descartados numa economia semiestagnada a partir da década de 1980.

Enquanto reserva de garantia da ordem interna e, por consequência, a última contenção ao possível colapso político, econômico e social de uma nação constituída no apartheid social, os militares voltariam a participar previamente na política de forma pronunciada. Na sequência, apresentam-se brevemente as principais características dos dois padrões de gestão da exclusão social instalados desde a década de 1960.

### 3 PADRÕES DE GESTÃO DA EXCLUSÃO

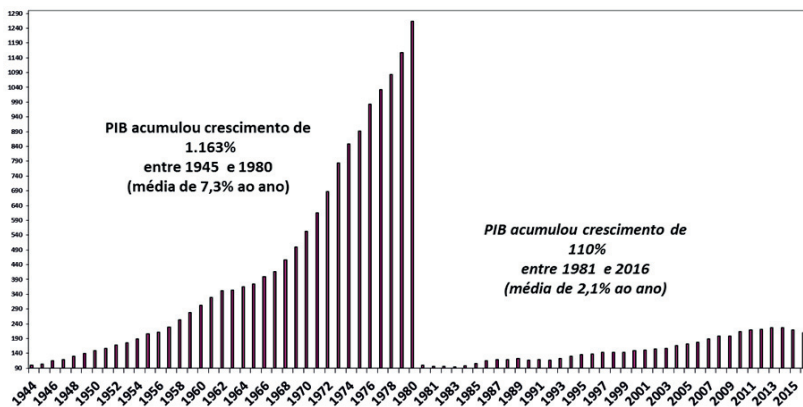
Para um país que teve bloqueadas as oportunidades de modernização progressistas, tendo de conviver com trajetória capitalista assentada na apartação de imensas parcelas da sociedade, a gestão do processo de exclusão assumiu elevada centralidade governamental. Para tanto, a vitalidade da economia mostrou ser fundamental, acompanhada, na maior parte do tempo, pelo autoritarismo cuja presença militar foi estratégica para atuar antecipadamente aos momentos de pressentimentos ruins.

Em síntese, as massas excluídas ou parte delas pareciam mover-se, em determinados momentos históricos, contrariamente ao sentido do 'apartheid social'.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Para maiores detalhes, ver Campos *et al.* (2004), Guerra *et al.* (2009) e Pochmann (2014).

**Gráfico 2 – Brasil - Comparação do índice acumulado do Produto Interno Bruto entre 1945 a 1980 e 1981 a 2016 (1944 = 100 e 1980 = 100)**



Fonte: elaborado pelo autor com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A novidade, em termos de aprendizagem de gestão do processo de exclusão pelas elites dirigentes, transcorreu durante a virada para o século 21, em plena predominância do contido dinamismo econômico e da segunda experimentação do regime democrático no Brasil. Por mais de três décadas e compreendendo distintos governos, o sentido da apartação social foi questionado, sofrendo, inclusive, ações que buscaram a sua reverção.

Desde o impasse eleitoral de 2014 que pôs fim ao ciclo político da Nova República e desencadeou profunda e longa crise econômica, o padrão de gestão democrática da exclusão foi abandonado. Em seu local reemergiu a presença militar na política com consequências diretas e indiretas na gestão conservadora da exclusão social.

Do segundo após Guerra Mundial aos dias de hoje, o Brasil registrou duas trajetórias econômicas bem distintas. Entre os anos de 1945 e 1980, por exemplo, o desempenho econômico foi notável, com crescimento médio anual superior a 7%, enquanto os 35 anos que se seguiram a 1980 apontaram para a estagnação da renda *per capita*, com variação média anual do PIB levemente acima dos 2%.

Especialmente entre os anos de 1960 e 1980, quando vigorou o rápido crescimento econômico e prevaleceu a ditadura civil-militar (1964-1985), constituiu-se o padrão de gestão autoritária da exclusão social. Mas a partir da década de 1980, com a transição para o regime democrático ganhou importância outro padrão de gestão da exclusão social em meio à perda do dinamismo econômico nacional.

As características principais dos dois padrões de gestão da exclusão social no país são tratadas a seguir. Ressaltam-se também as condições pelas quais a trajetória do 'apartheid social' expressa pela minoria integrada ao sistema a se defrontar sistematicamente com multidões crescentes de despossuídos, terminou sendo postergada ao longo do tempo.

### **3.1 Gestão autoritária pela economia da exclusão entre as décadas de 1960 e 1970**

A década de 1960 constituiu-se privilegiada por ser o momento histórico em que a população urbana tornou-se majoritária no país. A transição do campo para as cidades se apresentou inédita, pois realizada em apenas três décadas, enquanto em países de capitalismo avançado durou cerca de um século, pelo menos.

**Tabela 1 – Brasil - Evolução da População Economicamente Ativa por tipo de ocupação e taxa de precarização em 1940 e 1980**

<b>Itens</b>	<b>1960 (em mil)</b>	<b>1980 (em mil)</b>	<b>Variação absoluta anual (em mil)</b>	<b>Variação relativa anual (em %)</b>
PEA ocupada	22.750 (100%)	42.026 (100%)	964	3,1
Empregador	426 (1,9%)	1.340 (3,2%)	46	5,9
Assalariado	10.896 (47,9%)	27.152 (64,6%)	813	4,7
- <i>Formal</i>	4.058 (17,8%)	21.272 (50,6%)	861	8,6
- <i>Informal</i>	6.838 (30,1%)	5.880 (14,0%)	-48	-0,7
Conta própria	2.274 (10,0%)	9.556 (22,7%)	364	7,4
Sem remuneração	9.154 (40,2%)	3.978 (9,5%)	-259	-2,3
<i>Precarização*</i>	18.266 (80,3%)	19.413 (46,2%)	57	0,3

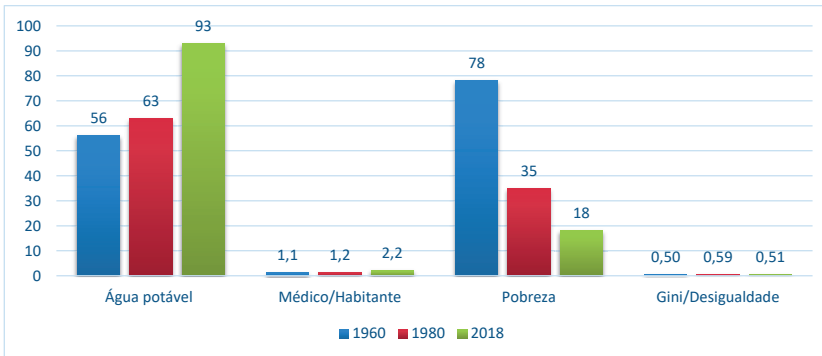
Fonte: elaborada pelo autor com dados do IBGE.

Nota: \*Soma das ocupações de assalariamento informal, conta própria e sem remuneração em relação ao total da População Economicamente Ativa (PEA) ocupada.

Também por se efetivar distante das reformas clássicas do capitalismo contemporâneo. Ou seja, a total ausência das reformas agrária, tributária e social produziu profunda anomalia urbana, com inegável apartação territorial da população no interior das cidades, ademais do deslocamento da pobreza rural que tornou funcional o excedente de mão de obra disponível aos segmentos enriquecidos nos grandes centros metropolitanos por meio do trabalho informal.



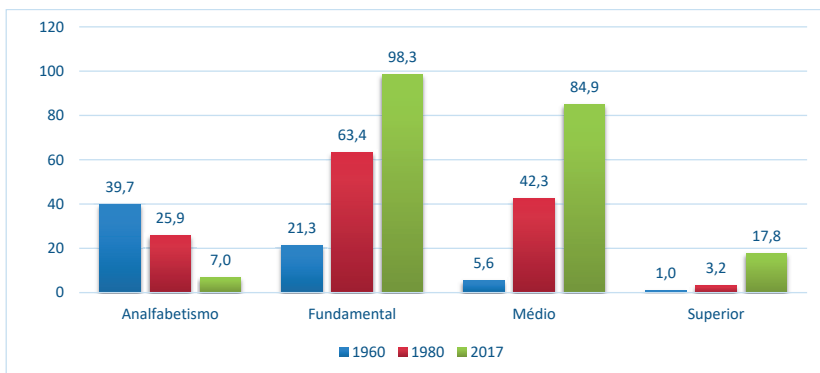
**Gráfico 3 – Brasil - Evolução da taxa de cobertura da população segundo indicadores sociais selecionados (em %)**



Fonte: elaborado pelo autor com dados do IBGE.

Se entre os anos de 1960 e 1980, a população rural se manteve praticamente estabilizada em 39 milhões de pessoas, as cidades receberam 50 milhões de novos residentes, com a população urbana passando de 32 milhões para 82 milhões de brasileiros. Nesse cenário de expansão urbana, o crescimento econômico se mostrou fundamental para a gestão da exclusão, com a expansão das ocupações, sobretudo o assalariamento e forte redução na taxa de precarização da força de trabalho.

**Gráfico 4 – Brasil - Evolução da taxa de matrículas por faixa etária da população compatível com níveis de ensino (em %)**



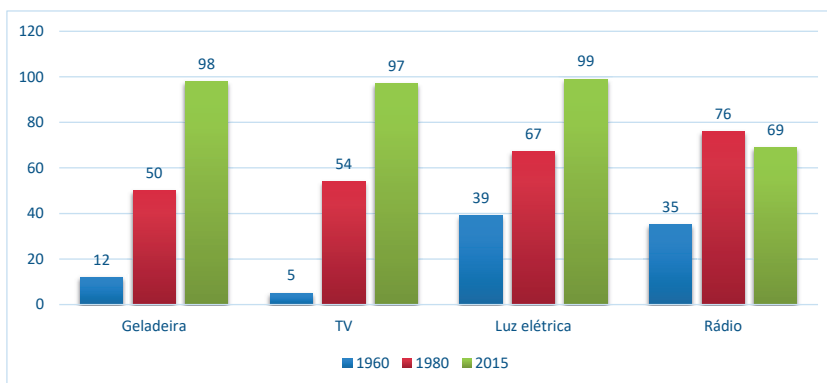
Fonte: elaborado pelo autor com dados do IBGE e do Ministério da Educação (MEC)/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Entre os dois anos considerados, a taxa de assalariamento saltou de 48% dos ocupados para 65%, conduzida especialmente pela formalização do emprego que passou de menos de 18% das ocupações para quase 51%. Do total das ocupações geradas entre 1960 e 1980, os empregos assalariados responderam por 84% do total, com decréscimo absoluto e relativo do trabalho informal.

Em consequência da expansão ocupacional, a taxa de pobreza acumulou queda de 55%, pois passou de 78% da população para 35% entre os anos de 1960 e 1980. Mesmo assim, a desigualdade na distribuição da renda aumentou 18% em virtude da política de arrocho salarial e de medidas de concentração dos frutos do crescimento econômico dos governos autoritários.

Os avanços em termos de incorporação da população em políticas públicas não destoaram do sentido inclusivo do emprego gerado pelo rápido crescimento econômico, embora apresentassem, em geral, baixo ritmo de expansão ao longo do tempo. O acesso à água potável e à saúde forma exemplo disso.

**Gráfico 5 – Brasil - Evolução da posse de eletrodomésticos pela população (em %)**



Fonte: elaborado pelo autor com dados do IBGE.

Distingue-se disso, todavia, o progresso educacional. Enquanto o analfabetismo caiu cerca de 35%, o acesso ao ensino fundamental passou de menos de 1/5 das crianças em idade escolar para 2/3, ainda distante de sua universalização. O ensino médio cresceu mais significativamente que o avanço na taxa de cobertura do ensino superior durante os anos de 1960 e 1980.

Por fim, o processo da inclusão administrado pela via do consumo, especialmente pela expansão do acesso aos eletrodomésticos, como a televisão, bem acima da do rádio. Ainda que em 1980, a população detivesse maior posse de rádio (76%) do que o acesso à luz elétrica (67%), no caso da televisão (54%), o contrário é que foi verificado.

### **3.2 Gestão democrática pelo social da exclusão entre as décadas de 1980 e 2010**

No período de 1980 a 2018, por exemplo, a população brasileira cresceu 1,4% como média anual, ritmo 48,3% menor que o verificado entre 1960 e 1980 (2,7% ao ano, em média). Mesmo assim, 95,2 milhões a mais de pessoas passaram a habitar nas cidades contra a redução de quase 8 milhões de pessoas vivendo no campo em 2018 em comparação ao ano de 1980.

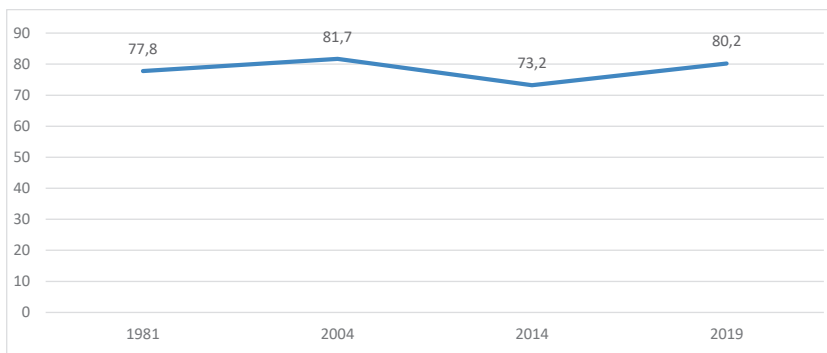
**Tabela 2 – Brasil - Evolução da População Economicamente Ativa por tipo de ocupação e taxa de precarização em 1980 e 2018**

<b>Itens</b>	<b>1980 (em mil)</b>	<b>2018 (em mil)</b>	<b>Varição absoluta anual (em mil)</b>	<b>Varição relativa anual (em %)</b>
População Total	119.002	208.495	2.355	1,5
PEA	43.236 (100%)	105.197(100%)	1.631	2,4
PEA desempregada	1.210 (2,8%)	12.195 (11,6%)	289	6,3
PEA ocupada	42.026 (100%)	93.002 (100%)	1.342	2,1
<i>Empregador</i>	1.340 (3,2%)	4.532 (4,9%)	84	3,3
<i>Assalariado</i>	27.152 (64,6%)	62.447 (67,1%)	929	2,2
- <i>Formal</i>	21.272 (50,6%)	43.940 (47,2%)	597	1,9
- <i>Informal</i>	5.880 (14,0%)	18.507 (19,9%)	332	3,1
Conta própria	9.555 (22,7%)	23.848 (25,6%)	376	2,5
Sem remuneração	3.978 (9,5%)	2.175 (2,4%)	-47	-0,5
Precarização	19.413 (46,2%)	44.530 (47,9%)	661	2,2

Fonte: elaborada pelo autor com dados do IBGE.

Na ausência de vitalidade econômica no longo do período de quase 40 anos, que registrou inclusive duas décadas perdidas (1980 e 2010), a dinâmica do mercado de trabalho sofreu modificações importantes. Enquanto a taxa de assalariamento perdeu vigor, mesmo com a leve elevação do seu peso relativo de quase 65% dos ocupados para acima de 67%, aumentou a precarização da força de trabalho e, sobretudo, o desemprego aberto.

**Gráfico 6 – Brasil - Evolução dos ocupados de baixa renda considerados pobres\* entre 1981 e 2019 (em %)**



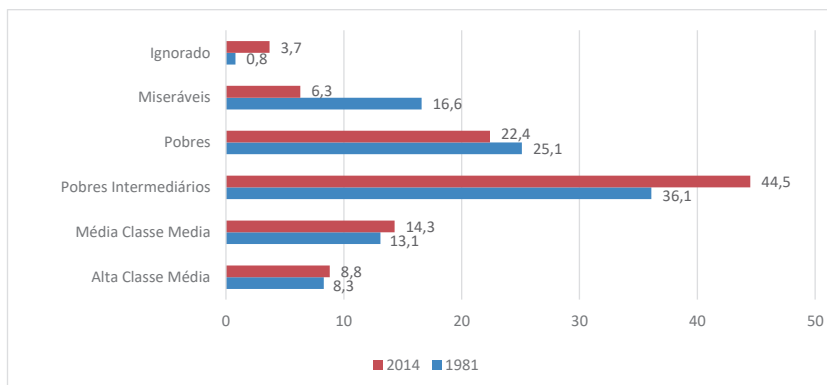
Fonte: Quadros (2019).

Um pouco mais de 2/3 dos postos de trabalho gerados entre 1980 e 2018 foi de responsabilidade do emprego assalariado, sendo 36% deste total protagonizado pelo trabalho informal. Além disso, para cada grupo de 100 brasileiro que ingressou no mundo do trabalho no período considerado, 82 conseguiram alguma forma de trabalho e 18 ficaram desempregados.

Além disso, percebeu-se também como o Brasil seguiu sendo uma economia assentada nos baixos rendimentos, compatíveis com a situação de pobres ocupados, em geral por trabalho precário e informal. Entre os anos de 1981 e 2004, por exemplo, a taxa de ocupados pobres subiu 5%, decresceu 10,4% de 2004 até 2014 e voltou a aumentar em 9,6% de 2014 até 2019.

Além disso, nota-se a queda acelerada na taxa de analfabetismo em 73%, simultaneamente à universalização do acesso ao ensino fundamental, bem como a significativa elevação na taxa de cobertura dos ensinos médio (101%) e superior (456%). Da mesma forma, o aprofundamento da tendência de homogeneização do padrão dos bens duráveis de consumo possibilitados pelo acesso à luz elétrica, geladeira, TV e outros.

**Gráfico7 – Brasil - Evolução da estrutura familiar do conjunto da população (em %)**



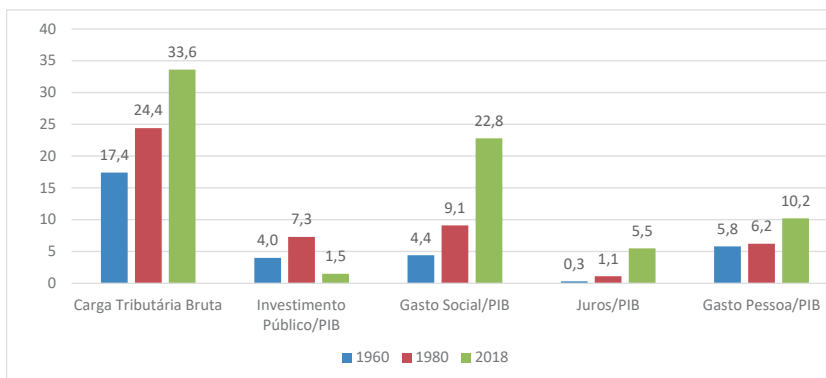
Fonte: Quadros (2019, p. 20).

Diferentemente do padrão autoritário de gestão da exclusão brasileira, que elevou em 40% a Carga Tributária Bruta (CTB) entre 1960 e 1980 associado ao crescimento dos investimentos públicos em 82,5%, a segunda experiência democrática ampliou a CTB em menos de 38%, embora acompanhada da queda em 79,5% dos investimentos públicos entre 1980 e 2018. Ao mesmo tempo houve a multiplicação em 2,5 vezes do gasto social como proporção do PIB, bem como o crescimento de 54% nas despesas do Estado com pessoal e a multiplicação por 5 vezes do comprometimento com o pagamento dos juros do endividamento público.

No período autoritário, o gasto com juros da dívida subiu 3,5 vezes, enquanto o gasto social 2,1 vezes. Também entre os anos de 1960 e 1980, as despesas com pessoal do Estado subiram 6,8%.

Outro aspecto que distingue o padrão democrático do autoritário de gestão da exclusão refere-se à contribuição desigual no financiamento das políticas públicas. Embora o sistema tributário siga sendo extremamente regressivo, pois são os pobres que proporcionalmente a renda contribui mais, percebe-se mudança importante na comparação entre os períodos de 1960 a 2018.

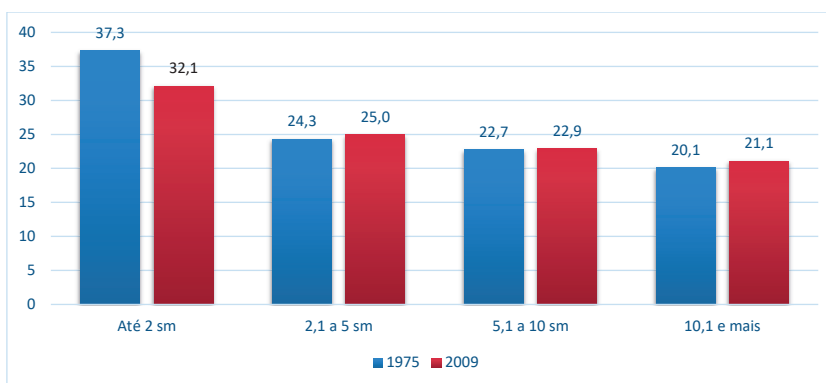
**Gráfico 8 – Brasil -Evolução de indicadores selecionados do setor público (em %)**



Fonte: elaborado pelo autor com dados do IBGE.

Durante o autoritarismo, a desigualdade era bem mais intensa, pois quem recebia até 2 salários mínimos mensais repassava, em média, cerca de 37% do seu rendimento ao Estado no ano de 1975, e com mais de 10 salários mínimos mensais tinha carga tributária bruta 48,1% menor (20,1%).

**Gráfico 9 – Brasil - Evolução da Carga Tributária Bruta na renda familiar segundo faixas de salário mínimo (em %)**



Fonte: Pochmann (2010, p. 107).

No regime democrático, os detentores de renda de até 2 salários mínimos mensais respondiam, em 2009, com 32,1% de tributação (13,9% a menos que em 1975), ao passo que a faixa de 10 salário mínimos e mais eram beneficiados com carga tributária 34,3% inferior (21,1%).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Estado Novo (1937-1945), o fortalecimento das Forças Armadas se vinculou ao impulso da industrialização nacional. Após quase três décadas de desindustrialização, a perspectiva militar associada ao Brasil Potencia deixou de existir.

Com o desmonte da sociedade urbana e industrial, as Forças Armadas do país foram muito afetadas, bem como expostas a duas possibilidades de modelos distintos de funcionamento: o primeiro, associado ao retorno da condição de Forças Armadas coloniais, fundamentalmente voltadas à preservação territorial, porém dependente de importação de equipamentos militares estrangeiros, pois sem base material e tecnológica para produção interna;<sup>13</sup> o segundo modelo possível encontra-se em curso em parte dos exércitos ocidentais desde o fim da Guerra Fria (1947-1991). Em síntese, a configuração do 'exército de mercado' com estrutura pós-fordista e hierarquia centrada em redes, bem como a disseminação de valores mercantis associados à profissão militar, conforme a experiência mais avançada em Israel.<sup>14</sup>

Após breve instalação no conturbado governo Temer, os militares terminaram se engajando no mandato de Bolsonaro, atuando em postos chaves de comando na infraestrutura, tecnologia e outras funções, com forte envolvimento empresarial privado tanto nacional como estrangeiro. São muitos generais e várias centena de profissionais militares atuando

---

<sup>13</sup> Mais detalhes em Carvalho (2019) e Silva (2003).

<sup>14</sup> Sobre isso, ver mais em Levy (2010), Swed e Butler (2013) e Azulay, Lerner e Tishler (2002).



no governo Bolsonaro, bem diferente das atividades exercidas durante os 21 anos da ditadura civil-militar.<sup>15</sup>

Em certa medida e após a hegemonia de tecnopolis e gestores nos governos dos governos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (Sarney) e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (F.H.C.), com forte inclinação ao mercado financeiro, e da camada sindicalistas associados aos gestores nos governos do PT, os militares estariam assumindo a função de classe dirigente no governo Bolsonaro. Além disso, a preocupação com a ordem interna cada vez mais comprometida pelo desarranjo da sociedade aprofundada pelo fim do ciclo político da Nova República e a emergência das massas excluídas cada vez mais expostas à retomada da gestão autoritária do 'apartheid social'.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO NETO, A. C. **O socialismo tenentista**. São Paulo: FFLCH/USP, 2012.
- AZULAY, I.; LERNER, M.; TISHLER, A. Converting Military Technology through Corporate Entrepreneurship. **ResearchPolicy**, [S.l.], v. 31, n. 3, p. 419-435, 2002.
- BARBOSA, R. **A questão social e política no Brasil**. Rio de Janeiro: FCRB, 1988.
- CAMPOS, A. *et al.* **Os ricos no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004.
- CARDOSO, L.; NOVAIS, F. **Capitalismo tardio e sociabilidade moderna**. São Paulo: Unesp, 2009.
- CARVALHO, J. **Forças armadas e política no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2019.
- CASTRO, A. **A pré-indústria e o governo no Brasil**: iniciativas de industrialização a partir do Arsenal de Guerra do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2017.
- CASTRO, C. **Os militares e a República**. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.
- CREVELD, M. Through a glass, darkly: some reflection on the future of war. **Naval War College Review**, [S.l.], v. 53, n. 4, 2000.
- DRUMMOND, J. **O movimento tenentista**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

---

<sup>15</sup> Para maiores detalhes, ver Nozaki (2019).

- GIMENEZ, D. M. **Ordem liberal e a questão social no Brasil**. São Paulo: LTr, 2008.
- GUERRA, A. *et al.* **Proprietários: concentração e continuidade**. São Paulo: Cortez, 2009.
- HENRIQUE, W. **O capitalismo selvagem**. Campinas: IE/Unicamp, 1999.
- HOLSTON, J. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2013.
- HUNTINGTON, S. **O soldado e o Estado**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.
- LEVY, Y. The Essence of the 'Market Army'. **Public Administration Review**, [S.l.], v. 70, n. 3, p. 378-389, 2010.
- MARTINS FILHO, J. R. **A Marinha Brasileira na era dos encouraçados, 1885-1910: tecnologia, forças armadas e política**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- McNEILL, W. H. The Industrialization of War. **Review of International Studies**, [S.l.], v. 8, n. 3, p. 203-213, jul. 1982.
- MORAES, J. **A esquerda militar no Brasil**. São Paulo: Siciliano, 1991. 2 v.
- NOVY, A. **A des-ordem da periferia: 500 anos de espaço e poder no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2003.
- NOZAKI, W. Um capitão entre generais: a presença dos militares no governo Bolsonaro. *In*: AZEVEDO, J. S. G.; POCHMANN, M. (org.). **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: FPA, 2019. p. 83-103. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2019/09/Brasil-incertezas-e-Submiss%C3%A3o-Epub1.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2020.
- OLIVEIRA, C. **Processo de industrialização**. São Paulo: Unesp, 2002.
- OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PARET, P. (org.). **Construtores da estratégia moderna: de Maquiavel à era nuclear**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2001.
- PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R.; SILVA, R. D. P. (org.). **As forças armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2004. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, v. 3). Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/cientecnol.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2020.
- POCHMANN, M. **A desigualdade hereditária: origem e trajetória no Brasil**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2017.

- POCHMANN, M. **A vez dos intocáveis no Brasil**. São Paulo: FPA, 2014.
- POCHMANN, M. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- POCHMANN, M. **Desigualdade econômica no Brasil**. São Paulo: Ideias & Letras, 2015.
- POCHMANN, M. **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança**. São Paulo: LTr, 1995.
- PRADO JR., C. **Formação do Brasil contemporâneo**. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- QUADROS, W. **A profundidade da crise social**. Campinas: Unicamp, 2019. (Texto para discussão, n. 361). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD361.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2020.
- REIS, J. **Os efeitos do industrialismo sobre a estrutura das forças armadas e na gestão do Estado e da guerra entre 1859 e 1914**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- ROSA, V. **O sentido do Tenentismo**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- ROSENBERG, N. (ed.). **The American System of Manufactures**. Edinburgh: NDC, 1969.
- SCHWARCZ, L.; STARLING, H. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- SHOWALTER, D. E. **Railroads and Rifles: soldiers, technology and the unification of Germany**. Hamden: Conn, 1975.
- SILVA, G. **Geopolítica e poder**. Rio de Janeiro: Univercidade, 2003.
- SODRÉ, N. W. **O Tenentismo**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.
- STEPAN, A. **Os militares na política**. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.
- SWED, O.; BUTLER, J. S. Military Capital in Israeli Hi-Tech Industry. **Armed Forces & Society**, [S.l.], v. 41, n. 1, Aug. 2013.
- TREBILCOCK, C. 'Spin Off' in British Economic History: armaments and industry. **Economic History Review**, [S.l.], v. 22, p. 474-90, 1969.
- VIANNA, F. **Instituições políticas brasileiras**. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 1999.

Ana Elizabeth Neirão Reymão<sup>1</sup>  
Ridivan Clairefont de Souza Mello Neto<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva trazer à reflexão a importância da efetivação dos direitos humanos e fundamentais dos refugiados no Brasil, enquanto grupo social e economicamente vulnerável, em um contexto de avanço do neoliberalismo e de redefinição do papel do Estado na promoção de políticas sociais.

A crise humanitária do século XXI é sem precedentes, pressionando os Estados nacionais para oferecerem uma resposta a esse fenômeno. Por outro lado, observa-se um avanço do neoliberalismo e muitos questionamentos acerca da natureza e atuação do Estado na economia e na proteção social.

De acordo com o Art. 1º do Estatuto dos Refugiados de 1951, internalizado no Brasil pela Lei nº 9.474/1997, o refugiado é todo indivíduo que não pode permanecer em seu país, não pode ou não quer regressar a ele em decorrência de perseguições raciais, religiosas, políticas, de nacionalidade, ou por pertencer a certos grupos sociais; ou, ainda, aquele que foi obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio

---

<sup>1</sup> Economista (UFPA), Doutora em Ciências Sociais (UnB), Mestre em Economia (UNICAMP), professora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA) e da Faculdade de Economia (UFPA). Grupo de pesquisas CNPq Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia (PPGD-CESUPA). *E-mail*: bethrey@uol.com.br. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-5124-6308>.

<sup>2</sup> Advogado (CESUPA), Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (PPGD-CESUPA). *E-mail*: ridivan@hotmail.com. Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-1341-8126>.

em outro em consequência de grave e generalizada violação de direitos humanos (BRASIL, 1997).

Entre 2011 e junho de 2018 o número de refugiados aumentou expressivamente, passando de 10,4 milhões para 20,2 milhões em todo o mundo. No país, mais que dobrou desde 2012: cresceu de 4.715 para 10.850, conforme dados de junho de 2018, especialmente devido à chegada de novos fluxos migratórios da Venezuela, Síria e Haiti (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018).

Esses dados acima indicam que o Brasil se tornou um novo local de fluxo migratório. Porque esses refugiados buscam acolhida em solo brasileiro, o país cada vez mais tem experimentado desafios para a efetivação de seus direitos humanos e fundamentais e vivencia problemas, como a possibilidade de exploração econômica.

É nessa perspectiva que o presente artigo traz sua pergunta-problema: deve o Estado brasileiro adotar medidas para a acolhida, proteção e inclusão dos refugiados?

Como hipótese, entende-se que os refugiados são vulneráveis social e economicamente em razão de fragilidades materiais, culturais e até mesmo devido ao desconhecimento da legislação dos locais para onde migram. Este contexto acaba por elevar as chances de serem explorados e submetidos a condições degradantes de trabalho, por exemplo. Porém, a adoção cada vez maior de medidas de cunho neoliberais no Brasil faz o país caminhar no sentido oposto a um sistema de garantias dos direitos fundamentais a todos os cidadãos, nacionais ou estrangeiros, vulnerabilizando ainda mais os refugiados.

O enfrentamento desse problema de pesquisa e do objetivo já anteriormente anunciado será efetuado, metodologicamente, a partir de uma abordagem qualitativa, sendo o estudo baseado em fontes bibliográficas e documentais, como a legislação sobre os refugiados, além de relatórios como os do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e do Ministério da Justiça.

O texto está estruturado em cinco partes, incluindo a presente introdução. A próxima seção discute a vulnerabilidade socioeconômica dos refugiados e sua demanda por políticas públicas. Na seção três pretendeu-se apresentar a situação dos estrangeiros e os refugiados no Brasil, destacando-se o país como rota do fluxo migratório mundial e o caso de haitianos, sírios e venezuelanos. A seção quatro dedica-se a uma reflexão sobre o Estado neoliberal e seus impactos na promoção de políticas sociais e na proteção dos refugiados. Por fim, a última seção apresenta as conclusões do estudo.

## **2 A VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA DOS REFUGIADOS E A DEMANDA POR POLÍTICAS PÚBLICAS**

O século XXI apresenta grandes desafios relacionados ao processo migratório ao redor do mundo para a efetividade de um projeto de estabilidade, paz e garantia de direitos fundamentais, em especial quando se trata de pessoas que se deslocam contra sua vontade. Os motivos para esse deslocamento forçado incluem questões culturais, sociais e propriamente econômicas, envolvendo razões como guerras, mudanças climáticas e questões políticas.

As chamadas “pessoas deslocadas” podem representar diversas categorias, como refugiados, asilados e até mesmo deslocados internos. A definição dependerá dos motivos que fizeram com o que o indivíduo realizasse o deslocamento contra sua vontade.

O enquadramento do estrangeiro na qualidade de refugiado que procura determinado Estado é definido a partir de requisitos presentes em documentos internacionais e na própria legislação nacional.

De acordo com o Art. 1º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, todo indivíduo que sofre perseguições raciais, religiosas, políticas, por nacionalidade ou por pertencer a certos grupos sociais e que, por tais razões, não possa permanecer em seu país e não possa ou não queira regressar a ele em função das citadas circunstâncias deve ser

reconhecido como refugiado pelo Estado acolhedor (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951).

Além disso, a partir da Declaração de Cartagena de 1984 países da América Latina, como o Brasil, passaram a aceitar a possibilidade de se reconhecer a qualidade de refugiado para indivíduos que sofrerem grave e generalizada violação de direitos humanos.

Os refugiados representam um grupo com alto grau de vulnerabilidade (HIGASHI; SILVA, 2016). Essa vulnerabilidade decorre do fato de serem estrangeiros para a sociedade dos Estados que os recebe, havendo setores que entendem não existir espaço no *locus* social para eles (AVENI; MELLO; GONÇALVES, 2018).

Tal grupo se revela vulnerável socialmente, ainda, em razão da condição de fragilidade material e moral produzida devido determinado contexto econômico-social. Dessa forma, os obstáculos enfrentados pelos refugiados são enormes, tais como as adversidades culturais, o idioma e o desconhecimento da legislação local (SILVA, 2017).

Tais fatos os impedem de levar uma vida normal em território nacional. Nesse cenário, demandam os mais básicos serviços públicos com vistas a efetivar seus direitos fundamentais.

Assim, embora seja importante que exista uma previsão legislativa sobre o reconhecimento de direitos, os fatores aqui elencados evidenciam que este grupo necessita muito mais, sendo essencial a vontade política para o desenvolvimento de instrumentos de acolhimento (AVENI; MELLO; GONÇALVES, 2018).

Por tais razões, torna-se imperiosa a presença estatal em um processo de reconhecimento, regulamentação e proteção desses indivíduos. A preocupação central é evitar que tal grupo seja indevidamente explorado, discriminado e marginalizado e, ao mesmo tempo, tenha efetivados os seus direitos.

Ora, sabe-se que o refugiado é, por essência, aquele sujeito que passou por um processo de privação da sua condição de sujeito político capaz de exercer seus direitos de cidadania e ter sua condição de detentor

de direitos reconhecida (TURATTO; MÜLLER, 2016). Trata-se de um grupo que tem caçado o direito a ter direitos, como entende Arendt (1989).

Adicionalmente, os refugiados são um grupo que possui grande potencial de ser explorado economicamente em razão de fatores como o desconhecimento do ordenamento jurídico do país para onde migrou. Além disso, em geral por serem indivíduos financeiramente hipossuficientes, acabam por se sujeitar a qualquer trabalho, sem a observância de regras como segurança e remuneração condigna. A preocupação, portanto, é de que, em razão de sua vulnerabilidade, esse grupo seja marginalizado e até mesmo submetido a trabalho análogo ao de escravo (HIGASHI; SILVA, 2016).

Nesse contexto, as demandas dos refugiados envolvem a efetividade de direitos sociais, visto que, em geral, buscam do Estado mecanismos que garantam o acesso à saúde, à educação e ao trabalho, ou seja, direitos fundamentais básicos aos quais não têm acesso em seu local de origem. No Brasil, estas demandas estão garantidas à pessoa humana com base nos Arts.5 e 6 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Na tentativa de adequar a legislação brasileira aos ditames da ordem constitucional de 1988, recentemente foi sancionada no Brasil a Lei nº 13.445/2017. Em seus Arts. 3 e 4, buscou garantir ao migrante de maneira geral a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos; repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da migração; não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; a necessidade de acolhida humanitária; igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; a necessidade de inclusão social por meio de políticas públicas e a necessidade de acesso a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, assistência jurídica, educação, trabalho, moradia e seguridade social (BRASIL, 2017).

Trata-se de um novo norte principiológico, uma vez que a legislação passou a ter uma preocupação, ainda que meramente formal, com a proteção dos direitos humanos dos estrangeiros, em observância ao que preconiza a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).



Porém, em que pese a nova legislação ter avançado na proteção formal e na garantia de direitos ao migrante, Rocha e Guerra (2019) destacam a preocupante demora e o excesso de burocracia no atendimento desses, funcionando como grandes entraves para a efetividade de direitos deste grupo de pessoas no país, como será mostrado adiante.

Esses entraves burocráticos evidenciam que a existência de norma legal no ordenamento pátrio e no próprio sistema internacional que preconize a inclusão e efetividade de direitos para o estrangeiro não é suficiente. Estas normas passam a ter baixa eficácia, visto que não são efetivadas no campo prático e administrativo (ROCHA; GUERRA, 2019).

Faz-se necessária a existência de vontade política do Estado em atuar administrativamente por meio da execução de políticas públicas e sociais, com o objetivo de efetivar direitos fundamentais a este novo fluxo de pessoas que se instala no país. Com isso, o modelo de Estado influencia diretamente no processo de efetivação de uma agenda humanitária e inclusiva.

Como já afirmado anteriormente, a precariedade e vulnerabilidade do estrangeiro aprofunda-se ainda mais quando este se encontra na condição de refugiado. Trata-se de um grupo que precisou deixar seu local de origem em razão de violações de direitos humanos que os impedia de viverem suas vidas da maneira como desejavam.

É nesse contexto de se enquadrarem na qualidade de um grupo vulnerável e suscetível à discriminação que se torna mandatária a atuação e presença estatal com objetivo de efetivação das garantias previstas na carta constitucional, especialmente em seus Arts. 5 e 6 (BRASIL, 1988).

A ordem constitucional brasileira de 1988 estabeleceu no país um modelo de bem-estar onde se exige um protagonismo estatal no processo de redução das mazelas sociais. Neste contexto, os direitos fundamentais presentes na Carta são encarados como de aplicação imediata, havendo obrigação do Estado em garantir a efetivação de direitos (BRASIL, 1988).

Os deveres do Estado centram-se, portanto, na efetividade de direitos como saúde, educação, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança e previdência social. O principal instrumento para a concretização destes direitos previstos em lei e na Constituição Federal é a política pública que nada mais é do que o desenvolvimento de programas de ação pelo Estado com o objetivo de realizar direitos por meio de prestações.

Neste sentido, demanda-se protagonismo estatal com o objetivo de o aparato estatal convocar para si, por meio da lógica de solidariedade social, a responsabilidade de correção dos problemas sociais e pela necessidade em se efetivar igualdade substancial a grupos vulneráveis como os refugiados.

A questão da possibilidade de exploração econômica do refugiado evidencia o aspecto público da discussão e demonstra relevante a atuação da administração pública na efetividade de políticas públicas para a garantia de direitos humanos de tal grupo.

Não bastasse a exploração econômica, há muitos problemas de violência sexual. Um estudo da Anistia Internacional em 2016 mostrou que várias mulheres e meninas refugiadas são vítimas de violência, ataques, assédio e exploração sexual na Europa. Ao saírem da Síria e do Iraque, passando pela Turquia e Grécia até a Alemanha, onde buscam asilo, muitas denunciam abusos vividos.

Outro relato importante de crianças e mulheres refugiadas e imigrantes que sofrem situações de violência sexual, exploração e abusos está no documento *A Deadly Journey for Children* (Uma jornada mortal para crianças, em tradução livre), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a agência das Nações Unidas para as crianças. O estudo reuniu depoimentos de refugiados e imigrantes de países africanos que deixam suas casas rumo à Itália, geralmente percorrendo um caminho de mil quilômetros, cruzando a Líbia, desde o deserto, ao sul, até a costa mediterrânea, ao norte. Na rota do norte da África à Itália, três em cada quatro crianças contaram terem sofrido agressões e abusos (UNICEF, 2017).

Na elaboração desse texto infelizmente não se conseguiu acessar nenhum relatório, estudo ou documento oficial sobre casos de violência sexual contra refugiados e imigrantes no Brasil. Porém, há várias reportagens publicadas na Internet denunciando essas situações, como a de relatos de venezuelanos que estão sendo aliciados para fazendas para trabalho escravo e também para exploração sexual em Roraima (ARAÚJO, 2018).

Na mesma linha, o jornal O Estado de São Paulo (IMIGRANTES..., 2018) denunciou casos de assédio e violência sexual no local de trabalho de venezuelanos em Roraima, além de evidências de tráfico humano.

Os exemplos citados reforçam a demanda por políticas públicas para a garantia de direitos humanos dos refugiados. Porém, tais direitos somente ganham força na sua efetividade quando há atuação contundente do Estado em parceria com outros setores da sociedade na proteção deste grupo (SMANIO, 2013).

As políticas públicas e o protagonismo estatal, por meio de uma agenda política de efetividade de direitos sociais, são importantes para a promoção do ser humano, no caso específico os refugiados, com vistas a garantir igualdade de oportunidades e condições de desenvolvimento.

O objetivo primordial na questão dos refugiados é fazer com que o Estado evite que as mesmas situações de fome, pobreza e negadores de direitos humanos vivenciadas pelos refugiados em seu território de origem ocorram também em território nacional. Refugiados são o exemplo típico de vulnerabilidade e abandono. Sua saga se deve ao fato de buscar locais onde não haja ameaça a sua integridade, liberdade e segurança (GOERCK *et al.*, 2017).

Vivem permanentemente de forma provisória e demandam auxílio do poder público, pois encontram-se em situação de vulnerabilidade econômica e social, visto que não se encontram inseridos nem em sua sociedade de origem e muito menos no Estado onde buscam refúgio.

### 3 OS ESTRANGEIROS E OS REFUGIADOS NO BRASIL: CONHECENDO MAIS DE PERTO A SITUAÇÃO

Ao final de 2018, mais de 70 milhões de pessoas no mundo haviam sido forçadas a deixar seus locais de origem por diferentes tipos de conflitos. Desses, quase de 26 milhões são refugiados e 3,5 milhões são solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018).

Desde 2011, o Brasil recebeu 206.737 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, tendo 80.057 sido em 2018. Porém, nesses 8 anos, apenas 11.231 pessoas foram reconhecidas como refugiadas no Brasil.

A morosidade na entrega dos protocolos aos solicitantes de refúgio, os atrasos nos agendamentos para atendimento de estrangeiros na Polícia Federal para essa finalidade, a falta de pessoal qualificado com a temática do direito internacional dos refugiados e a complexidade do processo e do sistema de atendimento às solicitações estão entre os problemas que funcionam como grandes entraves para a efetividade de direitos desses cidadãos no país (REYMÃO; MELLO NETO, 2019).

Em paralelo, a seção anterior mostrou alguns problemas vivenciados pelos refugiados, os quais demandam políticas públicas para a garantia de seus direitos, requerendo a atuação contundente do Estado e de outros setores da sociedade para garantir igualdade de oportunidades e de desenvolvimento.

O número de pessoas refugiadas no Brasil é crescente e reflete uma crise humanitária, fenômeno de origem complexa e difícil definição. Trata-se, como já apresentado anteriormente, de uma situação que possui como motivos questões relacionadas à raça, nacionalidade, opinião política, religião e questões econômicas.

Os refugiados do século XXI, portanto, não se originam de questões eminentemente políticas e econômicas como no século passado, quando o Brasil recebeu imigrantes, em grande parte colonos europeus, como italianos e alemães, e japoneses. Os refugiados que procuram novos

Estados e que são atingidos por essa crise humanitária são oriundos de situações como os conflitos armados gerados no pós guerra fria, a guerra ao terror após os ataques de 11 de setembro e até mesmo o próprio fenômeno da globalização (SILVA, 2017).

Essa crise tem tomado grandes proporções, com a expansão dos fluxos migratórios para além dos países centrais, alcançando países periféricos como o Brasil. Vislumbra-se, assim, um processo de crescimento exponencial de um problema que, ao longo do século XX, revelava-se, em certa medida, pontual (SILVA, 2017, p. 164).

Neste contexto, no qual novos fluxos migratórios estão vindo para solo nacional, é preciso que se busque compreender como o Estado brasileiro tratou e trata historicamente os estrangeiros, independentemente de se enquadrarem como refugiados, e que tipo de sistema protetivo estes sujeitos aqui encontravam e encontram.

Assim, as seções seguintes discutem alguns aspectos históricos e atuais relativos ao acolhimento dos estrangeiros no país.

### **3.1 O Brasil é um país acolhedor para os estrangeiros?**

A imagem do Brasil é de um país acolhedor e aberto para a imigração, criando-se uma lógica de acolhimento, a partir da benevolência do Estado brasileiro (BAENINGER; PERES, 2011). Entretanto, uma investigação mais aprofundada revela que os fluxos migratórios aceitos oficialmente pelo Brasil sempre se deram por algum interesse específico.

Durante o Brasil colônia um dos objetivos centrais era a ocupação territorial. Visando atender as demandas das atividades agrícolas e com o fim da escravidão, em 1888, surgiu a necessidade de se buscar trabalhadores para as lavouras de café e a indústria nascente no Brasil, por exemplo (WERMUTH, 2015).

Nesse contexto, novos grupos formados por europeus como italianos, alemães e espanhóis vieram para o país com a clara finalidade de atender aos interesses nacionais (FAGUNDES; SPAREMBERGER; LOCH, 2018).

Entre os interesses nacionais institucionalizados constava justamente a já citada ocupação territorial e a substituição do trabalhador escravo pelo imigrante europeu, buscando uma espécie de “embranquecimento” da população, como destaca Carneiro (2018). O objetivo de acolhimento de um novo fluxo de imigrantes era, portanto, essencialmente o de estabelecer uma nova identidade nacional a partir de um paradigma europeu.

Os italianos estão entre os principais grupos de estrangeiros que chegaram ao Brasil nesse período. Dos mais de quatro milhões de imigrantes recebidos entre 1888 e 1939, cerca de 34% eram italianos. Tal grupo estabeleceu-se tanto na capital como na região Oeste do Estado de São Paulo, em especial nas zonas que eram atendidas por ferrovias, como a Ferrovia Paulista e a Mojiana (TRUZZI, 2013).

A vinda desse grupo se deu principalmente em razão dos interesses das elites rurais de substituir a mão de obra escrava nas lavouras de café. Naquele contexto, famílias importantes no setor do café fundaram a chamada Sociedade Promotora da Imigração, que tinha por objetivo captar cidadãos italianos que buscavam migrar. Truzzi (2013) destaca que uma das características desses italianos que vieram para o Brasil era de que, em geral, tratava-se de mão de obra pouco qualificada, sendo em sua maioria analfabeta e, por isso, suscetível à exploração em troca de sua sobrevivência.

O próprio governo da Itália, no começo desse fluxo migratório, posicionava-se contrário a vinda de seus nacionais para solo brasileiro em razão das condições de vida que aqui se tinha desde a segunda metade de 1880, especialmente em razão das péssimas condições nas fazendas de café (CONSTANTINO, 2012).

Tal situação vivida pelos italianos e inicialmente combatida pelo próprio posicionamento contrário adotado pelo governo italiano evidencia que o acolhimento ao estrangeiro realizado pelo Brasil não tinha interesses altruístas e sim econômicos e de instrumentalização e precarização de mão de obra estrangeira para o atendimento de interesses econômicos locais.

Inclusive, a legislação daquela época já mostrava que o estrangeiro não deveria ser encarado como titular de direitos iguais aos nacionais. A Lei nº 108/1837 possibilitava que o estrangeiro ao se instalar no Brasil para trabalhar contraísse dívidas em razão de motivos como o transporte e os intermediários que o fizeram chegar em determinado local (BASSANEZI *et al.*, 2008).

Outra norma que evidencia o viés discriminatório ao estrangeiro é a Decisão nº47/1879, que proibia que os imigrantes que habitavam os núcleos coloniais se dirigissem à Corte (CARNEIRO, 2018). Além disso, anos depois foi editado o Decreto nº1.641/1907, que estabelecia as regras de expulsão do estrangeiro do território nacional. Tal decreto, em seus Arts. 1 e 2, encarava o estrangeiro como potencial ameaça. Consolidava-se a noção de que o estrangeiro poderia ser perigoso à ordem pública e nocivo aos interesses nacionais.

Mais um exemplo de que o Estado brasileiro muitas vezes adotou uma lógica discriminatória e excludente com o estrangeiro é a Emenda Constitucional ao Art. 121 da Constituição de 1934 que estabeleceu a chamada Lei de Cotas. Esta norma criou obstáculos para a entrada deles em solo nacional, ao restringir o ingresso de analfabetos, em geral quando não brancos, e de pessoas com problemas mentais, além de exigir integração étnica, física e civil (CARNEIRO, 2018).

Essa lógica criada pelo ordenamento jurídico nacional desde o período colonial de que o estrangeiro pode representar uma ameaça ao país perdurou até a revogação do Estatuto do Estrangeiro em 2017 e a criação de uma nova legislação que, em que pese mais avançada formalmente, ainda se revela de difícil concretização política no país.

Evidencia-se, portanto, uma atuação estatal no sentido de selecionar os estrangeiros desejáveis e indesejáveis, a partir essencialmente de uma lógica racial e econômica. A política migratória brasileira, ao contrário do que muito se pensa, foi marcada por tendências racistas e higienistas e facilitadora da precarização do trabalho e marginalização do estrangeiro de um sistema efetivamente protetivo (REYMÃO; MELLO NETO, 2019).

Desmonta-se, portanto, a noção de que o Brasil é acolhedor e receptor do estrangeiro por razões eminentemente humanitárias. É no contexto histórico de sua relação com a sociedade e o Estado que se faz interessante a análise dos fluxos migratórios atuais, principalmente de grupos de estrangeiros mais vulneráveis como os refugiados.

### 3.2 Os imigrantes no Brasil do século XXI

Nos últimos anos o Brasil passou a receber novos grupos estrangeiros. Entre 2011 e 2018, foram reconhecidos como refugiados, em ordem crescente, pessoas vindas da Síria (3.326, representando 40%), República Democrática do Congo (1.137, 14%), Palestina (350, 4%), Colômbia (324, 4%), Paquistão (306, 4%), Mali (129, 2%), Iraque (110, 1%), Angola (96, 1%), Afeganistão (86, 1%), Guiné (81, 1%), Camarões (54, 1%), além de 2.278 pessoas (28%) de nacionalidades diversas, conforme dados do *Refúgio em Números*, 4ª edição (BRASIL, 2019).

O acumulado ao final de 2018 totalizava 11.231 pessoas reconhecidas com refugiadas. Esse número é pequeno, considerando que, nos últimos 8 anos, o Brasil recebeu 206.737 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, como já mencionado.

Entre 2017 (33.866) e 2018 (80.057) essas solicitações tiveram um salto e, das que estavam em trâmite ao final daquele ano, 52% eram da Venezuela e 10% do Haiti<sup>3</sup>.

Os números mostram, portanto, que o país voltou a ser rota de fluxo migratório mundial, o que traz consigo novos desafios para o Estado brasileiro. Para exemplificar a importância de políticas públicas voltadas para esse grupo vulnerável, toma-se o caso dos haitianos, sírios e venezuelanos.

No dia 12 de janeiro de 2010, a capital do Haiti, Porto Príncipe, sofreu um terremoto de grandes proporções, gerando enormes consequências

---

<sup>3</sup> Além de Venezuela (52%) e Haiti (10%), o *Refúgio em Números*, 4ª edição, destaca Cuba (4%), Angola (3%), Bangladesh (3%), Síria (3%), China (2%) e Nigéria (2%) como as principais nacionalidades das solicitações em trâmite (BRASIL, 2019).



sociais e econômicas para o país, ainda mais por se tratar de um dos países mais pobres do planeta, com baixo índice de desenvolvimento humano (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017).

Diante deste contexto, a possibilidade de recuperação e reestruturação do país se tornou difícil, fazendo com que um grande número de nacionais deixassem o país em busca de melhores condições de vida. A catástrofe natural foi apenas o estopim para o aumento da saída de haitianos de seus países. Entre outros fatores que causaram esse processo estão a já anteriormente existente instabilidade política e os graves problemas de ordem social e econômica (FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2011).

O Brasil passou a figurar entre os principais destinos desse grupo. Dados da *United Nations High Commissioner for Refugees* (2015) mostram que, em 2010, o total de haitianos que para cá vieram na condição de refugiado era de aproximadamente 595 pessoas, número que se elevou para 29.240 em 2014.

O país entrou nessa rota de migração, em especial, devido ao fechamento e endurecimento das regras em países como os Estados Unidos da América (EUA) e europeus, associado ao crescimento econômico que, à época, tornavam o Brasil atrativo para a chamada “migração de crise” (BAENINGER; PERES, 2011). Os haitianos são um exemplo disso, assim como os sírios. Mais tarde, a vinda dos venezuelanos viria confirmar o novo posicionamento internacional do país, como aqui se pretende demonstrar.

Um dos problemas da vinda dos haitianos estava na controvérsia jurídica sobre a possibilidade ou não de se enquadrarem como refugiados. A opção do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) foi no sentido de não os reconhecer como refugiados, mas sim conceder o

chamado visto humanitário, de acordo com a Resolução nº 97/2012 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)<sup>4</sup>.

A distribuição desses haitianos pelo território nacional não se deu de modo uniforme. As principais portas de entrada do fluxo migratório deste grupo foram os estados do norte e centro-oeste do país. Considerando os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2014, observa-se que cerca de 59,2% dos haitianos presentes no mercado de trabalho concentram-se na região sul, seguido pela região sudeste com aproximadamente 28,2%. As demais regiões juntas somaram aproximadamente 12,6% (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017).

Assim, a população haitiana que veio para o Brasil, apesar de ter-se espalhado pelo território nacional, concentrou-se principalmente na região sul do país, não estando necessariamente próxima de grandes centros urbanos (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017).

Porém, áreas periféricas e situadas à margem da lógica econômico-social do Estado brasileiro, como a região norte, também receberam muitos haitianos. Esse indicativo é importante e mostra que a Amazônia brasileira tornou-se, igualmente, porta de entrada e local de permanência de fluxos de estrangeiros. Por consequência, necessitam de atenção estatal a partir do desenvolvimento de políticas sociais para garantir sua inclusão e desenvolvimento.

A Fundação Getúlio Vargas (2017) destaca esse crescimento da presença de haitianos na região e mostra que, em 2010, havia aproximadamente 52 haitianos registrados em alguma espécie de trabalho formal no norte do país, tendo este número saltado para 585 em 2014. Em Porto Velho este número era de aproximadamente 16 haitianos em 2010, aumentando para 628 no período.

---

<sup>4</sup> O objetivo da apresentação dos indicativos sobre a vinda dos haitianos no presente trabalho não se deve necessariamente ao fato de reconhecê-los como refugiados, em que pese a crença da necessidade de se defender a categoria de refugiados ambientais no contexto mundial atual, mas sim a de indicar que o Brasil se tornou um país que passou a receber novos fluxos migratórios, em especial daqueles que buscam melhores condições de vida em razão de graves violações de direitos humanos.

Mais recentemente, tomando como base o Relatório Anual de Migração e Refúgio no Brasil do OBMigra, observa-se que a emissão de Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) para migrantes vem crescendo exponencialmente. Entre 2010 a 2018, quase 60% destas se destinaram a trabalhadores migrantes permanentes e 28,7% para solicitantes de refúgio e refugiados (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2019).

Os haitianos representaram o maior volume de carteiras emitidas, entre 2011 e 2017, e ao final de 2018, eram 90.607 trabalhadores, o que significava quase um terço de todas as CTPS emitidas para migrantes no Brasil (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2019).

Muitas vezes, no entanto, a formalidade não é a regra, sendo o número de indivíduos presentes na informalidade exponencialmente maior, fazendo com que sejam sujeitos à exploração econômica e a condições violadoras de direitos humanos e fundamentais. Um exemplo, envolvendo haitianos, é o caso da mineradora Anglo American, em que cerca de 100 haitianos foram resgatados de condições degradantes de trabalho.

A situação ocorreu em 2013, na cidade de Conceição do Mato Dentro (MG). Segundo os fiscais, a casa onde os sujeitos foram resgatados era semelhante a uma senzala, a comida era de baixa qualidade, o que gerou problemas estomacais em algumas pessoas e os trabalhadores foram informados que não poderiam deixar o local antes de três meses de trabalho (WROBLESKI, 2014).

Um segundo caso envolve o projeto Minha Casa Minha Vida quando, em junho de 2013, cerca de 21 haitianos foram resgatados de uma casa em condições degradantes. Eles haviam sido contratados para participar da construção de unidades de um conjunto habitacional financiado pelo projeto do governo federal (WROBLESKI, 2014).

O caso dos sírios também chama atenção. A situação econômica e política do país é preocupante. O avanço do Estado Islâmico e a tentativa de implementar um califado religioso fez com que muitos deixassem seus locais de moradia. Somando isso com o autoritarismo do presidente

Bashar Al-Assad, têm-se aproximadamente 5 milhões de refugiados e 8 milhões de deslocados internos da Síria (FELÍCIO, 2018).

O Brasil foi um dos principais países a receber fluxos de refugiados sírios no mundo, ficando atrás apenas da Alemanha (VIEIRA, 2015). Entre o começo do conflito naquele país, por volta de 2011, e o ano de 2013, o número de refugiados sírios aqui cresceu cerca de quinze vezes.

Até dezembro de 2018, a nacionalidade com maior número acumulado de pessoas refugiadas reconhecidas no Brasil era a síria (51%). O CONARE<sup>5</sup> reconheceu 476 nacionais daquele país como refugiados e concedeu acolhimento em solo brasileiro (BRASIL, 2019).

A maior parte da população síria aqui é adulta, com idade média de 26 anos, sendo cerca de 57% homens e 43% mulheres (CALEGARI; JUSTINO, 2016). Diferentemente do que aconteceu na Europa, ao chegarem em solo brasileiro não receberam auxílio capaz de reorganizar suas vidas. Mesmo com nível educacional alto, não possuem documentos válidos ou reconhecidos que os permitam pleitear um emprego (VIEIRA, 2015).

Assim, muitas vezes, para sobreviver, desempenham atividades que costumeiramente não executavam em solo sírio, por aqui se depararem com uma realidade de dificuldades na obtenção de oportunidades, em especial de emprego e moradia (VIEIRA, 2015).

Como exemplo tem-se a situação Houssam Nour que, mesmo formado em engenharia civil, ao chegar ao Brasil, trabalha cerca de 14 horas como motorista de aplicativo, com a finalidade de juntar dinheiro para trazer seus pais para cá (BARBOSA, 2019). Outro caso é o da Hanaa Nachawaty que, por não conseguir integrar-se à sociedade em uma vaga de emprego, passou a vender comida árabe típica em uma banquinha na beira da praia na cidade do Rio de Janeiro (VIEIRA, 2015).

---

<sup>5</sup> O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) foi instituído pela Lei nº 9.474, em 1997, que trata dos mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 (BRASIL, 1997). É o órgão responsável pela análise dos pedidos e reconhecimento da condição de refugiado, visando à proteção de seus direitos (REYMÃO; MELLO NETO, 2019).

Esse grupo, assim como de diversos outros refugiados, enfrenta muitas dificuldades, tais como a falta de conhecimento do idioma, o preconceito, o desemprego, a ausência de moradia e a assistência ineficiente. Entre as principais demandas dos sírios verifica-se a busca por emprego e a validação de diplomas. Muitos dos nacionais sírios que chegam em solo brasileiro não buscam ajuda financeira, mas auxílio que lhes garanta autonomia (CALEGARI; JUSTINO, 2016).

Um fato interessante e que ilustra as dificuldades para o exercício profissional é o baixo número de CTPS emitidas para os sírios. Entre 2010 e 2018 foram apenas 1.446 (2%), de um total de 76.625 carteiras de trabalho para pessoas solicitantes de refúgio e refugiados<sup>6</sup>.

Esses dados contrastam com os referentes aos migrantes venezuelanos, que totalizaram 49.498 CTPS (16%) no período. Considerando somente as emitidas para solicitantes de refúgio e refugiados dessa nacionalidade, o número passou de 1, em 2010, para 6.963 em 2017, dando um salto para 24.898 em 2018, e representando 45% (34.436) do total, entre 2010 e 2018.

O caso dos venezuelanos é um dos mais relevantes do continente americano e especificamente no Brasil. No início de junho de 2019, estimava-se que 4.001.917 de nacionais da Venezuela eram solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado em todo o mundo. No país, em 2018, eles totalizavam 61.681, o que representou 77% das solicitações de reconhecimento dessa condição.

A Venezuela vem sendo afetada por uma crise de cunho político, econômico e social. Deixar o país tornou-se uma alternativa para muitos de seus cidadãos, uma vez que a fome, o desemprego, a dificuldade de acesso aos serviços públicos e o desabastecimento de produtos básicos são frequentes. Em um cenário de inflação alta e problemas políticos, o fluxo de venezuelanos buscando refúgio em países vizinhos explodiu.

---

<sup>6</sup> Entre 2010 e 2018 foram emitidas no Brasil 305.796 Carteiras de Trabalho e Previdência Social para migrantes, sendo 76.625 para pessoas solicitantes de refúgio e refugiados (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2019).

Com isso, diversos países da América Latina foram afetados pelo fluxo de pessoas desse país (OLIVEIRA, 2019).

No Brasil é grande a imigração de grupos indígenas, em especial da etnia Warao. A população não indígena centrou-se principalmente na cidade de Boa Vista, capital de Roraima, enquanto os indígenas Warao espalharam-se por Pacaraima (cidade fronteira com a Venezuela e porta de entrada para os refugiados), Boa Vista, Manaus e Belém (OLIVEIRA, 2019).

Entre 2014 e 2017, 32% dos venezuelanos que vieram para solo nacional possuíam ensino superior completo, 78% nível médio e aproximadamente 60% dos indivíduos estavam empregados em alguma atividade na Venezuela antes da necessidade de se deslocarem (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017).

Muitos refugiados venezuelanos são homens e mulheres em idade economicamente ativa, com alto nível educacional e majoritariamente solteiros, sendo esse um perfil de trabalhador que em muito pode contribuir para o desenvolvimento do país (OLIVEIRA, 2019).

Como no caso dos sírios, torna-se mandatário que haja uma articulação entre o setor público e privado com a finalidade de identificar as oportunidades para a inserção formal desse grupo no mercado de trabalho.

Outro aspecto preocupante é quanto aos trabalhadores informais, invisíveis, muitos dos quais migrantes que não se encontram legalizados e documentados no país, não raro vistos como mão de obra barata capaz de ser instrumentalizada para interesses escusos. Muitos atuam em condições degradantes de trabalho e casos como os haitianos, aqui mencionados, emitem um alerta importante quanto aos desafios para a efetivação dos direitos fundamentais dos refugiados no Brasil.

Acredita-se que é imprescindível a instrumentalização de políticas públicas que garantam a efetividade de direitos sociais, como saúde, educação e trabalho, e, como consequência, uma vida digna a partir

de uma lógica de integração à comunidade acolhedora (FAGUNDES; SPAREMBERGER; LOCH, 2018).

O refugiado, como estrangeiro, enfrenta diversos obstáculos para se integrar à comunidade local, como questões culturais, linguísticas e decorrentes sua situação econômica. Além disso, encontra no país um contexto de preconceito e exclusão, institucionalizado de forma histórica em legislações desinteressadas na concretização da igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros.

Então, no sentido de buscar a efetividade de políticas públicas que permitam a proteção dos mencionados direitos, torna-se importante uma reflexão acerca do modelo de Estado que se adota no país, pois é a partir desta análise que se permitirá identificar as prioridades da agenda política destes governos.

#### **4 O ESTADO NEOLIBERAL E OS IMPACTOS NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS E NA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS**

Com as crises do início do século XX e a adoção de políticas econômicas de inspiração keynesiana nos EUA e na Europa, valores e objetivos das sociedades da época alteraram-se profundamente, criando-se um ambiente favorável ao desenvolvimento de políticas sociais (POLANYI, 1944).

A partir de certo “consenso social” de que haveria a necessidade de se buscar um projeto moderado de Estado que efetivasse a garantia de direitos sociais e fundamentais, emergiu o modelo de bem-estar. Dentre suas características tem-se a definição de um conjunto de instrumentos voltados à promoção de um certo grau de igualdade, por meio de uma política de serviços sociais que garantissem o atendimento das necessidades das populações e o seu processo de emancipação, atendendo uma ampla gama de direitos sociais (VIANNA, 2002).

Esse Estado representou o estabelecimento de um novo patamar civilizatório no capitalismo e de sua compatibilização com a democracia. Porém, diante de crises cíclicas da lógica econômica, não tardou para

que emergissem questionamentos acerca de sua atuação, logo responsabilizado pela crise. Iniciou-se o que Behring (2006) identifica como um processo de ataque a setores que não ofereceriam retorno financeiro para os grupos hegemônicos, tais como as políticas sociais.

A visão neoliberal vem se fortalecendo e ganha espaço um novo pacto entre Estado, sociedade e iniciativa privada, o qual se baseia essencialmente na ideia de livre mercado e no afastamento do poder público da promoção de políticas sociais e correção de desigualdades.

O neoliberalismo traz um modelo de Estado essencialmente crítico ao pensamento intervencionista keynesiano e argumenta que a ele não cumpre corrigir as desigualdades geradas pela dinâmica econômica, mas essencialmente o papel de garantir uma ordem econômica “espontânea”, resultante das forças de mercado.

Assim, o Estado não deve ser encarado como um agente de equalização e correção de eventuais resultados negativos do mercado. A aceção passa a ser a de que ele e a própria lógica econômica seriam capazes de realizar este tipo de distribuição (STRECK, 2018).

As políticas neoliberais pautam-se na privatização, na desregulamentação do mercado e na adoção de medidas macroeconômicas contracionistas (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

Em nome da austeridade orçamentária a promoção de direitos sociais, em especial direitos fundamentais como saúde e educação, perde sua abrangência universal, típica do modelo de bem-estar, e são transferidas para a esfera privada e regidas pela lógica de mercado (PEREIRA, 2004).

No caso do Brasil, um país periférico da ordem econômica mundial, a implementação de algumas dessas medidas desde os anos 1990 fez emergir um grande conflito com a ordem constitucional de 1988, muito influenciada pela visão social democrata.

Assim, em que pese a ordem constitucional ser pautada em uma noção de bem-estar e na promoção de políticas universais e igualitárias com o objetivo de promover a inclusão, o avanço da dinâmica neoliberal nos primeiros anos do século XXI é uma realidade.



Com o fortalecimento deste modelo, têm-se modificações radicais nas relações entre Estado, indivíduos e mercado, inclusive na promoção de direitos sociais como saúde, educação e na própria promoção de políticas públicas visando à redução e à correção das desigualdades. Transita-se para um momento no qual os direitos que outrora eram encarados como fundamentais se tornam meros serviços, deixando de ser responsabilidade estatal (IBARRA, 2011).

No caso dos refugiados no país, apesar de existirem algumas ações governamentais de apoio, elas são muito limitadas. Andrade (2016) destaca a revogação do antigo Estatuto do Estrangeiro e a aprovação de uma nova legislação formalmente mais inclusiva, a concessão de visto humanitário, bem como algumas campanhas de acolhimento em albergues custeados pelo poder público. Há, também, operações de acolhida, as quais buscam receber e emitir documentos para garantir o deslocamento seguro do refugiado pelo território nacional (FRANCHI, 2019).

Ocorre que essas políticas adotadas pelo Estado brasileiro, muitas vezes, permanecem no aspecto meramente formal, esbarram na burocracia estatal e acabam por não ser realmente efetivadas, fazendo com que, na prática, a vulnerabilidade desse grupo permaneça elevada. Muitos refugiados, não são, de fato, integrados à sociedade.

Em que pese o avanço da legislação formal no processo de acolhimento, o reconhecimento da condição de refugiados e as políticas públicas de integração dependem de vontade política. Nessa perspectiva, torna-se imperioso discutir como o modelo de Estado impacta no processo de acolhimento e integração desse grupo vulnerável, uma vez que o neoliberalismo desmonta um sistema antes estabelecido de promoção de direitos fundamentais, e sua lógica mercadológica acaba por subverter a jurídica, passando aquela a ser critério de definição das políticas públicas a serem executadas por determinados governos (IBARRA, 2011).

Em decorrência, constata-se a mercantilização dos bens públicos diante de um desinteresse estatal em atuar na promoção de políticas públicas que visem à garantia de direitos sociais (BOURDIEU; WACCQUANT, 2013). E mais, inicia-se um processo de transferência das

responsabilidades pelas crises sociais aos próprios indivíduos (IBARRA, 2011). Em razão disso, o que antes era problema público passa a ser encarado como questão meramente individual (DARDOT; LAVAL, 2016).

Quando predomina a racionalidade eminentemente empresarial do neoliberalismo, os até então sujeitos de direitos passam a serem vistos como consumidores, resultando em um processo de esgotamento da própria noção de cidadania, uma vez que somente será encarado como cidadão aquele que possui a capacidade de oferecer um retorno financeiro para a sociedade. Essa lógica de *management* torna-se o modelo de gestão dos serviços a serem oferecidos pelo Estado aos consumidores (GIMBO, 2017).

Nesse contexto verifica-se que o neoliberalismo se revela um risco a grupos mais vulneráveis de nossa sociedade, como os refugiados. A falta de comprometimento com a promoção de políticas públicas que garantam a efetividade de direitos sociais tende a marginalizá-los ainda mais uma vez que, como explicado, já vive à margem da lógica econômico-social.

Ao socializar os riscos e individualizar os benefícios o Estado neoliberal deixa se preocupar com a ideia de colocar em prática uma espécie de solidariedade social que busque integrar grupos que não possuem a capacidade de cuidar de si e necessitam de auxílio estatal no processo de efetividade de direitos sociais, tais como educação e saúde, garantidos pela própria ordem constitucional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O questionamento neoliberal ao Estado de Bem-Estar Social e à institucionalização de políticas públicas tem feito a sociedade caminhar no sentido oposto a um sistema de garantias dos direitos fundamentais a todos os cidadãos, nacionais ou estrangeiros.

A lógica neoliberal de cada um cuidar de si, pagar para acessar bens sociais e a racionalidade de entender como cidadão somente aquele que possui a capacidade de oferecer algum retorno para a sociedade fere

compromissos assumidos pelo Brasil quando internalizou, por meio da Lei nº 9.474/1997 (BRASIL, 1997), o Estatuto dos Refugiados, de 1951, uma vez que desconsidera a vulnerabilidade desses estrangeiros e o quadro exposto nesse artigo.

Um dos principais desafios das sociedades no século XXI - com o Brasil não é diferente - é lidar com os fluxos migratórios de pessoas que precisam se deslocar de maneira não voluntária. Situações como guerras, mudanças climáticas, conflitos regionais e até mesmo questão políticas e econômicas suscitam esse tipo de problema.

O refugiado é uma das figuras mais emblemáticas deste processo de crise econômica, social e cultural que se vive atualmente. Trata-se de um sujeito que sofre perseguições por razões raciais, religiosas, políticas, por nacionalidade ou por pertencer a determinado grupo social, como mostrado.

Esses cidadãos fazem parte de um grupo social com elevado nível de vulnerabilidade. São indivíduos que não se enquadram de imediato no *locus social* do Estado onde buscam acolhimento (AVENI; MELLO; GONÇALVES, 2018). E mais, são passíveis de exploração devido a sua fragilidade material, adversidades culturais, dificuldades de compreensão do idioma e também do próprio contexto econômico-social do local de origem do indivíduo (SILVA, 2017).

No Brasil, o estrangeiro tem sido, historicamente, percebido como uma ameaça à segurança nacional, tendo seu acolhimento se dado principalmente em razão da possibilidade de instrumentalização e exploração de mão de obra barata com o objetivo de atender interesses econômicos. A noção de um país acolhedor e altruísta em relação ao estrangeiro fica, então, comprometida.

Nos dias atuais não é diferente. O novo fluxo de imigrantes, em especial de refugiados, é submetido a condições degradantes de trabalho e explorado, conforme algumas situações apresentadas anteriormente.

É nesse cenário que se demanda a presença estatal com o objetivo de evitar sua exploração, discriminação e marginalização, efetivando-lhes

direitos sociais como saúde, educação e trabalho digno. A vontade política e o exercício da solidariedade social devem ser os catalisadores da efetivação de tais direitos.

Então, mais do que a previsão de garantias formais na legislação faz-se necessária a existência dessa vontade política do Estado com a finalidade de implementar políticas públicas para efetivar esses direitos e concretizar uma agenda humanitária, solidária e inclusiva, coerente com a ordem constitucional de 1988 e diferente da lógica mercadológica neoliberal.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vítor Lopes. Refugiados e refugiadas por orientação sexual no Brasil: dimensões jurídicas e sociais. In: SEMINÁRIO "MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, REFÚGIO E POLÍTICAS", 2016, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: Memorial da América Latina, 2016. Disponível em: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/22\\_VLA.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/22_VLA.pdf). Acesso em: 9 mar. 2020.

ARAÚJO, N. Migrantes venezuelanos podem estar sendo aliciados para trabalho escravo e exploração sexual. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 7 nov. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/547543-migrantes-venezuelanos-podem-estar-sendo-aliados-para-trabalho-escravo-e-exploracao-sexual/>. Acesso em: 12 out. 2019.

ARENDETT, H. **As origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

AVENI, A.; MELLO, A. S.; GONÇALVES, E. S. Vulnerabilidade dos imigrados e refugiados no Brasil. **Revista Projeção, Direito e Sociedade**, v. 9, n. 1, p. 14-24, 2018. Disponível em: <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/1013/903>. Acesso em: 7 out. 2019.

BAENINGER, R.; PERES, R. G. Refugiados africanos em São Paulo, Brasil: espaços da migração. **Revista Internacional em Língua Portuguesa**, [S.L.], v. 3, n. 24, p. 97-110, 2011.

BARBOSA, L. Diário de um refugiado: 'Trabalho 14h no Uber para tirar minha família da Síria'. **The Intercept Brasil**, [S.L.], 24 maio 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/05/23/refugiado-sirio-guerra-uber/>. Acesso em: 29 set. 2019.

BASSANEZI, M. S. B. *et al.* **Repertório de legislação paulista e brasileira sobre imigração**. São Paulo: Unesp, 2008.

BEHRING, E. R. Fundamentos de política social. **Serviço social e saúde**: formação e trabalho profissional. OPAS/ABEPSS, p. 1-27, 2006. Disponível em: [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-1.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf). Acesso em: 21 fev. 2020.

BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. O imperialismo da razão neoliberal. **Revista Sociologia em Rede**, Goiânia, v. 3, n. 3, p. 82-87, 2013. Disponível em: <http://redelp.net/revistas/index.php/rsr/article/view/8bourdieu3>. Acesso em: 3 set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 12, 25 maio 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm). Acesso em: 23 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 15822, 23 jul. 1997. PL 1936/1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 9 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Refúgio em números**. 3. ed. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2018. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/refugio-em-numeros\\_1104.pdf](https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/refugio-em-numeros_1104.pdf). Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Refúgio em números**. 4. ed. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2019. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros\\_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf). Acesso em: 10 out. 2019.

CALEGARI, M.; JUSTINO, L. Refugiados sírios em São Paulo: o direito à integração. *In*: SEMINÁRIO “MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, REFÚGIO E POLÍTICAS”, 2016, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. 2016. São Paulo: Memorial da América Latina, 2016. Disponível em: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/9\\_MC.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/9_MC.pdf). Acesso em: 22 set. 2019.

CARNEIRO, C. S. Políticas migratórias no Brasil e a instituição dos “indesejados”: a construção histórica de um estado de exceção para estrangeiros. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 16, n. 22, p. 56-85, jan./jun., 2018. Disponível em: <http://periodicos.unichristus.edu.br/index.php/opiniaojuridica/article/view/1728/620>. Acesso em: 8 ago. 2019.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. (org.). **Imigração e refúgio no Brasil**: relatório anual 2019. Brasília, DF: OBMigra, 2019. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 18 set. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Resolução Normativa CNIG nº 97 de 12/01/2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 2012. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em: 24 fev. 2020.

CONSTANTINO, N. S. Viajantes italianos, imigração e italianidade no Brasil. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 38, p. S312-S325, nov. 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1346/134652599024.pdf>. Acesso em: 3 out. 2019.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

FAGUNDES, L. M.; SPAREMBERGER, R. F. L.; LOCH, A. S. O utilitarismo na política migratória brasileira: a luta por direitos humanos dos migrantes. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 13, n. 31, p. 355-377, set./dez. 2018. Disponível em: <http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/2871/1394>. Acesso em: 9 set. 2019.

FELÍCIO, L. F. M. O Daesh, a crise dos refugiados na Síria e a xenofobia do governo na Europa. **Espaço Aberto**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 77-92, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/15007>. Acesso em: 11 set. 2019.

FERNANDES, D.; MILESI, R.; FARIAS, A. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 6, n. 6, p. 73-97, 2011. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-06\\_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-06_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf). Acesso em: 21 fev. 2020.

FRANCHI, Tássio. Operação acolhida: a atuação das Forças Armadas brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**, [S.l.], p. 1-13, jan. 2019. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Franchi-operacao-acholhida-a-atuacao-das-forcas-armadas-brasileiras-no-suporte-aos-deslocados-venezuelanos-Jan-2019-4.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2020.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Entenda qual o perfil dos imigrantes venezuelanos que chegam ao Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2017. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/entenda-qual-o-perfil-dos-imigrantes-venezuelanos-que-chegam-ao-brasil/>. Acesso em: 10 out. 2019.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Haitianos no Brasil**: hipóteses sobre a distribuição espacial dos imigrantes pelo território brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2017. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/haitianos-no-brasil-hipoteses-sobre-distribuicao-espacial-dos-imigrantes-pelo-territorio-brasileiro/>. Acesso em: 10 out. 2019.

GIMBO, F. S. Uma arqueologia do mercado: Foucault e o neoliberalismo como dispositivo biopolítico. **Kalagatos**: Revista de Filosofia, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 145-163, maio-ago. 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6137728>. Acesso em: 8 out. 2019.

GOERCK, C. *et al.* Refugiados e políticas sociais: dilemas e realidades no século XXI. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS, 2., 2017, Florianópolis. **Anais eletrônicos** [...]. Florianópolis: UFSC, 2017. Disponível em: [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180100/101\\_00382.pdf?sequence=1](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180100/101_00382.pdf?sequence=1). Acesso em: 1 out. 2019.

HIGASHI, A.; SILVA, J. A. Políticas públicas: instrumentos de defesa dos imigrantes contra a exploração de trabalho escravo no Brasil. **Revista de Artigos do 1 Simpósio sobre Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito**, Marília, v. 1. n. 1, p. 1528, 2016. Disponível em: <http://www.revista.univem.edu.br/>. Acesso em: 8 ago. 2019.

IBARRA, D. O neoliberalismo na América Latina. **Revista de Economia Política**, [S.L.], v. 31, n. 2, p. 238-248, abr./jun., 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n2/04.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

IMIGRANTES venezuelanos no Brasil são vítimas de exploração do trabalho. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 8 mar. 2018. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,imigrantes-venezuelanos-no-brasil-sao-vitimas-de-exploracao-do-trabalho,70002218795>. Acesso em: 19 out. 2019.

OLIVEIRA, A. A migração venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 219-244, 2019. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/24297>. Acesso em: 10 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951**. Define o que é um refugiado e estabelece os direitos dos indivíduos aos quais é concedido o direito de asilo bem como as responsabilidades das nações concedentes. [S.L.: s.n.], 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 6 jun. 2019.

PEREIRA, W. E. N. Do estado liberal ao neoliberal. **Interface**-Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, [S.L.], v.1, n.1, p. 11-24, jan./jun., 2004. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/21331/do-estado-liberal-ao-neoliberal>. Acesso em: 10 out. 2019.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1944.

REYMÃO, A. E. N.; MELLO NETO, R. O combate à exploração econômica dos refugiados: a necessidade de políticas públicas pautadas na dignidade. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 14, n. 34, p. 65-92, 2019. Disponível em: <http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/2956>. Acesso em: 21 fev. 2020.

ROCHA, A. B.; GUERRA, S. O direito internacional dos refugiados e a eficácia acerca do sistema brasileiro de concessão de refúgio. **Revista de Direito da Unigranrio**, Duque de Caxias, v. 9, n. 1, p. 1-24, 2019. Disponível em: <http://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/rdugr/article/view/5601/2916>. Acesso em: 21 fev. 2020.

SAAD FILHO, A.; MORAIS, L. **Brasil**: neoliberalismo versus democracia. São Paulo: Boitempo, 2018.

SILVA, D. F. O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 163-170, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-3098a0001.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

SMANIO, G. P. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. *In*: SMANIO, G. P. BERTOLIN, P. T. M. (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 3-15.

STREECK, W. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Boitempo, 2018.

TRUZZI, O. Identidade étnica entre italianos no mundo rural paulista. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 27., 2013, Natal. **Anais eletrônicos** [...]. Natal: ANPUH, 2013. Disponível em: [http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364438653\\_ARQUIVO\\_ANPUH2013.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364438653_ARQUIVO_ANPUH2013.pdf). Acesso em: 21 fev. 2020.

TURATTO, A. C. T.; MÜLLER, M. C. Os refugiados: considerações arendtianas e a atual experiência. **Blucher Social Sciences Proceedings**, v. 2, n. 4, p. 442-454, 2016. Disponível em: [http://pdf.blucher.com.br/s3-sa-east1.amazonaws.com/socialsciences-proceedings/xi-sepech/gt4\\_117.pdf](http://pdf.blucher.com.br/s3-sa-east1.amazonaws.com/socialsciences-proceedings/xi-sepech/gt4_117.pdf). Acesso em: 3 ago. 2019.

UNICEF. **A deadly journey for children**: the central mediterranean migration route. [S.l.]: UNICEF, 2017. Disponível em: [https://www.unicef.org/publications/files/EN\\_UNICEF\\_Central\\_Mediterranean\\_Migration.pdf](https://www.unicef.org/publications/files/EN_UNICEF_Central_Mediterranean_Migration.pdf). Acesso em: 23 fev. 2020.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Mid--year trends 2018**. [S.l.]: UNHCR, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5c52ea084/mid-year-trends-2018.html>. Acesso em: 17 set. 2019.



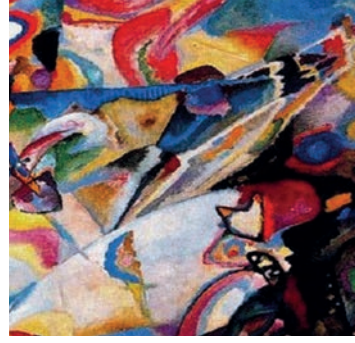
UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Population Statistics**. [S.l.]: UNHCR, 2015. Disponível em: [http://popstats.unhcr.org/en/persons\\_of\\_concern](http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern). Acesso em: 25 set. 2019.

VIANNA, M. L. T. W. **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

VIEIRA, I. Refugiados sírios têm dificuldade de encontrar emprego e moradia no Brasil. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 20 set. 2015. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-09/refugiados-no-brasil-sirios-tem-dificuldade-de-encontrar-empregos-e>. Acesso em: 21 fev. 2020.

WERMUTH, M. A. D. A (bio)política migratória brasileira entre utilitarismo e repressivismo: sobre a necessidade de suplantação da ideia de “segurança nacional” em busca da comunidade que vem. **Revista Derecho y Cambio Social**, ano 12, n. 39, p. 1-34, 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5460675>. Acesso em: 21 fev. 2020.

WROBLESKI, S. Imigrantes haitianos são escravizados no Brasil. **Repórter Brasil**, São Paulo, 23 jan. 2014. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2014/01/imigrantes-haitianos-sao-escravizados-no-brasil/>. Acesso em: 5 out. 2019.



## Segunda Parte – Estado e Proteção Social



---

# 6

## O DESMONTE DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: O CASO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

---

Allan Gomes Moreira<sup>1</sup>

Ana Elizabeth Neirão Reymão<sup>2</sup>

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O objetivo desse artigo é discutir algumas mudanças no sistema previdenciário brasileiro, notadamente as que dizem respeito à capitalização como técnica securitária e às implicações que essa concepção privada de risco traz para a seguridade social no país.

Em tempos de adoção de medidas de cunho neoliberal no país, a Seguridade Social e a legislação trabalhista têm sido, mais uma vez, eleitas como as principais causas de insustentabilidade fiscal do Estado e, como decorrência, de vários problemas econômicos e sociais aqui enfrentados.

---

<sup>1</sup> Advogado, Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA), Pós-Graduado em Direito Tributário (FGV), Coordenador-Assistente e Professor da Graduação do Curso de Direito do Centro Universitário do Pará (CESUPA). *E-mail:* allangmoreira@gmail.com.

<sup>2</sup> Economista (UFPA), Doutora em Ciências Sociais (UnB), Mestre em Economia (UNICAMP), professora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA) e professora da Faculdade de Economia (UFPA). Grupo de pesquisas CNPq Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia. *E-mail:* bethrey@uol.com.br.

<sup>3</sup> Desembargadora do TRT da 8ª Região, Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Políticas Públicas e Desenvolvimento do Centro Universitário do Pará (CESUPA). Grupo de pesquisas CNPq Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia. *E-mail:* suzykoury@gmail.com.

Desidratar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que, em parte, já foi efetuado pela promulgação da Lei nº 13.467/2017 (BRASIL, 2017), e acabar com a concepção universalista de seguridade social, que se pretendeu implantar no Brasil, com a Constituição de 1988, voltam a ser grandes objetivos dos reformistas.

A Constituição de Weimar, em 1919, inaugurou o chamado constitucionalismo social e materializou o *Welfare State*, com a previsão de direitos fundamentais e econômicos. Mais tarde, com a publicação do Relatório Beveridge, em 1942, foram institucionalizadas políticas sociais e, então, o Estado de Bem-Estar Social passou a adotar medidas em favor de um vasto conjunto de instrumentos de igualdade, expressos em uma política nacional de serviços sociais para o atendimento de distintas necessidades humanas e promoção de sua emancipação.

Essa concepção inspirou o legislador constituinte que, no Art. 194, *caput*, da Constituição Brasileira de 1988 (CF/88), definiu a Seguridade Social como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, p. 124).

Nele há o compromisso do Estado brasileiro com a proteção e segurança ao cidadão ao longo de sua existência, devendo prover-lhe a assistência e recursos necessários para enfrentar situações de risco social, como doença, desemprego involuntário, idade e outras.

No entanto, as diversas reformas da previdência instituídas ou propostas representam um movimento cada vez mais forte de privatização da proteção social, que tende a instituir uma mudança paradigmática dos pilares da proteção previdenciária.

Nesse contexto, busca-se responder à seguinte questão-problema: quais as implicações da implementação do regime de capitalização no sistema público de previdência social e na proteção social que ele deve representar?

A hipótese desse estudo é de que essas mudanças podem resultar no abandono da concepção de solidariedade social que rege a previdência

social e inviabilizar a universalização da proteção social da Seguridade Social no Brasil.

Para alcançar o objetivo já anteriormente anunciado e enfrentar o problema de pesquisa proposto, o artigo adota, metodologicamente, abordagem qualitativa, sendo o estudo exploratório e baseado em fontes bibliográficas e documentais, como a legislação previdenciária e relatórios da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Após essa introdução, o texto, dividido em cinco seções, discute a solidariedade e a justiça social no sistema de seguridade social da ordem constitucional brasileira. Apresenta-se, em seguida, a previdência na CF/88 e seus instrumentos de socialização do risco. A seção quatro dedica-se a analisar a privatização da previdência social. Debruça-se, inicialmente, sobre discutir a financeirização do capital e a concepção privada de assunção ao risco, para depois trazer algumas reflexões acerca da implementação da capitalização como técnica securitária, analisando o caso latino americano e brasileiro. A quinta e última seção apresenta as conclusões do estudo.

## **2 A SOLIDARIEDADE E A JUSTIÇA SOCIAL NO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

O Estado de Bem-Estar e a seguridade social, entendida como segurança social, impuseram-se no Pós-Segunda Guerra Mundial, estabelecendo uma solidariedade social, pela qual “a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades” (VIANNA, 2011, p. 11).

Tratou-se de uma reação aos problemas decorrentes da desestruturação social, marcada pelo declínio funcional dos sistemas tradicionais de seguridade, que tinham base na família e na igreja, e do desenvolvimento do sistema capitalista, com a intensificação da industrialização e a nova divisão social do trabalho.

A promessa de que, com o tempo, os pobres beneficiar-se-iam do crescimento das economias, devendo, por ora, aceitar a desigualdade

e a propriedade de alguns, ao lado da miséria de muitos, defendida, com protagonismo, por Smith (2004 *apud* IBRAHIM, 2011, p. 39), não se materializou.

As pressões dos trabalhadores, por intermédio de seus sindicatos, dos partidos políticos operários e a chegada ao poder de partidos de esquerda impuseram ao capitalismo a introdução de políticas sociais e a ampliação da proteção social (VIANNA, 2011, p. 43).

Deve-se à Constituição de Weimar, de 1919, que inaugurou o chamado constitucionalismo social, a materialização do *Welfare State*, com a previsão de direitos fundamentais e econômicos, como o direito ao trabalho (Art. 163), a proteção ao trabalho (Art. 157), o direito à assistência social (Art. 161) e o direito de sindicalização (Art. 159), o estabelecimento da função social da propriedade (Art. 153) e a criação de um mecanismo de colaboração entre trabalhadores por meio de conselhos (Art. 156), dentre outros, que embasaram a construção do Estado Social de Direito, com o propósito de buscar a transformação social, para o que os sindicatos tinham um papel central (BERCOVICI, 2005, p. 14).

Atkinson (2015, p. 87) destaca, de forma específica, medidas adotadas na Inglaterra e nos Estados Unidos, no Pós-Guerra, todas no sentido de implementar a ideia de solidariedade social: no Reino Unido, a Lei de Educação, de 1944 e a criação do Serviço Nacional de Saúde e de um sistema unificado de seguridade social (*National Insurance*), nas linhas propostas por Beveridge; nos Estados Unidos, a intervenção no mercado de trabalho por meio do Conselho Nacional de Trabalho na Guerra, das políticas introduzidas pelo Presidente Roosevelt e do fortalecimento dos sindicatos.

O Plano Beveridge<sup>4</sup>, implementado no Reino Unido durante o Pós-Segunda Guerra Mundial, que inspirou o legislador constituinte de 1988, como se demonstrará, ressaltava a necessidade de um serviço nacional de saúde pública, de um esquema de pensão estatal, do

---

<sup>4</sup> Para uma análise mais densa do Plano Beveridge, cf. Silva (2010).

pagamento de auxílio financeiro às famílias e da busca do pleno emprego, este em virtude de o sistema ser financiado pelos recolhimentos vinculados aos ganhos salariais (SILVA, 2010, p. 60).

É preciso deixar claro, no entanto, que a concepção de bem-estar não se materializa em formatos homogêneos em todos os países, que, nos anos 80, enfrentaram vicissitudes econômicas e procederam a ajustes, sem que, contudo, tenham desmontado totalmente o *Welfare State*.

É fato que o fortalecimento das ideias neoliberais, decorrente, dentre outras razões, das crises dos anos 70, abalou, profundamente, o *Welfare State*, na medida em que as políticas sociais por ele implementadas passaram a ser culpadas pelo déficit público, pela inflação e, até mesmo, pelo desemprego, tendo-se eleito a defesa da privatização da saúde, da educação e da previdência como condições *sine qua non* para a solução de todos os problemas enfrentados pela sociedade.

O Brasil é um país de capitalismo tardio (MELLO, 2009, p. 12). Sua industrialização, enquanto processo, iniciou-se na década de 30, quando a Inglaterra, a Alemanha, os Estados Unidos, a França e o Japão já haviam, de muito, superado a fase da Segunda Revolução Industrial, só vindo a tentar estabelecer o seu modelo de *Welfare State* com a redemocratização e a Constituição de 1988.

Com efeito, o legislador constituinte brasileiro de 1988 adotou, como ideologia, que as relações econômicas devem ser fundadas na valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da Justiça Social. Nesse sentido, o estabelecimento do sistema de seguridade social foi determinante.

O Art. 194, *caput*, da Constituição Brasileira de 1988 (CF/88), define Seguridade Social como um “[...] conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, p. 67), primando pela implementação dessas políticas sem diferenciação ou privilégios, estabelecendo, inclusive, uniformidade e equivalência aos trabalhadores urbanos e rurais, que não mais se diferenciariam em



termos de acesso ao plano de benefícios, respeitadas suas diferenças (Art. 195, §8º CF).

Dessa forma, a CF/88 traça uma relação entre Estado e sociedade que se aproxima do que deve ser um Estado de Bem-Estar. A autora ressalta que, ao assegurar à sociedade esses serviços públicos essenciais com cobertura universal, a CF/88 inclui qualquer pessoa na proteção social oferecida pelo Estado, como forma de enfrentar as desigualdades no mercado de trabalho, a alta concentração de renda presente no país e as condições de miséria vivenciadas por grande parcela da população (GENTIL, 2006).

Nesse contexto, o Estado brasileiro compromete-se com a proteção e segurança ao cidadão ao longo de sua existência, devendo prover-lhe a assistência e recursos necessários para enfrentar situações de risco social.

Consagrou-se, assim, o espírito universalista da *social security* europeia, inspirada no Plano Beveridge, como um meio de redistribuição de renda e de prevenção e redução da miséria, que, inclusive, vai ao encontro dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como se observa no Art. 3º, incisos I e III, da CF/88 (BRASIL, 1988). Nessa concepção, como ensina Vianna (2011, p. 11), “a seguridade social consiste justamente num pacto pelo qual os desiguais habitantes de um país reconhecem na cidadania uma medida de igualdade, não apenas formal, mas substantiva, que a todos capacita ao gozo do patrimônio comum de uma vida digna e civilizada.”

Aos moldes daquele Plano, a CF/88 previu um serviço nacional de saúde pública, o denominado Sistema Único de Saúde (SUS) (Art. 195, CF/88), pensão estatal por morte do segurado (Art. 201, inciso V, da CF/88), pagamento de auxílio financeiro às famílias (Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família) e a busca do pleno emprego, que é um dos princípios informadores da Ordem Econômica e Financeira (Art. 170, inciso VIII, CF/88).

A previsão de um sistema de seguridade universal contribuiu em grande medida para o cenário de redistribuição de renda e redução das desigualdades, sobretudo por meio da concessão de aumentos reais

ao salário mínimo, que reajustou anos a fio benefícios previdenciários e assistenciais (dentre os quais destaca-se o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada<sup>5</sup>), como padrão mínimo de dignidade de qualquer pessoa, trabalhadora ou não, contribuinte ou não.

Ainda que evidentes em vários aspectos os elementos universalizantes da seguridade social brasileira, a promessa do legislador constituinte ainda não se materializou por completo, na medida em que não se conseguiu instaurar uma sociedade de bem-estar, e as normas que permitiriam a sua viabilização já foram, estão sendo e, provavelmente, serão alteradas (BERCOVICI, 2005, p. 57).

Com efeito, em que pese à previsão constitucional, que lhe deu feições universalistas à inglesa, como mencionado, o sistema previdenciário brasileiro vem se “americanizando”, não só no que diz respeito à influência dos *lobbies*, como também pelo fato de ser “universalista em sua concepção, mas substantivamente seletivo” (VIANNA, 2011, p. 15).

A seletividade existente, embora não assumida, que no sistema americano é institucional, é explicada pela existência de normas que regulamentam o acesso aos estabelecimentos públicos com o objetivo de restringir aos pobres certos procedimentos de excelência (VIANNA, 2011).

Ou seja, as provisões públicas ficam para os pobres (que em geral tem baixa capacidade de expressar o desagrado com a negligência que os prejudica) e o mercado se encarrega da oferta de proteção – a preços e qualidade variáveis de acordo com o bolso do cliente – aos que dispõem de alguma renda para comprá-la (VIANNA, 2011, p. 14).

A atuação dos *lobbies*, definidos “como o processo ou instrumento por meio do qual, valendo-se de técnicas e pessoas especializadas, as empresas ou grupos de pressão fazem chegar ao tomador de decisões

---

<sup>5</sup> A assistência a pessoas miseráveis acima de 65 anos recuou em 2019, havendo mais de 150 mil pedidos que sequer começaram a ser analisados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), conforme Resende (2019).

seus pleitos, desejos ou reivindicações” (QUEIROZ, 2018, p. 1), visa a reforçar a posição das empresas privadas, dos fundos de pensão e das seguradoras, aos quais interessa a privatização da previdência e dos demais serviços estabelecidos como essenciais no âmbito da seguridade social.

É certo que vários países fizeram mudanças profundas na seguridade social, inclusive a Inglaterra, esta especificamente na redução da cobertura e no aumento do grau de comprovação da baixa renda, que acabaram contribuindo para o aumento da desigualdade (ATKINSON, 2015, p. 251).

Na Inglaterra, uma análise da variação do coeficiente de Gini, de 1913 a 2013, deixa claro o aumento da desigualdade nos anos 80, que, consoante Atkinson (2015, p. 45), “permanece desafiadoramente acima de seu nível nas décadas de 1960 e 1970”.

Analisando os números da América Latina, Atkinson (2015, p. 109-111) constata que houve espaço, nos anos 2000, para a redução da desigualdade na atualidade, o que, no Brasil, é explicada pela redução de salários dos trabalhadores mais educados, pela transferência governamental progressiva e pelo aumento real do salário mínimo.

Em que pesem as inconsistências governamentais na concretização dos ideais norteadores da seguridade social, em especial na universalização da proteção e na socialização dos riscos, o Estado Democrático e Social de Direito desenhado pelas normas constitucionais brasileiras, antes de seu desmonte, ainda mostra-se capaz de criar meios para a construção da sociedade justa, sendo a previdência social uma parte essencial na consecução desse objetivo.

### **3 A PREVIDÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SEUS INSTRUMENTOS DE SOCIALIZAÇÃO DO RISCO**

O regime de previdência social na Constituição de 1988 está basicamente organizado sob três formas distintas: o Regime Geral de

Previdência Social (RGPS); o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos e; o Regime de Previdência Complementar (RPC).

O RGPS constitui sistema de filiação compulsória, consistindo em mecanismos básicos de proteção social indispensáveis à manutenção de garantias inerentes às incapacidades em geral, idade avançada e desemprego.

O RPPS é um sistema de previdência estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegura a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no Art. 40 da Constituição Federal. É mantido pela União, estados, municípios e Distrito Federal em favor de seus servidores públicos (IBRAHIM, 2011).

Já o RPC é regime de adesão facultativa, cujo objetivo é o fornecimento de renda complementar para manutenção do poder aquisitivo. A gestão deste regime é operada por Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) e Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC).

A diferença básica entre as duas é que as segundas, também conhecidas como Fundos de Pensão atuam sob a forma de fundações de direito privado ou de sociedade civil e não possuem fins lucrativos, que administram e operam planos de benefícios previdenciários criados por empresas (patrocinadores) para seus empregados (participantes) ou por pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial (instituidores) para seus associados (participantes). As EAPC, de outro lado, são acessíveis a qualquer pessoa física, como define a Lei Complementar nº 109/2001 (REYMÃO; LOUREIRO, 2019, p. 208).

Uma das principais características da previdência complementar é que ela funciona como um fundo de investimentos orientado para a aposentadoria. O regime previdenciário é de capitalização, o que significa que é necessário que cada trabalhador pré-financie, individualmente seu benefício, ou seja, ele próprio, individualmente, durante a sua fase laborativa, deve acumular um montante de recursos para sustentar o seu benefício previdenciário.

No tocante aos regimes públicos de previdência social, exsurge do próprio texto constitucional que sua estruturação está centrada em uma dinâmica de corresponsabilidade pública e genérica, que envolve uma coletividade indeterminada de pessoas, sejam elas elegíveis ou não aos benefícios e serviços da previdência social.

De um lado, todos os regimes públicos estão estruturados em regime de financiamento de repartição simples, o que impõe aos trabalhadores ativos o dever de contribuir, financiando o pagamento dos benefícios dos inativos. Dessa forma, existe “uma espécie de pacto intergeracional no qual o pagamento dos seus próprios benefícios dependerá da geração futura, de novos trabalhadores que ingressarem no sistema previdenciário” (REYMÃO; LOUREIRO, 2019, p. 208).

Não obstante, em relação aos aspectos de custeio, os laços de solidariedade também podem ser constituídos de forma indireta:

Além dessa solidariedade, é possível se destacar outra, que deriva da natureza assumida pelas contribuições nos regimes de repartição. Para se compreender essa natureza, é preciso lembrar que, nas sociedades que organizam a proteção social dessa forma, o salário é composto de duas partes: um salário direto e uma contribuição social, paga pelo empregador. A primeira é fruto de negociações entre trabalhadores e empresa(s) ou de regulamentação, como é o caso do salário mínimo, sendo apropriada pelo trabalhador individual. Já a contribuição social, definida pela legislação, converte-se imediatamente em benefícios, sem que se configure, em momento algum, em poupança. Dessa forma, tanto o salário direto como a contribuição do empregador constitui um fluxo (MARQUES, 2000, p. 139).

Nesse sentido, ampliaram-se as bases de bases de financiamento do RGPS, como mostra Lima (2011, p. 26), abarcando:

- a) orçamentos fiscais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

- b) contribuições incidentes sobre a folha de salários, do empregador e dos empregados;
- c) contribuições do empregador sobre o faturamento e o lucro; contribuição para o financiamento da Seguridade Social (COFINS);
- d) contribuição sobre a renda líquida de concursos de prognósticos e sobre a renda líquida da Loteria Federal Instantânea.

Em relação aos RPPS, também a estrutura do custeio encontra respaldo coletivo, com traços marcantes de solidariedade entre beneficiários e não beneficiários do regime. É que eventuais insuficiências de arrecadação no pagamento de benefícios previdenciários do RPPS, serão custeados pela unidade federativa que os instituiu (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), mediante complementação financeira advinda de seus respectivos Tesouros, o que gera, por via reflexa, uma solidariedade no custeio do referido regime previdenciário compartilhada com os contribuintes, na acepção mais ampla do termo.

Além da socialização do custeio, um traço marcante do regime de proteção erigido pela Constituição de 1988 é a implantação do regime de universalização de atendimento aos idosos e inválidos do meio rural, assim como seus dependentes. Nesse regime, os trabalhadores rurais passaram a ter um piso de aposentadorias e pensões de um salário mínimo sem, necessariamente, verterem contribuições ao sistema. Os mesmos benefícios foram garantidos para homens e mulheres. Na ocasião, foi também reduzido o limite de idade para aposentadoria, 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres (GONZAGA, 2012).

Há que se ressaltar, ainda, institutos como o chamado “Período de Graça”, assim compreendido o período não contributivo no qual o indivíduo mantém, integralmente, a qualidade de segurado para todos os fins. Tal instituto visa proteger o trabalhador de contingências ocorridas em períodos de desemprego involuntário, por exemplo, marcando nitidamente a socialização dos riscos, mesmo quando não se cumpre estritamente a condição básica para a proteção securitária, quer dizer, mesmo quando o trabalhador não está vertendo contribuições ao sistema.

A possibilidade de filiação à previdência social como segurado facultativo também é um elemento a ser considerado. Ainda que a filiação nesta modalidade pressuponha a existência de vínculo contributivo, ela permite a distribuição de benefícios para pessoas que não necessariamente exerçam atividade laboral, mas que, por tratar-se de seguro social administrado pelo Estado, que inspira confiança por sua estabilidade e perenidade, optam por realizar contribuições, regra geral, sobre o salário-mínimo, para fazer jus à eventual proteção previdenciária.

Além disso, os incentivos à formalização do trabalho também podem ser elencados como instrumento de socialização dos riscos, como é por exemplo, a figura do Microempreendedor Individual (MEI). Por meio da formalização da atividade laboral autônoma, pela inscrição como microempreendedor, a legislação previdenciária possibilita que trabalhador possa usufruir dos benefícios da previdência social em condições diferenciadas no pagamento de suas contribuições, gozando de alíquotas unificadas e reduzidas, como forma de incentivar a formalização do trabalho, a arrecadação previdenciária e, sobretudo, a proteção do trabalho autônomo que, não fosse o incentivo governamental, exerceria seu labor na informalidade e sem as proteções previdenciárias.

Percebe-se, dessa forma, que o sistema previdenciário tal como insculpido na Constituição de 1988, estrutura uma forma de proteção que socializa os riscos, amparada principalmente no pacto entre gerações e na difusão de seu custeio pela coletividade indeterminada, permitindo o estabelecimento de regras de proteção mais abrangentes, que contemplam a proteção social, mesmo diante de certas excepcionalidades que, sob a lógica do seguro privado ou individual, não seriam protegidas.

#### **4 A PRIVATIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

O sistema de proteção social do qual a previdência social faz parte tem sido fortemente atacado por uma concepção privada de risco e pela implementação da capitalização como técnica securitária, como aqui se pretende mostrar.

## 4.1 A financeirização do capital e a concepção privada de assunção ao risco

Uma vez descrito o modelo de seguridade social insculpido na Carta Política de 1988, passa-se a discutir o desmonte do sistema de proteção social que, em relação à previdência social, tem na capitalização seu principal baluarte, ultrajando a diretriz-mor de universalidade da cobertura e do atendimento como instrumentos últimos de socialização do risco, ao dotá-lo de características eminentemente individualistas, culminando na mercantilização da proteção social.

A complexidade do movimento de privatização da proteção social, no entanto, só pode ser compreendida mediante uma análise que contemple os aspectos econômicos e trabalhistas que lhe dão subsídio. Quer dizer, a mudança paradigmática dos pilares da proteção previdenciária, que substitui – ainda que gradualmente e de forma não homogênea – o Estado como seu principal provedor, pela gestão privada de riscos, remonta ao processo de reestruturação do capital e da nova configuração estrutural das relações de trabalho que dele decorrem.

Não obstante, a partir dessa perspectiva é possível aferir, também, que a introdução de elementos privados no sistema previdenciário tem gênese absolutamente distinta nos países centrais do capitalismo e nos países periféricos, como demonstraremos adiante.

Esse processo tem, em síntese, início na década de 1970, provocado pelo dicotômico contexto de queda na lucratividade das empresas proporcionalmente ao aumento exponencial de sua produtividade, o que, segundo Boschetti (2007, p. 94), deflagrou uma crise clássica de superprodução:

O agravamento do desemprego pela introdução de técnicas de capital intensivas e poupadoras de mão-de-obra, a alta dos preços de matérias-primas importantes, a queda do volume do comércio mundial e um poder de barganha razoável de trabalhadores(as) empregados(as), advindo do ainda recente período de



pleno emprego no capitalismo central: todos esses são elementos que estão a base da queda da demanda global (de um ponto de vista keynesiano) e da erosão inexorável da taxa média de lucros, de uma ótica marxista, no início da década de 1970.

A reestruturação do capital consistiu exatamente na percepção do esgotamento da matriz do capitalismo-industrial como único elemento viável para sua reprodução e expansão, deixando de lado o modelo de alocação de recursos exclusivamente no processo produtivo como forma de criar mercadorias e, por via reflexa, valor, voltando-se para a criação de valores-refúgio, acelerando processos privados e públicos de endividamento (BOSCHETTI, 2007, p. 94). O processo produtivo, então, não é mais ditado pelo:

[...] “capitalismo industrial” em que, na ausência de crise, o empresário inovador capta crédito, avança gastos produtivos, compra força de trabalho, vende a produção, realiza lucros e tudo recomeça com vistas à produção [...]. Ao contrário, no capitalismo atual, em particular desde o fim dos anos 60, guardadas as diferentes temporalidades nacionais, os grupos empresariais — verdadeiras corporações capitalistas — atuam, simultaneamente, pela riqueza financeirizada e pela produção [...] (BRAGA, 1993, p. 47).

Dá-se início, assim, a um contexto de acumulação financeira em instituições especializadas de recursos não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-as fora da produção de bens e serviços (CHESNAIS, 2005, p. 37).

Esse processo de financeirização, inclusive, deu grandes subsídios creditícios a países em desenvolvimento, impulsionando modelos desenvolvimentistas, que enalteciam o papel do Estado de investidor, empresário e gerente da atividade econômica, em especial aos países latino-americanos:

Para suprir as necessidades fiscais, melhorar a infraestrutura e superar o desgaste do modelo de industrialização por substituição de importações, os países endividaram-se cada vez mais. O ciclo financeiro, em princípio, parecia benéfico para o capital e para as nações endividadas: por um lado, os bancos encontraram um mecanismo de concessão de crédito altamente rentável e, por outro, os governos latino-americanos equacionaram temporariamente os desequilíbrios internos (TRINDADE, 2014, p. 334).

O processo de endividamento, no entanto, mostrou-se nefasto para os países em desenvolvimento, uma vez que a recessão global provocada pela crise do petróleo forçou vários países centrais a adotar medidas de controle da inflação, dentre as quais o aumento da taxa de juros que, justamente, indexavam o crédito dos países periféricos.

Com isso, além de dívidas impagáveis e incompatíveis com a capacidade das economias emergentes, o processo de endividamento gerou um fluxo permanente de capitais dos países periféricos para os centrais, aumentando a correlação de dominação e consolidando de vez a mundialização financeira como novel modo de reprodução do capital, antes produtivo, agora especulativo:

A concessão dos empréstimos facilitou a dominação econômica dos países avançados sobre os países da periferia. Os fatos gerados por essa fase foram desastrosos para os países em desenvolvimento. Com o excesso de dinheiro sendo disponibilizado pelos países avançados, a juros aparentemente baixos, foi iniciada a dominação político-econômica dos países do terceiro mundo (ESTEVES, 2010, p. 209).

A saturação da capacidade de pagamento por parte das economias emergentes e a queda de liquidez de recursos disponíveis para novos empréstimos, encerrou o ciclo de concessão de créditos e estrangulou

de vez os países endividados, gerando uma crise de desconfiança em suas capacidades de pagamento.

Na tentativa, então, de reforçar a confiança no sistema financeiro, com medidas que garantissem o adimplemento das dívidas dos países emergentes, ganham destaque como principais atores o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), na imposição de medidas de ajuste fiscal para garantir condições de solvência dos devedores (TRINIDADE, 2014, p. 336).

A atuação dessas instituições se concentra na proposição de medidas que aliviem o déficit fiscal dos países emergentes e conservem sua capacidade de pagamento, sobretudo por meio do desmonte dos principais sistemas de proteção social, como a previdência. Em meados da década de 1990, inclusive, as agências de risco incluíram a reforma previdenciária como ponto positivo na avaliação dos países (MESA-LAGO; MÜLLER, 2003, p. 51). Nesse aspecto, o Banco Mundial:

Além de fornecer apoio retórico aos interesses ideológicos e financeiros que defendem a privatização, o Banco Mundial também forneceu empréstimos e assistência técnica às nações que privatizaram os sistemas de previdência social, principalmente na América Latina, no Caribe e nos países do Leste Europeu (TRICARICO, 2007, p. 44).

Daí exsurge a primeira conclusão importante para os fins desta seção: em linhas gerais, é possível concluir que o processo de financeirização das economias de países centrais do capitalismo e das economias periféricas se deu de forma absolutamente diferente. Enquanto nos países centrais a financeirização do capital se deu em razão do excesso de poupança não reinvestida no processo produtivo, nos países periféricos, a mudança da matriz do capital produtivo para o especulativo, se deu por imposição dos organismos internacionais, como um ajuste ditado de suas economias para, retirar a participação do Estado de setores sociais, diminuindo o gasto público para, por via reflexa, garantir o pagamento de suas dívidas com os países centrais e investidores internacionais.

Ainda sobre as imposições de ajuste dos organismos internacionais sobre as economias em desenvolvimento, vale observar um movimento estratégico desse “apoio” que lhes foi fornecido: a profusão de uma alteração nas bases ideológicas relativas aos sistemas de proteção social, que agora passaria a ser encarado sob o enfoque da “Gestão do Risco Social (GRS)”, valendo-se de terminologia comum da gestão de riscos e do seguro comercial, inspirada na abordagem do bem-estar baseada nos ativos. Além dessa percepção, Tricarico (2007, p. 45), assevera que:

A gestão do risco social foi apresentada como tendo papel duplo: a proteção da subsistência básica e a promoção da aceitação do risco. Como tal, o enfoque GRS para a proteção social difere das abordagens de política social convencionais, nas quais as razões fundamentais para a intervenção da política social são explicadas por questões tão variadas quanto as falhas do mercado, a solidariedade e a obrigação mútua.

Por meio da ênfase no papel duplo dos instrumentos de gestão de risco, a GRS pretende empoderar a pessoa pobre crônica desenvolvendo-lhe a capacidade para aliviar os riscos previsíveis do mercado de trabalho – e outros riscos de mercado não trabalhistas – com base no acesso crescente a uma gama diversificada de ativos, ao mesmo tempo que estimula uma atitude (empresarial) de aceitação de maiores riscos.

A nova roupagem dada ao sistema de proteção social por meio da GRS tem o claro objetivo de subverter a lógica que justifica a intervenção do Estado nas políticas sociais, especificamente na previdenciária, para a proteção do indivíduo, haja vista deslocar os fundamentos humanitários da proteção, baseados na jusfundamentalidade dos direitos sociais, para a gestão privada de riscos econômicos, ambientais, do mercado de trabalho e de outros riscos não trabalhistas.

Trata-se, portanto, da retirada de riscos cobertos pelos sistemas públicos de seguro (idade) social, ampliando, em consequência, a cobertura

dos riscos no âmbito do mercado privado, mediante a proteção baseada no acesso aos ativos financeiros por ele fornecidos. A imposição de acesso à proteção dos riscos no mercado privado precariza a proteção social em um sistema sub-reptício que se reforça duplamente, já que o próprio fornecimento de acesso à proteção do risco pela aquisição de ativos, por si só, é flagrantemente seletivo, por considerar que terão acesso apenas aqueles com renda sobressalente, reforçando, de forma odiosa, a aceitação do risco pelos mais pobres, que passarão a tolerar graus mais acentuados do risco, simplesmente por não terem acesso aos referidos ativos financeiros.

Importante observar, nesse ponto, que o discurso de “estimular a atitude (empresarial) de aceitação de maiores riscos” deflagrada pela concepção da GRS também guarda correlação íntima com uma nova configuração estrutural das relações de trabalho, a que aludimos anteriormente, na medida em que são tendências do processo produtivo moderno a descentralização e a atomização do mercado enquanto técnicas de reestruturação da gestão empresarial, que encontram no intermédio das plataformas digitais, novas formas de exploração do trabalho.

A descentralização do processo produtivo das empresas é proporcionada pela diminuição dos custos de transação em razão das facilidades advindas das tecnologias de informação. Assevera Signes (2017, p. 29) que o custo de transação era a principal razão pela qual a empresa preferia realizar o trabalho por contra própria, na medida em que “a informação viaja lentamente e se perdia grande parte da produtividade controlando *a posteriori* a qualidade do trabalho realizado”. Agora, com essa barreira eliminada, as empresas não têm mais incentivos para manter grandes estruturas organizacionais. A descentralização faz com que o processo produtivo, para ter qualidade, não necessite mais ser concentrado no âmbito da empresa, ou por ela ser dirigido e nem executado por pessoal próprio.

Nesse contexto surgem, igualmente, novas modalidades de superexploração e precarização das condições de trabalho, a exemplo do

teletrabalho, que afasta o controle de jornada em detrimento da garantia de sua saúde e segurança do trabalhador; o trabalho intermitente, modalidade que institucionaliza a eventualidade nos vínculos empregatícios e, ao mesmo tempo, cria uma espécie de tempo à disposição do empregador sem que resultem quaisquer efeitos jurídicos, desfigurando o vínculo empregatício; e a terceirização de atividades empresariais, que recentemente ganhou destaque com a permissão da terceirização de atividades-fim, cujo principal efeito é a desvinculação dos trabalhadores terceirizados de sua categoria econômica, gerando desarticulação sindical e, via reflexa, quebra de identidade.

A essa tendência, segue o referido autor, somam-se aquelas empresas que, ao invés de prestar algum tipo de serviço concreto, se limitam a colocar em contato o demandante e o prestador de serviço, em um verdadeiro processo de balcanização do mercado. Nessa perspectiva, no lugar de algumas empresas prestadoras de serviços, por meio de pessoal permanente, temos vários prestadores de serviços individuais, conectados em uma plataforma de agenciamento, o que em última instância provoca uma atomização do mercado. Daí conclui-se que:

[...] este novo modelo produtivo se caracteriza, precisamente, em não ter trabalhadores protegidos pela normativa, mas sim microempreendedores. De fato, pode-se afirmar que a diferente regulação é utilizada como vantagem comparativa no que se refere aos negócios clássicos. Não contratar trabalhadores protegidos permite oferecer os serviços a menor preço dada a redução de custos resultantes da não aplicação das proteções laborais. Por isso, este modelo de negócio não parece triunfar por criar redes de trabalho mais eficientes e produtivas, mas, simplesmente, por evitar a incidência de normas protetoras (SIGNES, 2017, p. 36).

Se de um lado, portanto, a privatização do risco social decorre de uma virada conceitual provocada por uma exposição proposital do indivíduo ao risco, em virtude da revisão do papel estatal em matéria

de provisão de riscos custeados com recursos públicos, de outro lado a precarização do trabalho e a adoção de novos regimes de exploração do trabalho humano, à margem da legislação trabalhista ou, como é o caso específico brasileiro, propositadamente chanceladas pela legislação trabalhista, conformam uma dupla influência na percepção neoliberal do indivíduo, enquanto único responsável pela sua sobrevivência, sucesso ou fracasso pessoal.

Ao sintetizar a mudança estrutural do sistema de proteção social financiado pelo poder público para os sistemas privatizados, Mesa-Lago e Müller (2003, p. 28) asseveram que tal alteração:

[...] equivale ao abandono fundamental da lógica prévias da seguridade para os idosos em pelos menos quatro pontos: de provisão coletiva para provisão individual da aposentadoria; de um sistema de repartição para um sistema inteiramente capitalizado; do Estado para o mercado como supridor principal dos benefícios previdenciários; e de solidariedade-equidade para concorrência-eficiência como princípios fundamentais do sistema.

Revela-se, por fim, que o desmonte da proteção trabalhista é um rio que deságua na desestatização da proteção social. A excessiva flexibilização das formas de exploração do trabalho e a precarização das relações laborais provocam, sobretudo, a exposição dos trabalhadores a condições mais precárias, seja no aspecto salarial, seja no aspecto do próprio exercício da atividade laboral, resultando em queda de arrecadação de contribuições previdenciárias em adição aos maiores índices de infortúnios (doenças, acidentes, desemprego, etc.), que lhes acometem.

Pertinente, nesse aspecto, a provocação de Esping-Andersen (2003, p. 18):

Se os mercados de trabalho com funcionamento precário constituem um dos mecanismos causais importantes que põem em risco as finanças previdenciárias, o foco poderia então recair tanto na

reforma do mercado de trabalho quanto na reforma previdenciárias. Ou, em outras palavras [...] por que a política da reforma da previdência aparentemente não está aliada explicitamente a uma reforma do mercado de trabalho?

Complementaríamos: por que a reforma da previdência parece estar aliada ao desmonte das relações de trabalho?

Dessa forma, a relativização da proteção trabalhista expõe os trabalhadores ao risco, risco este que deveria ser amparado pelo Estado, mas que, diante da inviabilidade financeira dos regimes previdenciários por ele mesmo tutelada e dirigida, devem ser ofertadas por agentes privados, mediante custeio particular.

Assim, a privatização dos regimes de proteção social, da qual o modelo de capitalização é a modelo/configuração mais emblemática, logra congrega não apenas a mudança paradigmática das novas bases de reprodução do capital como também a mudança ontológica da sociedade do trabalho no mundo contemporâneo, revertendo a lógica da socialização do risco como elemento fundamental da proteção social ao passo que incute uma concepção individualista dos riscos sociais.

#### **4.2 A implementação da capitalização como técnica securitária e seus desdobramentos na América Latina e no Brasil**

Pode-se dizer que a implementação do regime de capitalização nos sistemas públicos de previdência social, como técnica de proteção securitária foi uma tendência, muito embora a forma pela qual se organiza a participação do setor privado no arranjo da proteção social ofertada ao cidadão e regulada pelo Estado, não seja homogênea.

Diz-se que “foi” uma tendência na medida em que, apesar de alguns países ainda cogitarem incluir o elemento privado no sistema de proteção social – o Brasil é um deles –, vários países que implementaram o modelo de capitalização, acabaram retrocedendo e, em alguma medida, inseriram



novamente a participação do Estado na manutenção de seus sistemas previdenciários:

Até 2018, dezoito países fizeram a re-reforma, revertendo total ou parcialmente a privatização da sua previdência social: República Bolivariana da Venezuela (2000), Equador (2002), Nicarágua (2005), Bulgária (2007), Argentina (2008), Eslováquia (2008), Estônia, Letônia e Lituânia (2009), Estado Plurinacional da Bolívia (2009), Hungria (2010), Croácia e Macedônia (2011), Polônia (2011), Federação da Rússia (2012), Cazaquistão (2013), República Tcheca (2016) e Romênia (2017) A grande maioria dos países se afastou da privatização após a crise financeira global de 2008, quando as falhas do sistema de previdência privada tornaram-se evidentes e tiveram que ser corrigidas (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2018, p. 1).

Solo fértil para as experiências de privatização da previdência social, a América Latina guarda importantes lições sobre a privatização desses regimes. Sua análise, ainda que de forma meramente explanatória, serve de base para a construção de soluções e arranjos institucionais que consigam preservar a sanidade das contas públicas com a finalidade precípua de preservar o bem-estar do indivíduo e a garantia de dignidade em situações de risco.

Considera-se, ainda, que o contexto desses países serve, guardadas as devidas proporções, como medida de comparação com a realidade brasileira sobretudo pelas possibilidades atualmente chanceladas pela Constituição Federal e pela tendência reformista que, neste aspecto, ainda se mostra reticente.

Ao tratar das reformas neoliberais da previdência social na América Latina e as formas de incorporação dos regimes privados nos arranjos públicos, Mesa-Lago e Müller (2003, p. 46) inferem que a participação dos sistemas capitalizado podem ocorrer, basicamente seguindo três

modelos, especificando que Chile, México, El Salvador, Bolívia e Nicarágua realizaram uma reforma substitutiva, adotando um sistema de aposentadorias e pensões totalmente privatizadas, com sistemas de contas individuais em regime de capitalização, administradas por operadoras privadas, que ocuparam o espaço deixado pelo regime de repartição simples. Peru e Colômbia, por sua vez, adotaram modelo paralelo, no qual sistemas privados de contas individuais concorrem com o sistema público de repartição, sem que esse último seja eliminado. Finalmente, Argentina, Uruguai e Costa Rica, valeram-se de um modelo misto, com a concessão de benefícios básicos no sistema público e a criação de benefícios complementares em contas individuais e capitalizadas, administradas pelo setor privado.

Dissertam os referidos autores que, no caso chileno, mais emblemático de todas as alterações na previdência por ter sido a pioneira, o governo Pinochet padronizou todas as regras de acesso aos benefícios previdenciários e acabou com privilégios de diversas categorias, com exceção dos militares, epicentro de seu poder político. Em um segundo momento, proibindo novas filiações ao sistema público de previdência e decretando o fim da contribuição patronal, instituiu um sistema compulsório de capitalização individual, gerido pelo setor privado (MESA-LAGO; MÜLLER, 2003, p. 31).

Cumpriu ao Estado, além da fiscalização e regulação do arranjo privado, suportar o custo fiscal de transição do sistema público para o privado, pois que a vedação de novas filiações no sistema público, reduziu significativamente as receitas de contribuições previdenciárias que financiavam os benefícios já concedidos:

Para se entender esse impacto, é preciso ter em conta as responsabilidades assumidas pelo Governo em relação ao sistema previdenciário como um todo após a reforma. Em primeiro lugar, permaneceu nas mãos do Estado a gestão do antigo sistema, que não se extinguiu e que deverá coexistir com a previdência privada por mais, no mínimo, 40 anos. Esse sistema

público tem sob a sua responsabilidade o estoque de benefícios existentes até a data da reforma, bem como o pagamento das novas aposentadorias e pensões referentes aos trabalhadores que optaram por permanecer na previdência pública. O Estado garante também o pagamento de uma pensão assistencial para aqueles setores da população não cobertos pelos programas de capitalização individual (AZEREDO, 1994, p. 133).

Em relação ao caso peruano, foi adotado o modelo paralelo, coexistindo setor público e privado, com regras igualitárias de acesso aos benefícios entre ambos os regimes. Extinguiu-se a contribuição patronal ao sistema público e as contribuições dos filiados empregados foram estabelecidas em patamares superiores às contribuições dos filiados ao regime privado, como forma de incentivar a migração. A Colômbia, por sua vez:

[...] implementou uma reforma paramétrica abrangente do sistema do sistema público para reforçar suas finanças, tornou seus benefícios mais atrativos que os do sistema privado, particularmente para os contribuintes mais antigos, e permitiu, tanto aos já segurados no momento da reforma como aos que estivesse ingressando no mercado do trabalho, optar entre os dois sistemas, com a possibilidade de mudança a cada três anos (uma inovação importante na Constituição permite que o sistema privado seja gerido por instituições “múltiplas”, isto é, privadas, públicas e mistas) (MESA-LAGO; MÜLLER, 2003, p. 34).

A situação argentina, representativa do modelo misto, foram instituídos dois sistemas integrados: um público, que garantiria benefícios básicos e um sistema capitalizado, que pagaria benefícios suplementares. Destaca-se que em relação ao sistema capitalizado, a gestão coube a diversas entidades, como entidades públicas, sindicatos, fundos mútuos, cooperativas e bancos (MESA-LAGO; MÜLLER, 2003, p. 35).

Analisando o processo de privatização dos regimes previdenciários, estudo da Organização Internacional do Trabalho (2018, p. 1-3) revela alguns fatores negativos vivenciados pelos países que privatizaram, em alguma medida, a previdência social, dentre os quais podem ser destacados:

- a) a estagnação ou a diminuição da taxa de cobertura, à exemplo do que aconteceu na Argentina, onde as taxas de cobertura caíram mais de 20 por cento, estando em situação similar Chile e México, enquanto na Bolívia e Uruguai a cobertura se estagnou;
- b) a deterioração das prestações previdenciárias, como por exemplo na Bolívia, onde as pensões privadas correspondem em média a apenas 20 por cento do salário médio durante a vida ativa do trabalhador. No Chile, a mediana das taxas de substituição futuras é de 15 por cento e apenas 3,8 por cento para os trabalhadores de baixa renda;
- c) a desigualdade de gênero e da renda aumentou, na medida em que os componentes redistributivos são eliminados dos sistemas individuais, de forma que as pessoas de baixa renda ou que tiveram sua vida profissional interrompida - por exemplo por causa da maternidade e das responsabilidades familiares - obtiveram poupanças muito reduzidas e conseqüentemente terminaram com aposentadorias baixas, aumentando assim as desigualdades. Na Bolívia, por exemplo, a proporção de mulheres idosas que recebem uma aposentadoria caiu de 23,7 por cento em 1995 para 12,8 por cento em 2007;
- d) elevação dos Custos de transição na mudança dos regimes públicos para os privados, subestimados no processo de privatização e principais causas de pressões fiscais. Na Bolívia, os custos reais de transição foram 2,5 vezes a projeção inicial. Da mesma forma, na Argentina, o custo foi inicialmente estimado em 0,2 por cento do Produto Interno Bruto (PIB) em 1994; no entanto, a estimativa foi posteriormente ajustada em 2001 e aumentou 18 vezes, para cerca de 3,6 por cento do PIB;
- e) custos Administrativos elevados com taxas administrativas, taxas de gestão de investimentos, taxas de custódia, taxas de garantia, taxas de auditoria, taxas de publicidade e taxas jurídicas, entre outras, gerando rendimentos e benefícios mais baixos;

- f) transferência de riscos sistêmicos ao indivíduo. No Chile, na crise de 2008, as Administradoras de Fundos de Pensão (AFPs) perderam 60 por cento de todas as prestações acumuladas entre 1982 e 2008. Na Argentina, a crise financeira doméstica de 2001-02 levou a uma diminuição de 44 por cento nos fundos de previdência privados. No Peru, os ativos dos fundos de aposentadoria privados caíram 50 por cento durante a crise financeira de 2008, situação que demanda intervenção do Estado para garantir benefícios mínimos. Por exemplo, em 2008, o governo chileno teve que pagar complementos de aposentadoria. No mesmo ano, 77 por cento dos pagamentos de aposentadorias foi feito pelo governo argentino, para cobrir integralmente 445.000 aposentados do pilar privado, bem como parcialmente com pagamentos adicionais a 179.000 aposentados para manter a garantia de aposentadoria mínima.

Questão central ao elucidar o diagnóstico da OIT, sobretudo os aspectos negativos da privatização da proteção social, longe de querer induzir o leitor a pensar que de todas as experiências e em todos os aspectos exurgem resultados negativos (até porque apenas 18 dos 30 países que privatizaram a previdência a “re-reformaram”), reside na sua conclusão, ao inferir que a “responsabilidade dos Estados de garantir a segurança de renda na idade avançada é melhor cumprida por meio do fortalecimento de sistemas públicos de previdência” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2018, p. 7).

Em relação ao Brasil, o fortalecimento dessa conclusão e a sua particular difusão será de grande valia para o enfrentamento do processo reformista de vertente neoliberal que atualmente se manifesta e cujo recente ciclo restou exitosamente encerrado com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/2019, no final do mês outubro de 2019 (BRASIL, 2019).

Isso porque a implementação de um regime de capitalização, privado e individual, na Constituição de 1988, pelo menos até a proposição pelo Poder Executivo PEC mencionada anteriormente, ainda não havia ganhado roupagem específica. Quer dizer, até o presente momento, as reformas previdenciárias que trataram da previdência complementar, parecem ter reforçado a intenção do constituinte em garantir um sistema

misto, coexistindo um pilar básico de proteção público com um pilar suplementar de pagamento de benefícios, privado.

A introdução clara de um regime de previdência privada, em regime de capitalização individual, na modalidade contribuição definida, ganhou destaque com a Emenda Constitucional nº 20/1998 (BRASIL, 1998), a partir da introdução de um modelo privado de previdência complementar, aberto e de caráter facultativo<sup>6</sup>, assim como a introdução de um RPC especificamente destinado aos servidores públicos<sup>7</sup>, cuja instituição, por iniciativa dos Poderes Executivos de cada unidade federativa, atenderia ao desiderato de unificação do teto do pagamento de benefícios previdenciários entre os regimes de previdência do serviço público com aquele praticado no RGPS.

Enquanto a instituição da previdência complementar aberta em nada altera as regras de concessão dos benefícios pagos pelo regime geral, a complementação de benefícios pela previdência complementar no serviço público exigia, para aqueles filiados aos regimes próprios no momento da instituição do plano individual, a manifestação expressa de opção pelo regime de capitalização e, aqueles que ingressassem no serviço públicos após a entrada em vigor da previdência complementar, apesar de preservarem a facultatividade na adesão ao plano capitalizado, teriam seus benefícios previdenciários automaticamente limitados ao teto de benefícios do regime geral, criando, assim, uma espécie de incentivo à adesão ao plano individual.

Em matéria de previdência complementar no serviço público, no entanto, a proliferação de regimes de capitalização individual só teve

---

<sup>6</sup> “Art. 202 - O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar” (BRASIL, 1998, p. 4).

<sup>7</sup> Art. 40, “§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.” (BRASIL, 1998, p. 2).

condições propícias para ser implementado, após a instituição do RPC dos servidores públicos da União, no ano de 2012, com o advento da Lei Federal nº 12.618/2012 (BRASIL, 2012), momento a partir do qual diversas unidades da federação começaram a replicar a legislação federal para os seus respectivos servidores públicos.

Ainda no âmbito da Emenda Constitucional nº 20/1998 (BRASIL, 1998), é absolutamente imprescindível destacar a permissão para a criação de fundos capitalizados para o custeio de benefícios do RGPS<sup>8</sup>, assim como para o custeio de proventos e de aposentadorias e pensões, concedidas aos servidores públicos e seus dependentes<sup>9</sup>, tratando-se, aqui, de capitalização universal, ainda em regime de benefício definido, regido pela lógica do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e cujos déficits são de responsabilidade da unidade federativa que os instituir.

Entretanto, a criação de fundos capitalizados vingou apenas no âmbito dos RPPS, instituindo-se praticamente na totalidade das unidades federativas – com exceção do RPPS da União, do Estado de São Paulo e de Minas Gerais e de alguns Municípios, por exemplo – a perspectiva de transição de modelos de custeio, abandonando-se o já abordado regime de repartição simples, impondo-lhe uma gradual extinção e adotando-se um novo regime de custeio, baseado na lógica da capitalização.

Aspecto relevante a ser destacado é que a gestão dos recursos da capitalização dos regimes próprios de previdência fica sob a responsabilidade das próprias autarquias que gerenciam a concessão de benefícios, permanecendo a gestão pública dos ativos financeiros que lhe são aportados.

---

<sup>8</sup> “Art. 250 - Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.” (BRASIL, 1998, p. 5).

<sup>9</sup> “Art. 249 - Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.” (BRASIL, 1998, p. 2).

Além dos problemas inerentes à alocação financeira, na entrega de recursos à iniciativa privada, mediante promessa de rentabilidade que nem sempre se concretiza, a transição do regime de repartição simples para o regime de capitalização, também gera um elevado comprometimento dos orçamentos públicos, aumentando o déficit do regime de repartição, haja vista o aumento na concessão de benefícios em contrapartida à diminuição de contribuintes à ele filiado. Sobre esta questão é relevante destacar que: “Os custos de transição completa do sistema público de previdência para o de capitalização foram estimados em cerca de 200% do PIB pela Cepal, em 218% pelo IBGE/Ipea e em 250% pela FGV/RJ” (COELHO, 2003, p. 143).

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 41/2003 (BRASIL, 2003), trouxe disposição específica quanto à natureza jurídica da entidade de previdência complementar que faria a gestão dos recursos decorrentes das contribuições dos servidores públicos, fixando a exigência de uma entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública<sup>10</sup>.

Por fim, em alusão à PEC nº 6/2019, vale registrar que a redação enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo previa a instituição de regime de capitalização individual, na modalidade de contribuição definida, com previsão de conta vinculada para cada trabalhador, visando à constituição de reservas para o pagamento de benefícios previdenciários<sup>11</sup>, aplicável aos novos segurados, filiados ao regime geral a partir da sua instituição, isto é, resguardando-se a manutenção do sistema público aos já filiados ao regime.

---

<sup>10</sup> Art. 40, “§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.” (BRASIL, 2003, p. 2).

<sup>11</sup> “Art. 201-A. Lei Complementar de iniciativa do Poder Executivo federal instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida capitalização nocional, veda qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo.” (BRASIL, 2019).



A proposição, no entanto, por ainda depender de regulamentação em lei complementar, careceu de elementos que dessem clareza às características do sistema de capitalização individual, tais como: participação do poder público, responsabilidade pela gestão de recursos, pagamento de benefícios mínimos em caso e insuficiência de reservas, sendo a proposta omissa em relação a qual modelo de privatização seria adotado (substitutiva, paralela ou mista). Para não inviabilizar a tramitação das demais medidas contidas na PEC, o tema foi suprimido, por ora, sob a promessa de que o assunto voltaria à pauta, quando mais bem explicado e amadurecido.

Essa multiplicidade de conformações entre o sistema público e privado atualmente existentes em matéria de proteção previdenciária revela uma incerteza quanto aos aspectos organizacionais que serão adotados futuramente. Incontroverso, no entanto, é o aprofundamento de permissões constitucionais para a adoção de um sistema previdenciário no qual a lógica da capitalização ganha cada vez mais destaque.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo analisar aspectos relativos ao desmonte da proteção social, especificamente em relação ao sistema de previdência social no Brasil. Para tanto, buscou-se elencar, em um primeiro momento, o contexto justificador da consagração da justiça social e da solidariedade nos sistemas de seguridade social.

Não obstante, revelou-se que o projeto de incorporação desses ideais ao mundo normativo é diferente do processo de efetivação dos direitos dele decorrentes, enaltecendo que, por mais emblemática que seja a previsão de universalização da seguridade social, o desmonte do sistema jurídico insculpido na Constituição de 1988 está a pleno vapor, com potencial de mudar os rumos da proteção social, sem que as previsões atuais tenham ganhado concretude.

Revelou-se, oportunamente, que a estruturação do sistema previdenciário na Carta Política de 1988, possibilitou a clivagem de um

sistema de proteção que transcende a lógica iminentemente securitária, com instrumentos eficazes de socialização dos riscos, seja pelo lado do custeio, seja sob a ótica do plano de benefícios, dotando o sistema previdencial brasileiro de elementos universalizantes.

Contudo, o processo de reestruturação do capital, agora sob a égide da financeirização e a nova configuração estrutural das relações de trabalho que dele decorrem, desencadeiam uma mudança paradigmática dos pilares da proteção previdenciária, substituindo – ainda que gradualmente e de forma não homogênea – o Estado como seu principal provedor, pela gestão privada de riscos.

Difunde-se, então, uma concepção privada de gestão de riscos sociais amplamente difundida na América Latina, implementada em diversos países, em basicamente três formas: substitutiva ao sistema público de previdência social; em regime concorrencial; ou mista, na manutenção do pilar público como básico e do privado como complementar.

Analisando a experiência brasileira, percebe-se que as reformas previdenciárias não indicam claramente uma forma de absorção do modelo privado de proteção securitária em relação ao sistema público. Em princípio, parece que o sistema constitucional brasileiro adota um sistema misto, em que o pilar público coexiste com o privado, tanto no âmbito do RGPS como em relação ao RPPS.

Por fim, concluiu-se que diante dessa indefinição sobre a forma de absorção do pilar privado na previdência brasileira, a análise da experiência latino-americana será de suma relevância, já que a PEC nº 6/2019 previu o sistema de capitalização individual para segurados do RGPS, tema que, embora não tenha sido efetivamente apreciado neste momento, em breve voltará à pauta do debate político, sendo que sua incorporação deverá resguardar os elementos fundamentais da universalização da proteção social.

## REFERÊNCIAS

ATKINSON, A. B. **Desigualdade**: o que pode ser feito? Tradução por Elisa Câmara. São Paulo: Leya, 2015.

AZEREDO, B. A previdência privada do Chile: um modelo para a reforma do sistema brasileiro? **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 132-139, 1994. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/823/1088>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BERCOVICI, G. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOSCHETTI, I. Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal. **Observatorio da Cidadania (IBASE)**, [S.L.], n. 11, p. 91-98, 2007. Disponível em: <https://ibase.br/userimages/seguridade1.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRAGA, J. C. S. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 2. n. 1, p. 25-27, ago. 1993. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643298>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm). Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 2 maio 2012. PL 1992/2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm). Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.

**Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 jul. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm). Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 14809, 25 jul. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 1 mar. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019 - Reforma da Previdência. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. **Senado Federal**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999>. Acesso em: 24 fev. 2020.

CARCANHOLO, R. A.; NAKATANI, P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro característico da globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 284-304, 1999. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1947/2323>. Acesso em: 1 mar. 2020.

CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequência**. São Paulo: Boitempo, 2005.

COELHO, V. S. R. P. Poder executivo e reforma da previdência na América Latina. *In:* COELHO, V. S. R. P. (org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 131-154.

ESPING-ANDERSEN, G. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. *In:* COELHO, V. S. R. P. (org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 256.

ESTEVES, J. T. A privatização da previdência social. **Revista Duc In Altum - Caderno de Direito**, Recife, v. 2, n. 2, p. 199-232, jan./dez. 2010. Disponível em: <https://www.faculdedamas.edu.br/revistafd/index.php/cihjur/article/view/154/145>. Acesso em: 24 fev. 2020.

GENTIL, D. L. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005**. 2006. Tese (Doutorado em Economia) — Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GONZAGA, R. D. Um estudo de caso para previdência privada complementar. **Revista de Finanças Aplicadas**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2012. Disponível em: [http://www.financasaplicadas.net/index.php/financasaplicadas/article/view/124/pdf\\_1](http://www.financasaplicadas.net/index.php/financasaplicadas/article/view/124/pdf_1). Acesso em: 10 set. 2019.

IBRAHIM, F. Z. **A previdência social no estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói: Impetus, 2011.

LIMA, J. R. V. **Impacto de alterações no mercado de trabalho sobre a relação entre contribuintes e beneficiários do regime geral de previdência social**. 2011. 144 f. Dissertação (Mestrado em Demografia) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/AMSA-8P3H3B/1/juliana\\_rodrigues\\_veira\\_lima\\_2011.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/AMSA-8P3H3B/1/juliana_rodrigues_veira_lima_2011.pdf). Acesso em: 24 fev. 2020.

MARQUES, R. M. Notas sobre a reforma previdenciária brasileira no contexto do neoliberalismo e da América Latina. **Revista de Economia Política**, [S.l.], v. 20, n. 1, p. 138-148, jan./mar. 2000. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/77-9.PDF>. Acesso em: 21 fev. 2020.

MELLO, J. M. C. **O Capitalismo tardio**. 11. ed. São Paulo: UNESP; Campinas: FACAMP, 2009.

MESA-LAGO, C.; MÜLLER, K. Política e reforma da previdência na América Latina. *In*: COELHO, V. S. R. P. (org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 256.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Reversão da privatização de previdência**: questões chaves. Genève: OIT, 2018. Disponível em: <https://teoriae-debate.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2019/03/Capitalizacao-OIT-Estudo.pdf>. Acesso em: 27 out. 2019.

QUEIROZ, A. A. Relações institucionais: lobby e o exemplo governamental. **Agência DIAP**, Brasília, DF, 9 set. 2018. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/28442-relacoes-institucionais-lobby-e-o-exemplo-governamental>. Acesso em: 28 out. 2019.

RESENDE, T. Assistência a idoso carente tem o primeiro recuo da história. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 28 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/assistencia-a-idoso-carente-tem-o-primeiro-recuo-da-historia.shtml>. Acesso em: 28 out. 2019.

REYMÃO, A. E. N.; LOUREIRO, J. G. G. Rendimentos na aposentadoria: uma comparação entre a Previdência Social e a Previdência Complementar no Brasil. *In*: VASCONCELOS, A. W. S. (org.). **Processos de transformação do mundo do trabalho**. Ponta Grossa: Atena, 2019. p. 207-215. Disponível em: <https://www.atenaeditora.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Ebook-Processos-de-Transformacao-do-Mundo-do-Trabalho-1.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2020.

SIGNES, A. T. O mercado de trabalho no século xxi: on-demand economy, crowd-sourcing e outras formas de descentralização produtiva que atomizam o mercado de trabalho. *In*: LEME, A. C. R. P.; RODRIGUES, B. A.; CHAVES JÚNIOR, J. E. R. (coord.). **Tecnologias disruptivas e a exploração do trabalho humano**: a intermediação de mão de obra a partir das plataformas eletrônicas e seus efeitos jurídicos e sociais. São Paulo: LTr, 2017. p. 28-43.

SILVA, L. L.; COSTA, T. M. T. A formação do sistema previdenciário brasileiro: 90 anos de história. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 1, n. 3, p. 159-173, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3515/351557812004/html/index.html>. Acesso em: 1 mar. 2020.

SILVA, W. W. **Do vagabundo ao cidadão**: uma discussão sobre a proteção social na Inglaterra. 2010. 107 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286340/1/Silva\\_WagnerWiliamda\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286340/1/Silva_WagnerWiliamda_M.pdf). Acesso em: 28 out. 2019.

TRICARICO, A. Banco Mundial, riscos e previdência social. **Observatório da Cidadania (IBASE)**, [S.l.], v. 11, p. 44-48, 2007. Disponível em: [http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/tematicose2007\\_bra.pdf](http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/tematicose2007_bra.pdf). Acesso em: 21 fev. 2020.

TRINDADE, M. Financeirização do capital e questão social no contexto do novo-desenvolvimentismo. **SER Social**, Brasília, DF, v. 16, n. 35, p. 327-353, 2014. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/13400](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13400). Acesso em: 21 fev. 2020.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e política públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: REVAN, 2011.



---

# 7

## OS SINDICATOS DE TRABALHADORES APÓS A REFORMA TRABALHISTA: QUAIS AS PERSPECTIVAS PARA O FUTURO?

---

André Gambier Campos<sup>1</sup>  
Emílio Alexandro de Aguiar<sup>2</sup>  
Paula Tháís de Andrade<sup>3</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

A reforma trabalhista de 2017, que teve em seu centro a Lei nº 13.467/2017 (BRASIL, 2017a)<sup>4</sup>, promoveu alterações amplas na regulação do trabalho assalariado no Brasil. Regulação essa que incidia, desde ao menos a década de 1930, sobre o trabalho contratado pelas empresas e pelas instituições privadas em geral.

Além de amplas, essas modificações se mostraram abruptas, pois o prazo decorrido entre a proposição da reforma pelo Poder Executivo e sua aprovação pelo Legislativo foi minúsculo, com escassa oportunidade de debate com atores relevantes da sociedade civil – em particular com os sindicatos de trabalhadores (CAMPOS, 2017; CARVALHO, 2017).

---

<sup>1</sup> Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Docente e Pesquisador da Universidade Positivo (UP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4974657023940666>.

<sup>2</sup> Discente e Pesquisador de Iniciação Científica da UP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1043776387577085>.

<sup>3</sup> Discente e Pesquisadora de Iniciação Científica da UP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6531684882424832>.

<sup>4</sup> Mencione-se que outras leis, além da nº 13.467/2017, integraram direta ou indiretamente o corpo da reforma trabalhista de 2017. Entre elas, podem-se citar: a Lei nº 13.429/2017, a Lei nº 13.446/2017, a Lei nº 13.456/2017 e a Lei nº 13.667/2018 (BRASIL, 2017b, 2017c, 2017d, 2018). Ademais, duas medidas provisórias foram editadas, com alterações importantes na própria reforma trabalhista (a Medida Provisória nº 808/2017 e a nº 873/2019) (BRASIL, 2017e, 2019). Mas ambas acabaram não sendo aprovadas pelo Congresso Nacional, tendo sua vigência precocemente encerrada.



De acordo com seus próprios formuladores, os objetivos principais da reforma eram: *i*) diminuir a rotatividade do trabalho no mercado laboral; *ii*) reduzir a subutilização do trabalho; *iii*) ampliar a formalidade do trabalho; *iv*) reduzir os custos envolvidos na contratação e na utilização do trabalho; *v*) aumentar a produtividade do trabalho; *vi*) ampliar as possibilidades de negociação e contratação coletiva do trabalho; *vii*) diminuir os conflitos e as incertezas associados ao trabalho; *ix*) modernizar a organização e a atuação dos sindicatos de trabalhadores (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

O propósito deste artigo é justamente discutir se, com todos esses objetivos simultâneos, a reforma efetuada em 2017 abriu novas perspectivas para os sindicatos de trabalhadores no Brasil. Em especial, debater que tipo de perspectivas seriam essas: de fortalecimento da capacidade de mobilização dessas instituições em favor dos trabalhadores ou, pelo contrário, de enfraquecimento?

Na seção dois, são apresentados diversos indicadores que permitem delinear o perfil dos sindicatos, no momento imediatamente anterior à reforma. Esses indicadores versam sobre os vínculos entre os trabalhadores e os sindicatos, sobre a estrutura de funcionamento dos sindicatos, bem como sobre o custeio dessa estrutura pelos trabalhadores.

Na seção três deste artigo são expostas as iniciativas específicas que compõem cada um dos eixos da reforma trabalhista. E, em meio a tais iniciativas, expõem-se principalmente aquelas que alteraram, de maneira mais direta e imediata, a estrutura e a dinâmica dos sindicatos de trabalhadores.

Por fim, na seção quatro, são abordadas as contradições existentes entre as iniciativas da reforma, por um lado, e a estrutura e a dinâmica dos sindicatos de trabalhadores, por outro. A partir daí, são tecidas considerações finais – ou melhor, inquirições finais, que remetem ao título deste artigo: quais as perspectivas para os sindicatos de trabalhadores após a reforma de 2017?

## 2 ESTRUTURA E DINÂMICA DOS SINDICATOS ANTES DA REFORMA TRABALHISTA

A fim de compreender como a reforma incidiu concretamente sobre os sindicatos, é importante verificar como se encontravam a estrutura e a dinâmica destes, no período imediatamente anterior a 2017. Este é o objetivo desta seção, que traz um panorama sobre os vínculos existentes entre os trabalhadores e os sindicatos, sobre a estrutura de funcionamento dos sindicatos, bem como sobre o custeio dessa estrutura pelos trabalhadores.

### 2.1 Vínculos entre trabalhadores e sindicatos

Ainda que exista uma ampla discussão na literatura sobre como identificar e qualificar os vínculos existentes entre os trabalhadores e os sindicatos (CARDOSO, 1997, 1999), neste artigo enfoca-se especificamente a sindicalização (ou seja, o vínculo que consiste no registro formal de afiliação dos primeiros aos segundos).

Esse enfoque não é isento de polêmicas – ainda mais no Brasil, onde os trabalhadores sempre se beneficiaram dos resultados da atuação dos sindicatos, em negociações e contratações coletivas, mesmo sem serem afiliados. Mesmo com tais polêmicas, por uma série de razões, parcela importante da literatura também focaliza a sindicalização, como uma espécie de índice de proximidade e/ou afinidade entre trabalhadores e sindicatos (CARDOSO, 1999, 2013a).

No momento imediatamente anterior à reforma trabalhista, o Suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelava a existência de 19,6 milhões de sindicalizados no país, o que correspondia a 18,8% do total de trabalhadores ativos no ano de 2015 (Tabela 1).

Mas essa taxa de filiação a sindicatos era bastante diferenciada entre os vários grupos de trabalhadores. Apenas como exemplo, por posição na ocupação, a taxa era maior entre os servidores públicos estatutários

(41,8%) e entre os assalariados com carteira (24,5%), bem como entre os trabalhadores na produção para o próprio consumo (trabalhadores rurais – 30,8%). Por outro lado, a taxa era menor entre os conta-própria (trabalhadores urbanos – 12,3%) e, especialmente, entre assalariados sem carteira (apenas 7,0%) (Gráfico 1).

Como outro exemplo, por atividade econômica, a taxa era superior em meio a atividades de fabricação de automotores (40,4%), refino e produção de combustíveis (38,8%), extração mineral (31,3%), serviços financeiros (35,7%), serviços de educação (32,6%) e serviços urbanitários (30,7%). Por sua vez, a taxa era inferior em meio a atividades como o comércio de produtos (12,9%), os serviços de alojamento e alimentação (10,6%), a construção civil (9,2%) e os serviços pessoais e domésticos (somente 4,0%) (Gráfico 2)<sup>5</sup>.

---

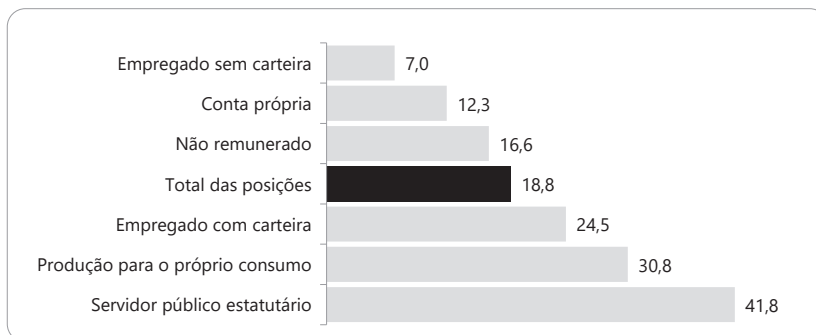
<sup>5</sup> Acerca da diferenciação do nível de sindicalização entre os diversos grupos de trabalhadores brasileiros (inclusive por posição na ocupação e por atividade econômica), ver Campos (2013), Rodrigues e Ramalho (2014) e Rodrigues (2015).

**Tabela 1 – Sindicalização e não sindicalização – Brasil – 2015**

<b>Trabalhadores sindicalizados</b>	
<b>Nº</b>	19.586.429
<b>%</b>	18,8
<b>Trabalhadores não sindicalizados</b>	
<b>Nº</b>	84.341.465
<b>%</b>	81,2
<b>Total de trabalhadores</b>	
<b>Nº</b>	103.927.894
<b>%</b>	100,0

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE (2015).

**Gráfico 1 – Sindicalização por posição na ocupação (%)**



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE (2015).

**Gráfico 2 – Sindicalização por atividade econômica (%)**



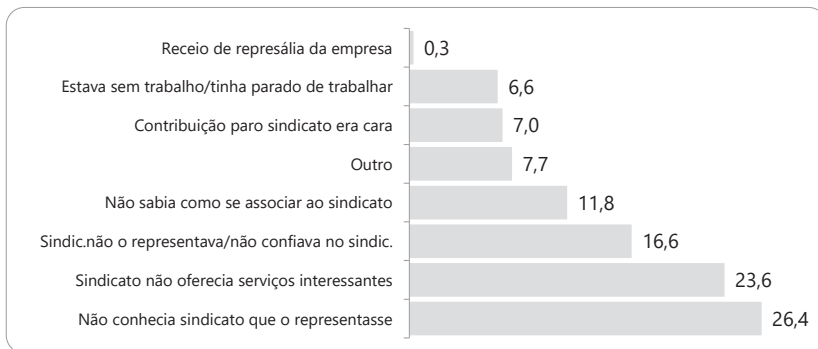
Fonte: Microdados da PNAD/IBGE (2015).

Um aspecto interessante dessa discussão é que, em meio aos trabalhadores ativos não sindicalizados (84,3 milhões – Tabela 1), havia uma elevada proporção que se deparava com informação insuficiente a respeito de seus sindicatos: 26,4% dos não filiados não sabiam qual sindicato representava sua categoria, ao passo que outros 11,8% não sabiam como se associar ao seu sindicato (Gráfico 3). Ou seja, ao que parece, quase 40% dos 84,3 milhões de trabalhadores não se sindicalizavam por problemas de informação insuficiente.

Outros obstáculos à filiação, relacionados a aspectos ‘materiais’ (como o custo financeiro para adesão ao sindicato) ou ‘simbólicos’

(‘culturais’/‘ideológicos’ – como a falta de afinidade com a direção do sindicato) contavam com percentuais bem mais reduzidos de resposta na PNAD/IBGE (Gráfico 3). Em princípio, tudo isso indicava que, no instante anterior à reforma, havia um espaço considerável para o fortalecimento dos sindicatos de trabalhadores no Brasil (inclusive por meio do aumento da sindicalização).

**Gráfico 3 – Por que não é sindicalizado (%)**



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE (2015).

## 2.2 Estrutura dos sindicatos

A estrutura dos sindicatos de trabalhadores no momento anterior à reforma trabalhista apontava para alguns problemas importantes, que tendiam a dificultar o fortalecimento acima mencionado. De acordo com as informações do Cadastro Nacional de Entidades Sindicais (CNES) do antigo Ministério do Trabalho (MTb), havia 10.817 sindicatos de trabalhadores reconhecidos no país no ano de

2015<sup>6</sup>. Ocorre que a análise do seu perfil já apontava para alguns dos problemas enfrentados por tais sindicatos.

Em primeiro lugar, a maioria deles possuía uma base territorial de organização e atuação bastante restrita: 50,1% dos 10.817 sindicatos contavam com uma base estritamente municipal, ao passo que outros 30,3% contavam com uma base intermunicipal (Gráfico 4). Em outros termos, nada menos que 80,4% dos sindicatos existentes estavam focados em realidades locais, o que provavelmente não ajudava no fortalecimento das mobilizações e das contratações coletivas.

Em segundo lugar, os sindicatos contavam com uma base social bastante limitada: na média, cada um deles contava com somente 9,6 mil trabalhadores em sua base. Ademais, cada um deles apresentava apenas 1,8 mil trabalhadores efetivamente sindicalizados (Gráfico 5). Em outras palavras, além dos sindicatos de trabalhadores possuírem uma base territorial restrita, tinham também uma base social aparentemente limitada.

Em terceiro lugar, a maioria dos sindicatos apresentava uma estrutura (especialmente de pessoal) bastante acanhada: segundo os dados do CNES/MTb e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do MTb, 27,5% deles não contavam com quaisquer funcionários para dar conta das atribuições cotidianas de mobilização e contratação coletiva, sendo que outros 47,7% contavam com até quatro funcionários para

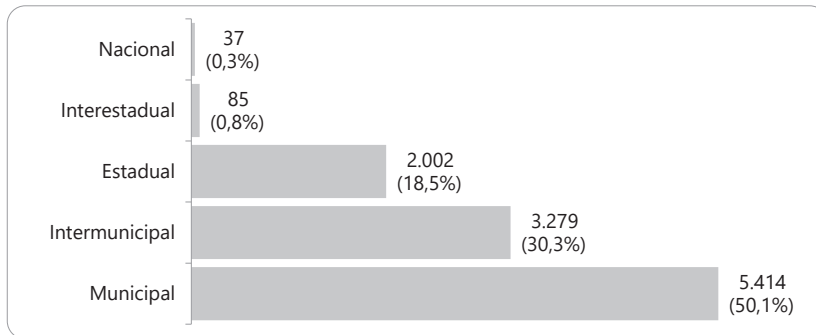
---

<sup>6</sup> Está se falando apenas em sindicatos de trabalhadores, sem considerar federações, confederações e centrais (e sem considerar também quaisquer entidades de empregadores). Este foco em sindicatos de trabalhadores deve-se ao fato de que, historicamente, estes são os principais responsáveis (de direito e de fato) pela mobilização de trabalhadores (por meio de greves, por exemplo), bem como pela contratação coletiva que favorece estes últimos (mediante acordos coletivos, convenções coletivas etc.). A esse respeito, ver por exemplo Comin (1994).

levar adiante essas atividades (Gráfico 6)<sup>7</sup>. Ou seja, nada menos que 75,2% dos sindicatos de trabalhadores apresentavam uma estrutura diminuta<sup>8</sup>.

Provavelmente, apenas os maiores sindicatos contavam com estrutura adequada para o fortalecimento de movimentos em prol dos trabalhadores. Por exemplo, aqueles com dez funcionários ou mais – que, conforme as informações do Gráfico 7, possuíam em média 30,4 funcionários. É principalmente nesses sindicatos (que representavam somente 11,9% do total de 10.817) que a próxima subseção vai focar, em uma análise dos mecanismos de custeio prevaletentes antes da reforma trabalhista.

**Gráfico 4 – Distribuição dos sindicatos por base territorial (nº e %)**



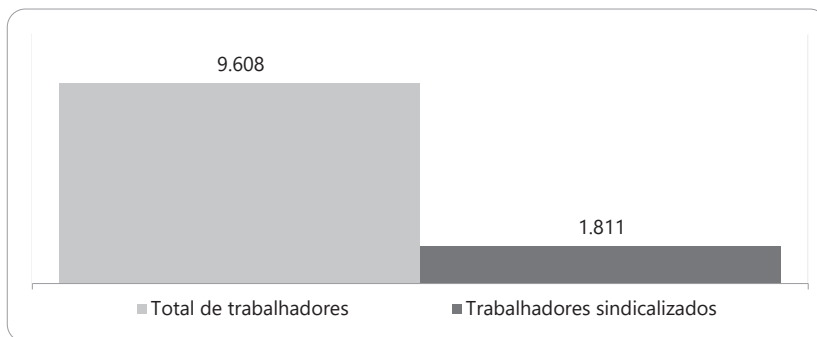
Fonte: Microdados do CNES/MTb (2015).

<sup>7</sup> Foi realizado um detalhamento das informações a respeito desses 27,5% de sindicatos que não contavam com quaisquer funcionários para dar conta de suas atribuições cotidianas. O objetivo era verificar se essa ausência de funcionários era um fenômeno 'sazonal' (ocorria apenas no final do ano – em 31/12) ou se, pelo contrário, era algo 'permanente'. Verificou-se que 92,1% desses sindicatos declaravam a chamada 'Rais-Negativa', de maneira que inferiu-se que a ausência de funcionários era algo 'permanente' nessas instituições.

<sup>8</sup> Sobre as razões históricas da fragmentação, limitação e, enfim, pulverização das bases sindicais no Brasil, ver Filgueiras (2008).

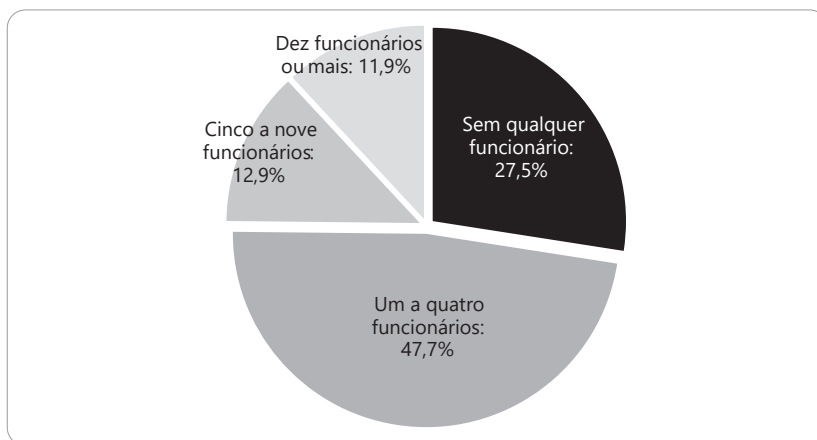


**Gráfico 5 – Nº médio de trabalhadores por sindicato (nº)**



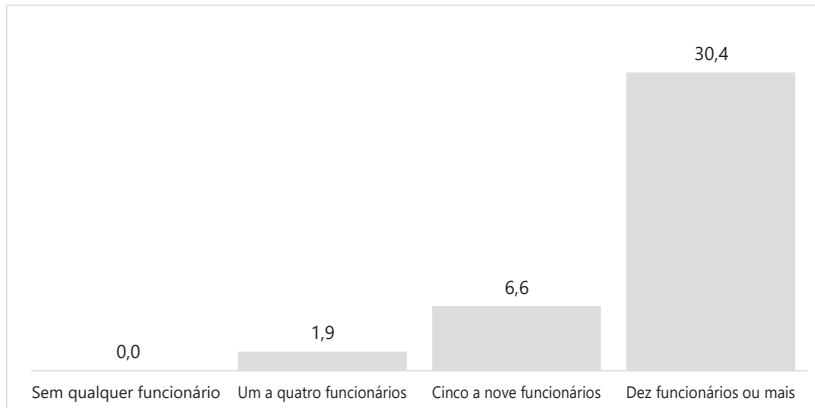
Fonte: Microdados do CNES/MTb (2015) e da PNAD/IBGE (2015).

**Gráfico 6 – Distribuição dos sindicatos por porte (%)**



Fonte: Microdados do CNES/MTb (2015) e da RAIS/MTb (2015).

**Gráfico 7 – Média do nº funcionários, por porte dos sindicatos (nº)**



Fonte: Microdados do CNES/MTb (2015) e da RAIS/MTb (2015).

Nota: Total de empregados no Brasil em 31/12/2015: 47,2 mil.

### **2.3 Custeio da estrutura dos sindicatos**

Mesmo com os problemas acima descritos em sua estrutura, os sindicatos de trabalhadores em atividade no Brasil contavam com um mecanismo de custeio relativamente diversificado e estável antes da reforma de 2017 (CARDOSO, 1999). Grosso modo, integravam esse mecanismo cinco fontes distintas:

- i) contribuição sindical (contribuição de custeio da organização e da mobilização coletiva, prevista na Consolidação das Leis do Trabalho de 1943, paga por todos os trabalhadores e dirigida principalmente aos sindicatos);
- ii) contribuição confederativa (contribuição de custeio da organização e da mobilização coletiva, prevista na Constituição Federal de 1988, paga somente pelos trabalhadores afiliados e parcialmente dirigida aos sindicatos)<sup>9</sup>;

<sup>9</sup> O pagamento da contribuição confederativa apenas por trabalhadores afiliados a sindicatos foi definido na Súmula nº 666/2003 do Supremo Tribunal Federal (posteriormente convertida na Súmula Vinculante nº 40 deste mesmo tribunal) (BRASIL, 2003).

- iii) contribuição negocial/assistencial (contrapartida paga por todos os trabalhadores, por conta dos serviços de negociação e contratação coletiva efetuados pelos sindicatos – negociação de incremento salarial, de melhoria de condições de trabalho etc.);
- iv) taxa de serviços (contrapartida paga aos sindicatos, por conta da prestação de serviços diversos – assistência jurídica, serviço social etc. –, pelos trabalhadores que efetivamente usufruem desses serviços);
- v) taxa associativa (valor pago aos sindicatos apenas pelos trabalhadores efetivamente afiliados, pelo mero ato de associação)<sup>10</sup>.

Historicamente, em termos de valores arrecadados, pode-se dizer que a contribuição sindical e a negocial/assistencial eram as principais fontes de custeio dos sindicatos de trabalhadores (CARDOSO, 1999). No que se refere à contribuição sindical, a Tabela 2 traz as informações que constam do Cadastro de Arrecadação de Contribuição Sindical (CACCS) do MTb.

De acordo com tais dados, o conjunto dos sindicatos de trabalhadores contou com um total de R\$ 1,28 bilhão para custear sua organização e sua mobilização no ano de 2015 (em R\$ de julho deste ano)<sup>11</sup>. Os maiores sindicatos – aqueles com dez funcionários ou mais, que correspondiam a 11,9% do total de entidades no país – concentraram em suas mãos 62,9% desse valor (ou R\$ 807,60 milhões).

Em termos médios, o Gráfico 8 mostra que cada um desses maiores sindicatos contou com R\$ 912,54 mil para financiar sua organização e sua mobilização em 2015. Debatendo estritamente em termos de recursos, isso representou muito ou pouco para essas entidades? O Gráfico 9 traz informações que permitem formular uma resposta a essa indagação.

---

<sup>10</sup> Note-se que, no ano de 2019, o governo federal chegou a editar a Medida Provisória nº 873/2019 (BRASIL, 2019a), alterando a regulamentação dessas fontes de custeio dos sindicatos de trabalhadores (e dificultando o custeio dos sindicatos por essas fontes). Mas tal medida acabou não sendo aprovada pelo Congresso Nacional.

<sup>11</sup> Não se incluem aí os valores de contribuição sindical dirigidos a federações, confederações e centrais sindicais (tampouco os valores dirigidos à denominada 'Conta de Emprego e Salário do MTb).

Segundo essas informações, que comparam os recursos arrecadados por meio da contribuição sindical e os custos de manutenção da estrutura dos sindicatos de trabalhadores (estrutura de pessoal), os maiores sindicatos não conseguiam cobrir integralmente esses custos apenas com a contribuição sindical – apenas 25,4% dessas maiores entidades conseguiam fazer isso<sup>12</sup>.

Em outros termos, é possível inferir que os maiores sindicatos muito provavelmente contavam com outras fontes de custeio para assegurar sua organização e mobilização, entre as quais destacava-se a contribuição negocial/assistencial.

Utilizando uma metodologia de cálculo baseada no Suplemento da PNAD/IBGE e no Sistema de Negociações Coletivas de Trabalho do Ministério do Trabalho (Sistema Mediador/MTb), estima-se que, no ano de 2015, o conjunto dos sindicatos de trabalhadores arrecadou R\$ 510,26 milhões a título de contribuição negocial/assistencial (em R\$ de setembro de 2015 – Tabela 3)<sup>13</sup>.

É factível supor que a maior parte desse valor foi dirigido aos maiores sindicatos. Afinal de contas, essas entidades sempre tiveram mais condições de promover mobilizações de trabalhadores e efetuar negociações coletivas (CARDOSO, 2013b). Em outras palavras, é possível supor que a insuficiência de recursos para arcar com os custos da estrutura apenas com a contribuição sindical, que atingia 74,6% desses maiores sindicatos, tendeu a ser coberta, em boa medida, com a contribuição negocial/assistencial.

---

<sup>12</sup> O método de construção de estimativas do custo de manutenção da estrutura dos sindicatos de trabalhadores é apresentado no anexo deste artigo.

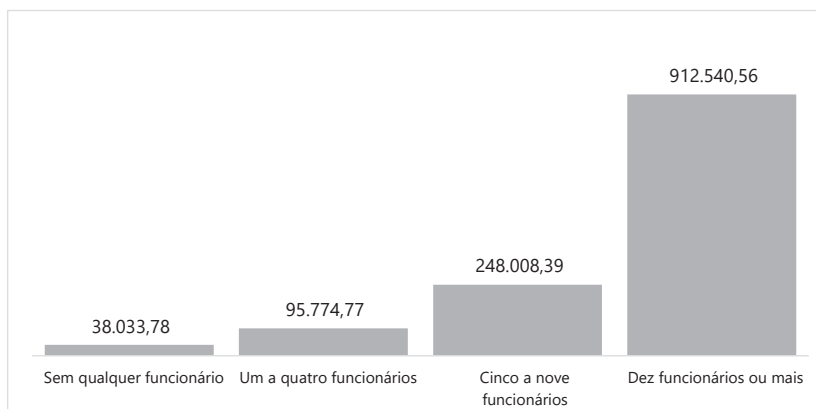
<sup>13</sup> O método de construção de estimativas de contribuição negocial/assistencial arrecadada pelos sindicatos de trabalhadores é apresentado no anexo deste artigo.

**Tabela 2 – Contribuição sindical – soma dos R\$ arrecadados em 2015, por porte do sindicato (R\$ de julho de 2015)**

<b>Porte</b>	<b>Soma dos valores arrecadados (R\$)</b>	<b>Soma dos valores arrecadados (%)</b>
<b>Sem qualquer funcionário</b>	39.288.894,69	3,1
<b>Um a quatro funcionários</b>	229.859.450,74	17,9
<b>Cinco a nove funcionários</b>	206.839.001,00	16,1
<b>Dez funcionários ou mais</b>	807.598.398,34	62,9
<b>Total</b>	<b>1.283.585.744,77</b>	<b>100,0</b>

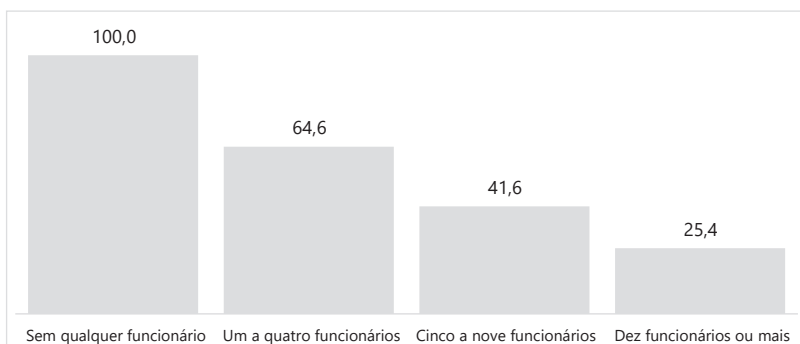
Fonte: Microdados do CNES/MTb (2015) e do CACS/MTb (2015).

**Gráfico 8 – Contribuição sindical - média dos R\$ arrecadados em 2015 - por porte do sindicato (R\$ de julho de 2015)**



Fonte: Microdados do CNES/MTb (2015) e do CACS/MTb (2015).

**Gráfico 9 – Se a contribuição sindical pagava os custos do sindicato com seus funcionários em 2015 - por porte do sindicato (Sim - %)**



Fonte: Microdados do CNES/MTb (2015), do CACS/MTb (2015) e da RAIS/MTb (2015).

**Tabela 3 – Contribuição sindical e contribuição negocial-assistencial – R\$ arrecadados em 2015**

<b>Tipo de contribuição</b>	<b>R\$</b>
<b>Contribuição sindical (R\$ de julho de 2015)</b>	1.283.585.744,77
<b>Contribuição negocial-assistencial (R\$ de setembro de 2015)</b>	510.262.924,05
<b>(Contribuição negocial-assistencial)/ (Contribuição sindical) (%)<sup>14</sup></b>	39,8

Fonte: Contribuição sindical: microdados do CNES/MTb (2015) e do CACS/MTb (2015).  
Contribuição negocial-assistencial: microdados do Sistema Mediador/MTb (2015-2017) e da PNAD/IBGE (2015).

Antes de passar à próxima seção, dedicada às iniciativas de reforma trabalhista de 2017, é importante fazer uma espécie de 'ressalva' às informações acima apresentadas. Tal ressalva refere-se não às informações em si mesmas, mas sim ao modo de sua leitura e de seu entendimento.

<sup>14</sup> Mencione-se que, em termos de Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-geral)/IBGE, a diferença de valores reais entre R\$ de julho de 2015 e R\$ de setembro de 2015 é de apenas 1,39%.

Em que pesem os problemas da organização sindical (constatados por meio das taxas de sindicalização desiguais, das bases territoriais restritas, das bases sociais limitadas e das estruturas acanhadas), é relevante dizer que parcela dos sindicatos de trabalhadores apresentou grande dinamismo em sua atuação, especialmente entre os anos de 2004 e 2014, quando a economia e o mercado laboral cresceram aceleradamente no Brasil.

Essa parcela de sindicatos conseguiu realizar inúmeras greves, bem como conseguiu promover inúmeras negociações coletivas, que apresentaram resultados muito interessantes para os trabalhadores, em termos de emprego, salário e condições de trabalho em geral. A este respeito, aliás, vale a pena verificar as múltiplas evidências apresentadas por Cardoso (2013b), Dieese (2012), Krein, Santos e Nunes (2012).

A ressalva a ser efetuada (e que nem sempre fica clara nessa literatura) é que esse grande dinamismo entre os anos de 2004 e 2014 foi provavelmente alavancado pelos maiores sindicatos. Aqueles com bases territoriais e sociais mais amplas, bem como com estruturas mais robustas (representados, na análise acima, por aqueles com dez funcionários ou mais – que são 11,9% dos 10.817 sindicatos de trabalhadores do país).

### 3 ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA REFORMA TRABALHISTA

Para fins analíticos, é possível classificar as iniciativas de reforma, conduzidas por meio da Lei nº 13.467/2017 (BRASIL, 2017a) (e outras leis conexas<sup>15</sup>), em quatro eixos principais, que se referiram essencialmente a: *i*) regulação das relações individuais de trabalho; *ii*) regulação das relações coletivas de trabalho; *iii*) políticas de trabalho, *stricto sensu*; *iv*) instituições responsáveis por essa regulação do trabalho.

---

<sup>15</sup> Como a Lei nº 13.429/2017, a Lei nº 13.446/2017, a Lei nº 13.456/2017 e a Lei nº 13.667/2018, além da Medida Provisória nº 808/2017 e da Medida Provisória nº 873/2019 (BRASIL, 2017b, 2017c, 2017d, 2018, 2017e, 2019).

Quanto às *relações individuais de trabalho*, a reforma instituiu diversos contratos atípicos de trabalho (ou modificou alguns já existentes), destacando-se:

- i) *contratos com jornada parcial de trabalho*: definiu-se uma nova regulação, prevendo jornadas semanais de até 30 horas, com realização de horas extraordinárias de até 6 horas (no caso de jornadas semanais de até 26 horas), bem como com fruição de férias de 30 dias (prevendo-se inclusive sua conversão parcial em pecúnia);
- ii) *contratos temporários*: surgiu uma nova regulação, com limites de duração de 120 dias renováveis para tais contratos, com possibilidade de utilização de jornada parcial. Eliminou-se a necessidade de empresas interpostas, assim como estabeleceu-se a responsabilidade apenas subsidiária das empresas contratantes (em caso de interpostas)<sup>16</sup>;
- iii) *contratos de trabalho remoto (teletrabalho)*: elaborou-se uma nova regulação para o trabalho realizado fora das dependências das empresas, por meio de uso de tecnologias da informação;
- iv) *contratos de trabalho intermitente*: surgiu uma nova regulação para o trabalho que é subordinado, mas que é realizado de forma descontínua e com alternância de períodos de serviço e de inatividade (sendo que a inatividade não é considerada tempo à disposição das empresas, de modo que não é remunerada). Tais contratos preveem a possibilidade de prestação de serviços pelos trabalhadores a outras empresas durante a inatividade, sendo que as convocações devem ocorrer com três dias de antecedência e um dia para resposta, com a possibilidade de recusa por parte dos trabalhadores. Ademais, esses contratos contam com a previsão de pagamento pelas empresas ao final de cada prestação de serviços, incluindo férias, 13º salário proporcional, repouso semanal, previdência etc.;

---

<sup>16</sup> Mencione-se que a Lei nº 13.429/2017 (BRASIL, 2017b), aprovada pouco antes da Lei nº 13.467/2017 (BRASIL, 2017a), dispõe diferentemente sobre os contratos temporários, definindo que eles podem ser utilizados em novas circunstâncias (como a 'demanda complementar de serviços'), tanto nas 'atividades-meio' quanto nas 'atividades-fim' das empresas contratantes, com novos limites de duração (180 dias renováveis) e com responsabilidade apenas subsidiária destas mesmas empresas (sendo que as interpostas são mantidas).



- v) *contratos de trabalho terceirizado*: definiu-se uma nova regulação para o trabalho terceirizado, com possibilidade de terceirização tanto em ‘atividades-meio’ quanto em ‘atividades-fim’ das empresas contratantes<sup>17</sup>;
- vi) *contratos de trabalho hipersuficiente*: surgiu uma nova regulação para o trabalho de indivíduos com nível de instrução superior e salário igual ou maior que o dobro do limite dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Nesses contratos, há a prevalência da negociação individual sobre a legislação laboral, assim como a possibilidade de arbitragem privada para a resolução de conflitos laborais;
- vii) por fim, estabeleceu-se uma *nova modalidade de extinção dos contratos de trabalho*, por meio de acordo entre trabalhadores e empresas, com o pagamento pela metade do aviso prévio e da multa do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com a permissão de acesso dos trabalhadores aos recursos desse fundo (limitado a 80,0% dos recursos depositados na vigência do contrato), mas sem a previsão de acesso ao seguro desemprego.

Quanto às *relações coletivas de trabalho*, a reforma estimulou as possibilidades de negociação entre sindicatos e empresas (ou entre sindicatos de trabalhadores e sindicatos de empregadores), com explícita prevalência sobre a legislação laboral, no que se refere aos seguintes aspectos<sup>18</sup>:

- i) *duração do trabalho*: tornou-se possível negociar os modos de cumprimento das jornadas, os intervalos intrajornadas, os denominados ‘bancos de horas’ (com horas excedentes incorporadas com 50% de acréscimo), os parcelamentos de férias (em até 3 vezes), as chamadas

---

<sup>17</sup> Considerando que o trabalho temporário é uma das modalidades possíveis de terceirização do trabalho assalariado, conforme dispõe a Lei nº 6.019/1974 (BRASIL, 1974), mencione-se que a Lei nº 13.429/2017 (já citada acima) versa sobre os contratos temporários, estabelecendo que eles podem ocorrer tanto nas ‘atividades-meio’ quanto nas ‘atividades-fim’ das empresas contratantes, com responsabilidade apenas subsidiária destas últimas. Mas essa regulação da terceirização, trazida pela Lei nº 13.429/2017, refere-se somente àquela que se dá mediante o trabalho temporário (BRASIL, 2017b).

<sup>18</sup> A Lei nº 13.467/2017 define que, sempre que houver regulações provenientes de Acordos Coletivos de Trabalho (ACTs) e Convenções Coletivas de Trabalho (CCTs), haverá prevalência dos primeiros em relação às segundas (BRASIL, 2017a).

'horas *in itinere*', os mecanismos de registro de jornadas, entre outros aspectos;

- ii) *remuneração do trabalho*: passou a ser possível negociar o pagamento de participações em lucros e resultados em até quatro vezes no ano (com pagamento mínimo de duas vezes no ano), bem como o cálculo das remunerações não mediante unidade de tempo, mas sim por meio de unidade de produto, tarefa etc.;
- iii) *outros aspectos diversos*: tornou-se possível negociar, com prevalência sobre a legislação laboral, a realização de trabalho remoto, a implantação de planos de cargos e salários, a criação de representação coletiva no local de trabalho, entre outros diversos aspectos.

Quanto às *políticas de trabalho*, a reforma previu modificações no seguinte ponto:

- i) *FGTS*: abriu-se a possibilidade de saque dos valores acumulados nas contas inativas dos trabalhadores, bem como alterou-se a regra de remuneração dos valores depositados nas contas ativas – com a incorporação de 50,0% do lucro líquido do Fundo de Investimento do FGTS, de maneira a melhorar essa remuneração (antes definida em somente 3,0% ao ano, além da taxa referencial do Banco Central).

Por fim, quanto às *instituições responsáveis pela regulação do trabalho*, a reforma instituiu as seguintes modificações:

- i) *representações coletivas*: a contribuição sindical de trabalhadores e empregadores, que sempre custeou boa parte de suas representações coletivas, deixou de ter desconto compulsório, passando a depender de sua autorização – individual, prévia e expressa. Ademais, regulamentou-se uma nova possibilidade de representação nos locais de trabalho, prevista no Art. 11 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), para empresas com mais de 200 funcionários (com escalonamento do número de representantes de acordo com o porte das empresas), com a previsão de independência dessas representações em relação aos empregadores e, também, aos sindicatos de trabalhadores;
- ii) *Inspeção do Trabalho*: houve a majoração dos valores das multas aplicadas por essa inspeção às empresas, por conta do não registro dos

seus trabalhadores, passando tais valores a R\$ 3 mil por indivíduo não registrado (empresas grandes e médias) e a R\$ 0,8 mil (pequenas e microempresas). Além de que houve, a partir de então, um mecanismo permanente de atualização anual dos valores das multas aplicadas por tal inspeção (utilizando a taxa referencial do Banco Central);

- iii) *Justiça do Trabalho*: tornou-se mais restrito e dificultoso o processo de elaboração e aprovação de súmulas por essa justiça, sendo que estas não podem estabelecer ou restringir direitos previstos em legislação, além de que devem respeitar o chamado ‘princípio da intervenção mínima’ nos resultados das negociações coletivas. Paralelamente, limitou-se o benefício da justiça gratuita a trabalhadores com salários iguais ou menores que 40% do limite dos benefícios do RGPS. Previu-se o pagamento dos honorários advocatícios e periciais pelas partes sucumbentes, mesmo que estas consistam em trabalhadores litigando com justiça gratuita. Estabeleceu-se o pagamento de multas por litigância de má-fé para ambas as partes litigantes, bem como a restrição à desistência pelos reclamantes (trabalhadores), além da reconfiguração da revelia dos reclamados (empregadores). Finalmente, diversos outros aspectos dessa justiça foram abordados pela reforma, como a limitação das possibilidades de desconsideração da personalidade dos reclamados, a execução ‘de ofício’ das contribuições sociais (reconhecidas por tal justiça), a atualização de créditos trabalhistas pela taxa referencial do Banco Central etc.

Em resumo, considerando os quatro eixos descritos, a reforma trabalhista de 2017 se mostrou bastante ampla. Ela alterou princípios gerais das relações assalariadas, assim como diversas de suas regras específicas, referentes às relações individuais e coletivas, às políticas e instituições envolvidas com o trabalho assalariado.

E, mais do que isso, tal reforma foi proposta pelo Poder Executivo e aprovada pelo Legislativo em lapso de tempo extremamente reduzido, deixando muitas dúvidas sobre as discussões que deveriam ser realizadas previamente com os atores coletivos – em especial, com os sindicatos de trabalhadores (CAMPOS, 2017; CARVALHO, 2017).

### **Quadro – Iniciativas de reforma trabalhista em 2019**

Em que pese a natureza recente da reforma trabalhista (que entrou em vigor em novembro de 2017), o governo federal que tomou posse em 2019 decidiu levar adiante uma série de iniciativas que, em certa medida, podem ser caracterizadas como uma nova reforma da regulação do trabalho assalariado no Brasil. Entre as múltiplas iniciativas, destacam-se as seguintes:

- i) *modificações de diversas normas que regulam o trabalho nas empresas*: a Lei nº 13.874/2019 (BRASIL, 2019b) (conhecida como a “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”) trouxe regras que alteram vários aspectos da realidade laboral dos trabalhadores privados. Um exemplo é a regra de controle de horário de trabalho, que passa a prever o controle apenas para empresas com ao menos 20 funcionários, bem como passa a prever o chamado “ponto de exceção” (controle apenas das horas extraordinárias de trabalho);
- ii) *alterações nas normas regulamentadoras (NRs), que definem condições de segurança do trabalho nas empresas*: algumas foram simplesmente revogadas pelo governo, como a NR nº 2 (que trazia normas específicas para a inspeção prévia das instalações e dos equipamentos pelos auditores do trabalho). Já outras foram alteradas, como a NR nº 1 (que previa normas gerais de inspeção das condições de segurança e saúde do trabalho) e a NR nº 12 (que estabelecia normas específicas sobre a segurança na utilização de máquinas e equipamentos);
- iii) *modificações nas normas que regulam o trabalho estatutário no Estado*: o governo elaborou uma série de propostas, que alteram vários aspectos da realidade laboral dos trabalhadores públicos, incluindo a sua contratação, a sua mobilidade, a sua remuneração, a sua estabilidade, a sua avaliação e o seu desligamento do aparato estatal. A organização desses trabalhadores em cargos e carreiras, bem como a sua alocação em órgãos e entidades, também serão objeto de alterações significativas;

- iv) *alterações nas normas que regem o trabalho de jovens e idosos*: a Medida Provisória nº 905/2019 (BRASIL, 2019c) (denominada “Contrato de Trabalho Verde e Amarelo”) propõe, entre outros vários aspectos, que a contratação de trabalhadores entre 18 e 29 anos, bem como de 55 anos de idade ou mais, passe a contar com um conjunto reduzido de direitos laborais (como o menor acúmulo de recursos no FGTS, por exemplo). A alegação do governo é que tal redução de direitos viabilizaria a abertura de novas vagas para esses grupos de trabalhadores.
- v) *criação do Grupo de Altos Estudos do Trabalho (GAET)*: para dar continuidade à reforma de um conjunto de pontos tangenciados pela reforma trabalhista de 2017, o governo decidiu pela criação deste grupo, que reunirá representantes dos poderes estatais e de alguns organismos específicos da sociedade civil. Entre os diversos pontos em pauta nas discussões do GAET, podem-se mencionar propostas de modificação da unicidade da estrutura sindical, que (como já examinado mais acima) é alvo de questionamentos variados.

Apesar do caráter recente e diverso de todas essas iniciativas, que ainda demandam estudos mais detalhados, parece que um aspecto é comum: a tentativa de atribuir graus adicionais de liberdade para os empregadores (sejam eles empresas privadas, sejam órgãos/entidades do Estado), em seus múltiplos relacionamentos com os trabalhadores. E, ainda que isso possa demandar análises mais aprofundadas, esses maiores graus de liberdade parecem vir acompanhados de menores graus de proteção a estes últimos, como talvez possa ser constatado no movimento de revogação e de modificação das normas regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONTRADIÇÕES DA REFORMA TRABALHISTA

Como já visto acima, entre os diversos objetivos da reforma trabalhista de 2017, encontravam-se a ampliação das possibilidades de negociação e a contratação coletiva do trabalho, bem como a modernização dos organismos responsáveis por essa contratação – os sindicatos de trabalhadores (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Passados mais de dois anos da data de aprovação da reforma, é possível afirmar se, de alguma maneira e em algum grau, tais objetivos foram realmente alcançados? Quais perspectivas foram abertas aos sindicatos com a reforma: de fortalecimento ou, pelo contrário, de enfraquecimento?

Para tentar responder a essas perguntas, procurou-se delinear os perfis dos sindicatos de trabalhadores no período anterior à reforma de 2017, em termos de vínculos de associação, de estrutura de funcionamento de sindicatos, bem como de custeio dessa estrutura por trabalhadores. A ideia era compreender sobre quais perfis de sindicatos incidiu concretamente a reforma.

Na sequência, procurou-se apresentar as iniciativas que compunham a reforma. E, em meio a tais iniciativas, atribuiu-se destaque àquelas que alteraram, de maneira direta e imediata, a estrutura e a dinâmica dos sindicatos de trabalhadores (como, por exemplo, a transformação de suas fontes de custeio).

Os sindicatos de trabalhadores, fundamentais para a efetivação de qualquer negociação e contratação coletiva, já contavam com problemas históricos em sua estrutura. Entre outros, mencionem-se: taxas de sindicalização bastante desiguais, bases territoriais algo restritas, bases sociais bastante limitadas, estruturas um tanto acanhadas para levar adiante as atividades de organização e mobilização de trabalhadores etc.

Pode-se afirmar que esses problemas da estrutura sindical resultaram de fatores também históricos – destacando-se, apenas como exemplo: i) a forma de seu custeio, calcada principalmente na contribuição compulsória

de trabalhadores (a contribuição sindical); *ii*) o modo de sua organização, com unicidade e exclusividade de representação no território, no setor econômico e na categoria profissional; *iii*) a atribuição do monopólio da negociação e da contratação coletiva aos sindicatos (e não a entes mais amplos, como as federações, confederações e centrais sindicais) (CARDOSO, 1999; COMIN, 1994; FILGUEIRAS, 2008; LADOSKY, 2009).

A reforma de 2017 trouxe soluções para tais problemas? Ao que tudo indica, a resposta é pura e simplesmente negativa. Em primeiro lugar, por se tratar de mera norma ordinária (e não de norma constitucional), a Lei nº 13.467/2017 (BRASIL, 2017a) não previu alterações na unicidade/exclusividade de representação dos sindicatos no território, no setor econômico e na categoria profissional, definida na Constituição de 1988, Art. 8º, inciso II (BRASIL, 1988). E isso representou uma limitação para a superação de alguns dos problemas sindicais acima descritos.

Em segundo lugar, mencione-se que a Lei nº 13.467/2017 (BRASIL, 2017a) previu a transformação da contribuição compulsória de trabalhadores em facultativa (dependente de autorização prévia e expressa), o que provavelmente reduziu de maneira drástica a sua relevância como fonte de custeio da estrutura sindical. Mas, ao mesmo tempo, essa lei não previu qualquer fonte de custeio alternativa (como poderia ser a contribuição negocial/assistencial, devidamente aprimorada e ampliada)<sup>19, 20</sup>.

Mesmo para os sindicatos de maior porte (que deveriam ser valorizados pela reforma, pois seriam justamente aqueles com mais condições de levar adiante a negociação e a contratação coletiva), essa ausência de fonte de custeio alternativa, devidamente aprimorada e ampliada, deve ter sido muito impactante. Afinal, como visto, mesmo com a contribuição sindical (R\$ 807,60 milhões ao ano), esses sindicatos já

---

<sup>19</sup> Recorde-se que, há vários anos, já tramitavam no Congresso Nacional diversas propostas de regulação de fontes alternativas de custeio dos sindicatos de trabalhadores – como, por exemplo, o Projeto de Lei nº 6.708/2009.

<sup>20</sup> Acrescente-se que a Medida Provisória nº 873 (editada no início de 2019) (BRASIL, 2019a) ainda procurou dificultar o custeio dos sindicatos de trabalhadores por fontes como a contribuição negocial/assistencial, a taxa de serviço e a taxa associativa. Essa medida acabou não sendo aprovada no Congresso Nacional.

tinham dificuldades para suprir suas necessidades de custeio. E agora, apenas com a contribuição negocial/assistencial, no formato existente (R\$ 510,26 milhões ao ano)<sup>21</sup>, essas dificuldades provavelmente devem ter se acentuado.

Em terceiro lugar, recorde-se que a Lei nº 13.467/2017 (BRASIL, 2017a) promoveu uma série de contratos atípicos de trabalho, que devem provocar, ao longo do tempo, efeitos negativos sobre os coletivos de trabalhadores que constituem as bases dos sindicatos. Todos esses contratos (temporário, intermitente, terceirizado e hipersuficiente, i.e.) apontam para a fragmentação desses coletivos, que passam a contar com situações jurídicas e laborais muito distintas entre si.

Além da fragmentação, todos esses contratos apontam também para a fragilização desses coletivos. Por exemplo, devido a incentivos a vínculos de trabalho de curta duração ou de duração imprevista, que não ajudam na proximidade dos trabalhadores e dos sindicatos – como o contrato temporário e o intermitente. Ou, então, devido a incentivos a vínculos cuja regulação se dá por negociação individual entre trabalhador e empresa – como o contrato hipersuficiente<sup>22</sup>.

Os contratos atípicos devem provocar, no decorrer do tempo, efeitos negativos sobre os vínculos entre trabalhadores e sindicatos – vínculos estudados mais acima por meio da taxa de sindicalização. Por um lado, é provável que essa taxa venha a se reduzir ainda mais e, por outro, é também provável que ela venha a se tornar ainda mais diferenciada entre os vários coletivos de trabalhadores.

Na verdade, no bojo da reforma trabalhista de 2017, parece haver contradições intrínsecas evidentes entre a ênfase atribuída aos contratos atípicos de trabalho e o objetivo de modernizar e aprimorar os

---

<sup>21</sup> Na hipótese de esses recursos da contribuição negocial/assistencial concentrarem-se efetivamente nos maiores sindicatos, como já discutido antes.

<sup>22</sup> Sobre a importância de coletivos homogêneos e estáveis para a ampliação e o aprofundamento dos vínculos entre trabalhadores e sindicatos, ver Campos (2016), Cardoso (2013a), Cardoso, Comin e Campos (1997).



organismos de representação coletiva dos trabalhadores – mais especificamente, os sindicatos.

Para encerrar: se o propósito deste artigo é discutir que tipo de perspectivas foram abertas aos sindicatos de trabalhadores pela reforma, pode-se afirmar, neste ponto, que as evidências mostram perspectivas bastante negativas, de enfraquecimento da capacidade de organização e mobilização dessas instituições.

Apenas acrescenta-se que, pensando no atual ciclo econômico (e em todas suas perspectivas também negativas, em termos de desemprego, informalidade, rendimentos etc.), surge a pergunta: seria 2017 o momento mais adequado para realizar uma reforma das regulações e das instituições de trabalho no país?

Ainda por cima, uma reforma tão ampla, que tramitou em lapso de tempo muito exíguo, entre a proposição pelo Poder Executivo e a aprovação pelo Legislativo. É de pensar se tal reforma não necessitaria de outra temporalidade, até para permitir uma maior discussão prévia com atores coletivos, representantes tanto de trabalhadores quanto de empregadores.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 31 mar. 2017b. PL 4302/1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm). Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.446, de 25 de maio de 2017. Altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para elevar a rentabilidade das contas vinculadas do trabalhador por meio da distribuição de lucros do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e dispor sobre possibilidade de movimentação de conta do Fundo vinculada a contrato de trabalho extinto até 31 de dezembro de 2015. **Diário Oficial da União**: seção 1,

Brasília, DF, p. 2, 26 maio 2017c. MPV 763/2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13446.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13446.htm). Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.456, de 26 de junho de 2017. Altera o Programa de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015, para denominá-lo Programa Seguro-Emprego e para prorrogar seu prazo de vigência. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 27 jun. 2017d. MPV 761/2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13456.htm). Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 14 jul. 2017a. PL 6787/2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm). Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 18 maio 2018. PL 5278/2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13667.htm). Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 20 set. 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em: 24 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 73, 4 jan. 1974. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6019-3-janeiro-1974-357401-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 24 fev. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 808, de 14 de novembro de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 nov. 2017e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv808.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv808.htm). Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 873, de 1º de março de 2019. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a contribuição sindical, e revoga dispositivo da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 mar. 2019a. Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv873.htm). Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019. Institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 nov. 2019c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv905.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv905.htm). Acesso em: 2 mar. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 666. A contribuição confederativa de que trata o Art. 8º, IV, da Constituição, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo. **Diário da Justiça**: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 9 out. 2003. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal:sumula:2003-09-24;666>. Acesso em: 24 fev. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Relatório final da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.787, de 2016**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1544961](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544961). Acesso em: 20 fev. 2020.

CAMPOS, A. G. **A atual reforma trabalhista**: possibilidades, problemas e contradições. Brasília, DF: IPEA, 2017. (Texto para discussão, n. 2350). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2350.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2350.pdf). Acesso em: 20 fev. 2020.

CAMPOS, A. G. Dilemas do trabalho: sindicatos no Brasil hoje. *In*: KREIN, J. D. *et al.* (org.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. v. 1. p. 87-122. Disponível em: [https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Vol1Darialta-1\\_demanda.pdf](https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Vol1Darialta-1_demanda.pdf). Acesso em: 20 fev. 2020.

CAMPOS, A. G. **Sindicatos no Brasil**: o que esperar no futuro próximo? Brasília, DF: IPEA, 2016. (Texto para discussão, n. 2262). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2350.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2350.pdf). Acesso em: 20 fev. 2020.

CARDOSO, A. M. Para onde foram os sindicatos? *In*: KREIN, J. D. *et al.* (org.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b. v. 1. p. 123-139. Disponível em: [https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Vol1Darialta-1\\_demanda.pdf](https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Vol1Darialta-1_demanda.pdf). Acesso em: 20 fev. 2020.

CARDOSO, A. M. Racionalidade, contexto e trajetória: aspectos da dinâmica sindical brasileira. *In*: CARDOSO, A. M. **Ensaios de sociologia do mercado de trabalho brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2013a. p. 187-239.

CARDOSO, A. M. **Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal**: a era Vargas acabou? Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CARDOSO, A. M. Um referente fora de foco: sobre a representatividade do sindicalismo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200001). Acesso em: 20 fev. 2020.

CARDOSO, A. M.; COMIN, A. A.; CAMPOS, A. G. As bases sociais do sindicalismo metalúrgico: rumo a um novo 'Novo Sindicalismo'?. *In*: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (org.). **De JK a FHC**: 40 anos de indústria automobilística no Brasil. São Paulo: Scritta, 1997. p. 507-525.

CARVALHO, S. S. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, n. 63, p. 81-94, out. 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8130/1/bmt\\_63\\_vis%c3%a3o.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8130/1/bmt_63_vis%c3%a3o.pdf). Acesso em: 20 fev. 2020.

COMIN, A. A. A experiência de organização das centrais sindicais no Brasil. *In*: OLIVEIRA, C. (org.). **O mundo do trabalho**: crise e mudanças no final do século XX. São Paulo: Scritta, 1994. p. 359-401.

DIEESE. As negociações coletivas na década de 2000. *In*: DIEESE (org.). **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: Dieese, 2012. p. 291-309. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/livro/2012/livroSituacao-TrabalhoBrasil.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2020.

DIEESE. **Encargos sociais no Brasil**: conceito, magnitude e reflexos no emprego. São Paulo: Dieese, 2006. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2006/encargosSociais.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2020.

FILGUEIRAS, V.A. **Explicando a desunião**: a pulverização sindical no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988. 2008. 174 f. Dissertação (Mestrado) — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2008. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/281664/1/Filgueiras\\_VitorAraujo\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/281664/1/Filgueiras_VitorAraujo_M.pdf). Acesso em: 21 fev. 2020.

KREIN, J. D.; SANTOS, A. L.; NUNES, B. T. Trabalho no governo Lula: avanços e contradições. **Texto para Discussão**, Campinas, n. 201, fev. 2012. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3171&tp=a>. Acesso em: 21 fev. 2020.

LADOSKY, M. H. G. **A CUT no governo Lula**: da defesa da "liberdade e autonomia" à reforma sindical inconclusa. 2009. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001791476>. Acesso em: 21 fev. 2020.

RODRIGUES, I. J. Trabalhadores e sindicalismo no Brasil: para onde foram os sindicatos? **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 75, p. 479-491, set./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v28n75/0103-4979-ccrh-28-75-0479.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2020.

RODRIGUES, I. J.; RAMALHO, J. R. Novas configurações do sindicalismo no Brasil? Uma análise a partir do perfil dos trabalhadores sindicalizados. **Contemporânea** - Revista de sociologia da UFSCar, São Carlos, v. 4, n. 2, p. 381-403, jul./dez., 2014. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/239/114>. Acesso em: 21 fev. 2020.

## ANEXO A — MÉTODOS DE ESTIMATIVA

### 1 ESTIMATIVA DE CUSTO DE MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA DOS SINDICATOS DE TRABALHADORES

O custo de manutenção da estrutura dos sindicatos de trabalhadores é estimado levando-se em conta apenas o custo especificamente relacionado aos seus funcionários (salarial direto e indireto). Supõe-se que este é o principal custo enfrentado pelos sindicatos, dado que os serviços por eles prestados são essencialmente de natureza ‘trabalho-intensiva’. Os passos dados na construção dessa estimativa de custo são descritos a seguir.

Em primeiro lugar, com os microdados do CNES/MTb (2015) e da RAIS/MTb (2015), aplicaram-se os seguintes filtros simultâneos/aditivos: *i*) exclusão de entidades sem Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) declarado no CNES/MTb e na RAIS/MTb; *ii*) exclusão de entidades não encontradas no cruzamento entre CNES/MTb e RAIS/MTb; *iii*) exclusão de entidades das seguintes classes: empregados e avulsos, categoria diferenciada e trabalhadores avulsos (pois realizam ‘intermediação’ de mão-de-obra).

Em segundo lugar, com os microdados do CNES/MTb, 2015 e da RAIS/MTb, 2015 devidamente filtrados, calculou-se a massa salarial bruta paga anualmente por cada sindicato de trabalhadores.

Em terceiro lugar, multiplicou-se essa massa salarial bruta paga anualmente por cada sindicato de trabalhadores pelo coeficiente de 1,5338, para incorporar ao cálculo os custos indiretos dos funcionários, tal como sugerido por Dieese (2006).

## 2 ESTIMATIVA DE CONTRIBUIÇÃO NEGOCIAL/ASSISTENCIAL ARRECADADA PELOS SINDICATOS DE TRABALHADORES

A contribuição negocial/assistencial estimada refere-se apenas àquela que é arrecadada pelos sindicatos de trabalhadores, somente por conta de seus esforços no processo de negociação e contratação coletiva. Os passos dados na construção dessa estimativa são descritos a seguir.

Em primeiro lugar, com os microdados do Sistema Mediador/MTb, 2015-17, definiu-se o seguinte universo: todos os contratos coletivos (convenções ou acordos), registrados no sistema, que estavam vigentes em 27/04/2017, de todas as unidades da federação, de todas as abrangências, de todas as categorias, com: *i*) cláusulas do grupo 'relações sindicais'; *ii*) cláusulas do subgrupo 'contribuições sindicais'; *iii*) cláusulas com a palavra-chave 'contribuição assistencial' (condições simultâneas/aditivas). Dado este universo (6.111 convenções e 7.264 acordos), procedeu-se ao sorteio de duas amostras (uma para convenções e outra para acordos), com o seguinte perfil: *i*) amostras aleatórias simples; *ii*) sem reposição; *iii*) para construção de indicadores com nível de confiança de 90,0% e margem de erro de 10,0% (no caso de convenções, a amostra foi dimensionada em 67 casos; já no caso de acordos, em 68 casos). Com essas amostras (devidamente ponderadas, pelo nº de casos de cada uma), conseguiu-se estimar o percentual médio de desconto de contribuição negocial/assistencial, pelos sindicatos de trabalhadores, em cima de um salário bruto mensal de cada trabalhador: percentual correspondente a 7,9%.

Em segundo lugar, com os microdados da PNAD/IBGE, 2015 (Suplemento Sindical), definiu-se a seguinte subamostra a partir de filtros simultâneos/aditivos: *i*) trabalhadores filiados a sindicatos (decisão do Supremo Tribunal Federal de março de 2017 – Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.018.459 – com repercussão geral reconhecida); *ii*) trabalhadores que efetivamente foram beneficiados por negociação coletiva (a PNAD/IBGE, 2015 traz esta informação apenas para as seguintes posições na ocupação: empregados e trabalhadores domésticos, de modo que imputou-se a mesma proporção de beneficiados por negociação coletiva

para as seguintes posições na ocupação: servidores estatutários e trabalhadores conta-própria). Com essa subamostra definida, aplicou-se o percentual de 7,9% ao salário bruto mensal de cada trabalhador (supondo que este percentual é descontado apenas uma vez ao ano – frequentemente, logo após a data-base do trabalhador), bem como somou-se cada valor para chegar à estimativa anual total de contribuição negocial/assistencial arrecadada pelos sindicatos de trabalhadores, por conta de seus esforços no processo de negociação/contratação coletiva (valor correspondente a R\$ 510.262.924,05 em R\$ de setembro de 2015).



## APÊNDICE A — A REFORMA DE 2017 E A ORGANIZAÇÃO POR LOCAL DE TRABALHO

A respeito da representação de trabalhadores dentro das empresas, a reforma de 2017 prevê a regulamentação do Art. 11 da Constituição de 1988, abrindo possibilidades de organização por local de trabalho, em empresas com mais de 200 funcionários. Em princípio, essa regulamentação parece interessante, no sentido de abrir novas possibilidades para enraizar as representações coletivas de trabalhadores dentro das empresas (algo que, historicamente, os sindicatos sempre tiveram dificuldade de efetivar)<sup>23</sup>.

Entretanto, os critérios utilizados pela Lei nº 13.467/2017 (BRASIL, 2017a) na definição das empresas em que se constituiriam essas representações parecem bastante restritos. Como pode ser observado nas tabelas 4 e 5, as empresas com mais de 200 funcionários representam apenas 0,6% do total de empresas formalizadas; ao passo que os trabalhadores a elas vinculados representam somente 44,4% do total de registrados no país. Para enraizar representações coletivas dentro de mais empresas, alcançando mais trabalhadores, talvez fosse necessário considerar critérios outros, como os simulados abaixo nessas mesmas tabelas.

---

<sup>23</sup> A Lei nº 13.467/2017 (BRASIL, 2017a) prevê que essas organizações por local de trabalho serão formalmente independentes, em sua estruturação e seu funcionamento, tanto das empresas quanto dos sindicatos de trabalhadores. É provável que isso não chegue a ser um problema incisivo para estes últimos, no sentido de contribuir para sua fragmentação/fragilização. Afinal, outras experiências históricas de organização por local de trabalho no Brasil, mesmo que não formalmente vinculadas aos sindicatos de trabalhadores, sempre tiveram sua estrutura e atuação por eles influenciadas (apenas para citar um exemplo, vide as Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPAS)).

**Tabela 4 – Nº e % de empresas segundo o porte em 31/12/2015**

<b>Porte</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
<b>Até 200 funcionários</b>	3.088.984	99,4
<b>+ 200 funcionários</b>	17.978	0,6
<b>Total</b>	3.106.962	100,0
<b>Porte</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
<b>Até 150 funcionários</b>	3.082.739	99,2
<b>+ 150 funcionários</b>	24.223	0,8
<b>Total</b>	3.106.962	100,0
<b>Porte</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
<b>Até 100 funcionários</b>	3.070.652	98,8
<b>+ 100 funcionários</b>	36.310	1,2
<b>Total</b>	3.106.962	100,0
<b>Porte</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
<b>Até 50 funcionários</b>	3.029.334	97,5
<b>+ 50 funcionários</b>	77.628	2,5
<b>Total</b>	3.106.962	100,0

Fonte: Microdados da RAIS/MTb (2015).

**Tabela 5 – Nº e % de empregados segundo o porte das empresas em 31/12/2015**

<b>Porte</b>	<b>Nº médio</b>	<b>Nº total</b>	<b>% total</b>
<b>Até 200 funcionários</b>	7	20.608.919	55,6
<b>+ 200 funcionários</b>	916	16.460.876	44,4
<b>Total</b>	12	37.069.795	100,0
<b>Até 150 funcionários</b>	6	19.527.892	52,7
<b>+ 150 funcionários</b>	724	17.541.903	47,3
<b>Total</b>	12	37.069.795	100,0
<b>Porte</b>	<b>Nº médio</b>	<b>Nº total</b>	<b>% total</b>
<b>Até 100 funcionários</b>	6	18.050.829	48,7
<b>+ 100 funcionários</b>	524	19.018.966	51,3
<b>Total</b>	12	37.069.795	100,0
<b>Porte</b>	<b>Nº médio</b>	<b>Nº total</b>	<b>% total</b>
<b>Até 50 funcionários</b>	5	15.170.837	40,9
<b>+ 50 funcionários</b>	282	21.898.958	59,1
<b>Total</b>	12	37.069.795	100,0

Fonte: Microdados da RAIS/MTb (2015).

---

# 8

## TRABALHO E ENVELHECIMENTO NO SÉCULO XXI: NOTAS SOBRE A PROBLEMÁTICA SOCIAL DO “GERONTARIADO” NO BRASIL

---

Giovanni Alves<sup>1</sup>  
José Meneleu Neto<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Nosso objetivo é salientar o impacto social das mutações demográficas da força de trabalho no século XXI. As mutações demográficas globais, caracterizadas pela queda da taxa de fertilidade e pelo envelhecimento populacional, podem ser consideradas, ao lado das mutações ecológicas e mutações psicossociais que ocorrem também em nível global, um dos problemas fundamentais da nova dinâmica metabólica do capital no século XXI. Iremos destacar o surgimento do “gerontariado”, a camada social do proletariado que deve ampliar-se na sociedade global, colocando desafios às políticas de desenvolvimento e bem-estar social. O crescimento do “gerontariado” vai exigir, numa proporção inédita, a alta de investimentos públicos na saúde e educação (o que deve colidir com as políticas de austeridade neoliberal adotadas pelo Brasil nos últimos trinta anos). O choque demográfico do século XXI deve aprofundar as contradições metabólicas do capital (ALVES, 2020).

---

<sup>1</sup> Professor de sociologia da Universidade Estadual Paulista (UNESP) - Campus de Marília (SP). Mestre em Sociologia e doutor em Ciências Sociais, pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

<sup>2</sup> Economista e professor do curso de Geografia da Universidade Estadual do Ceará (UECE) (Fortaleza). Mestre em Economia e doutor em Sociologia.

## 2 MUTAÇÕES DEMOGRÁFICAS NO SÉCULO XXI

No livro “2052: uma previsão global para os próximos quarenta anos”, Jorgen Randers (2012) observou que a população mundial continuará a crescer e atingirá seu pico em 2040, por causa de um contínuo declínio no número de filhos por mulher (a população global deve atingir um máximo de 8.1 bilhão de pessoas no início dos anos 2040).<sup>3</sup> Esse declínio será apenas parcialmente compensado por um aumento contínuo na expectativa de vida, embora numa velocidade menor. Após atingir seu pico, a população global irá declinar a uma velocidade cada vez maior. De acordo com o autor, o mesmo deve acontecer com a força de trabalho mundial (com idade de 15 a 65 anos), que seguirá o padrão da população: primeiro irá crescer, atingirá seu pico e depois entrará em declínio (vide Gráfico 1). Randers (2012) expõe o crescimento da força de trabalho *potencial*, isto é, o número total de pessoas que podem trabalhar se as condições forem adequadas (o que seria a População em Idade Ativa

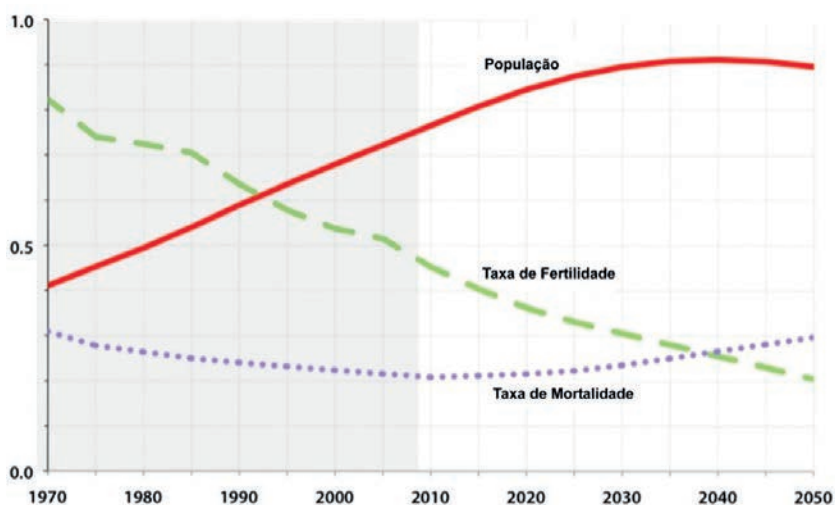
---

<sup>3</sup> O jornal *Axios* ([www.axios.com](http://www.axios.com)), de 18/07/2020 reproduzindo um estudo do *The Lancet* de 14/07/2020, trouxe a manchete: “População humana projetada para encolher no final do século”. Diz a reportagem: “Novas projeções sugerem que a população humana será menor e significativamente mais velha até o final do século. As últimas projeções da ONU são de que a população global chegue a quase 11 bilhões em 2100. Embora o poder econômico tenha sido impulsionado principalmente por grandes populações em idade ativa no passado - daí o dividendo demográfico que impulsionou o crescimento em partes da Ásia e da América Latina nas últimas décadas - não há garantia de que continuará no futuro”. E prossegue em suas projeções: “À medida que as taxas de fertilidade continuam caindo em todo o mundo, o poder econômico e político entre as nações mudará rapidamente, criando um cenário internacional radicalmente diferente do que é em 2020. Um novo relatório no *Lancet*, realizado por pesquisadores do Instituto de Métricas e Avaliação em Saúde da Universidade de Washington, prevê que a população global atingirá o pico em 2064 em cerca de 9,7 bilhões, antes de cair para 8,8 bilhões no final do século. Esse crescimento lento nas décadas seguintes, seguido por um declínio total, é causado principalmente pela queda drástica das taxas de fertilidade total, passando de 2,37 mulheres por criança no mundo hoje para 1,66 em 2100. A taxa de fertilidade necessária para manter a população estável é de 2,1. Não apenas a humanidade encolherá - especialmente em países como o Japão, onde a fertilidade está há muito tempo abaixo do nível de reposição - como ficará muito mais antiga. Em 2100, as projeções sugerem que haverá o dobro de adultos acima de 80 anos do que crianças menores de cinco anos. A reportagem conclui afirmando: “A Inteligência Artificial poderia ajudar as economias a tirar muito mais proveito de uma população em encolhimento - ou possivelmente dispensar totalmente a necessidade de trabalhadores” (WALSH, 2020, p. 1).

(PIA). Trata-se de uma população bem ampla, pois inclui não apenas a População Economicamente Ativa (PEA), mas também a população não-economicamente ativa, tais como as pessoas não classificadas como ocupadas ou desocupadas. Por exemplo, estudantes e provavelmente presidiários ou, então, pessoas doentes ou com alguma deficiência. Entretanto, a força de trabalho *real* ou a PEA, que inclui as pessoas ocupadas e desocupadas, é bem menor que a força de trabalho potencial indicada no Gráfico 2, embora a taxa de participação no mercado de trabalho – a relação entre a PEA e a PIA – tenha crescido, principalmente por conta das mulheres.

Os dados agregados expostos por Randers (2012) não nos permite discernir alguns problemas das tendências demográficas para a evolução da força de trabalho mundial até 2052. Primeiro, os dados apresentados pelo autor *não* discriminam países e regiões do mundo, o que nos impede de ver importantes diferenças na evolução regional do desenvolvimento da força de trabalho. Por exemplo, a PEA (e a taxa de participação da força de trabalho) tem crescido principalmente fora das 12 economias capitalistas mais desenvolvidas (isto é, o G14 menos Índia e Brasil) (ROBERTS, 2019). Randers (2012) também não desagrega as faixas etárias da força de trabalho potencial (de 15 a 65 anos), o que nos impede de discernir o problema do envelhecimento da força de trabalho: o crescimento de trabalhadores mais velhos (de 45-65 anos de idade) e idosos (acima de 65 anos de idade) tem sido superior ao dos trabalhadores jovens e adultos (de 15 a 45 anos de idade). Existe uma controvérsia sobre o impacto do envelhecimento da força de trabalho na produtividade total dos fatores de produção e no Produto Interno Bruto (PIB) per capital; ou ainda, nos sistemas públicos de previdência e assistência social.

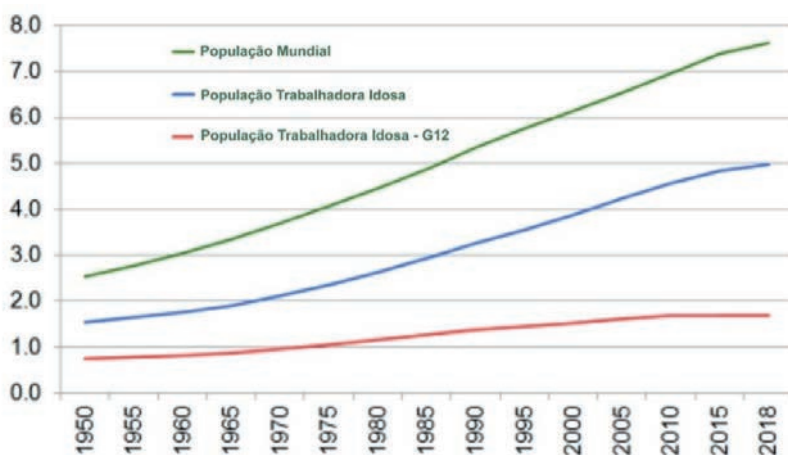
**Gráfico 1 – Evolução da População Mundial (1970-2050)**



Fonte: Randers (2012).

Como observou Michael Roberts, o crescimento econômico depende de dois fatores: (1) o tamanho da força de trabalho empregada; e (2) a produtividade da força de trabalho. No primeiro fator, temos o aspecto demográfico. Apesar do crescimento da força de trabalho potencial no mundo, as economias capitalistas desenvolvidas estão constatando um declínio da força de trabalho humana por conta do envelhecimento populacional. Quanto ao segundo fator, o crescimento da produtividade da força de trabalho empregada, também está diminuindo. Pela primeira vez, desde o surgimento do capitalismo como o modo dominante de produção global, as maiores economias - o G12 - viram suas populações em idade de trabalhar (PEA) declinarem. Esse declínio vai se acelerar, de acordo com as previsões da Divisão de População da Organização das Nações Unidas (ONU) (Gráfico 2).

**Gráfico 2 – População Trabalhadora Idosa e População Total**



Fonte: Roberts (2019).

Não podemos desprezar a importância das mudanças demográficas da força de trabalho no século XXI, principalmente com respeito às mudanças nas coortes etárias e geracionais da força de trabalho. O envelhecimento do trabalho vivo possui importantes impactos na produção e reprodução da vida social nos vários países<sup>4</sup>. Ao lado das mudanças tecnológico-organizacionais, provocadas pela Quarta Revolução Industrial; das mudanças culturais, por conta do protagonismo das mulheres e da diversidade sexual; da “revolução da educação”, com o aumento da escolaridade; e do crescimento da imigração entre países e regiões do globo, as transformações demográficas do século XXI (o envelhecimento da força de trabalho) devem ter impactos no metabolismo social da

<sup>4</sup> O historiador israelense Yuval Noah Harari (2018), no livro “21 Lições para o século XXI”, não faz nenhuma menção às profundas mudanças demográficas do século XXI (ele não tratou também da crise ecológica por conta do aquecimento global). Entretanto, no seu livro “Sapiens”, Harari (2015) não desprezou o fator demográfico nas mudanças civilizatórias. Por exemplo, na passagem da etapa de caça e coleta para a agricultura. O aumento da população humana contribuiu para a invenção da agricultura. Talvez o livro “21 lições para o século XXI” não tenham a pretensão de expor os problemas da civilização no século XXI, mas apenas indicar algumas lições de cunho ético-político sobre problemas imediatos (tecnologia, política, terrorismo, guerra, pós-verdade, etc.).



classe do proletariado, expondo o que denominamos de problemática do “gerontariado”, isto é, um conjunto de problemas decorrentes do recorte etário e geracional da classe social do proletariado: os problemas dos trabalhadores adultos mais velhos (a questão da saúde e a produtividade laboral), o problema dos idosos e a questão do sistema de previdência social<sup>5</sup>.

### 3 A DEMOGRAFIA DA FORÇA DE TRABALHO NO SÉCULO XXI

No Informe da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 2018 intitulado *World Employment and Social Outlook (Trends 2018)*, Kühn, Milasi e Yoon expressaram preocupações com os desafios do envelhecimento populacional e da força de trabalho; com o aumento da parcela de trabalhadores “mais velhos” (*older workers*), dos idosos aposentados e seus impactos na produtividade das empresas e fundo de pensões. Estima-se que a população global tenha expandido em mais de 65 por cento (ou 3,1 bilhões) entre 1980 e 2017, enquanto se espera que cresça cerca de 35 por cento (ou 2,2 bilhões) até 2050. Na verdade, a consequência mais imediata da desaceleração no crescimento da população mundial é que a proporção na população total, de pessoas com 65 anos ou mais (a força de trabalho idosa), deve aumentar substancialmente nas próximas décadas.

O Informe da OIT expõe dois problemas distintos (e inter-relacionadas) que compõem a “problemática do “gerontariado””: o problema das condições de trabalho, produtividade e saúde dos trabalhadores adultos “mais velhos”; o problema dos trabalhadores idosos; e o sistema de previdência e assistência social. Esse conjunto de problemas constitui a problemática da camada social do proletariado do século XXI (o “gerontariado”) que, ao lado do precariado, representa a nova questão social do capitalismo do século XXI.

---

<sup>5</sup> Por “problemática” entendemos o conjunto de problemas da mesma natureza ou de um mesmo campo de atuação, ou concernentes a um mesmo objeto.

Por um lado, o Informe discute os impactos do envelhecimento da força de trabalho no crescimento do PIB *per capita* e da produtividade das empresas<sup>6</sup>; e, por outro lado, discute – na ótica do capital – o desafio da sustentabilidade dos sistemas de previdência social e pensões públicas, diante do aumento do contingente de idosos aposentados. A questão crucial é como compatibilizar envelhecimento da força de trabalho, crescimento do PIB, interesses dos mercados financeiros e o combate à desigualdade social, trabalho precário e pobreza. É uma equação complexa, paradoxal e insolúvel na perspectiva do capital.

Por um lado, o informe da OIT diz que, para se manter a empregabilidade e produtividade social na medida em que a força de trabalho envelhece, deve-se aumentar o gasto público na saúde e o investimento em educação (no sentido de formação e requalificação profissional continuada, visando adaptar e realocar a força de trabalho “mais velha”). Deve-se fortalecer, deste modo, os sistemas públicos de previdência e assistência social. Por outro lado, o cenário mundial da dinâmica flexível da acumulação de capital com a nova precariedade salarial, e as políticas neoliberais conservadoras que implementam reformas trabalhistas e previdenciárias que restringem e segmentam direitos trabalhistas, previdenciários e assistenciais, indicam direção contrária àquela dada pela OIT (a redução dos gastos públicos em saúde e educação, e o desmonte dos sistemas públicos de previdência e assistência social agravam os problemas da precariedade laboral, desigualdade social e pobreza, como demonstram indicadores de crescimento da desigualdade de renda e riqueza no mundo) (PIKETTY, 2014).

O risco da pobreza é um dos riscos de precariedade do “gerontariado” no século XXI. A “nova pobreza” do “gerontariado” é resultado de condições desiguais e indignas no mercado de trabalho para os

---

<sup>6</sup> Para a OIT, trabalhadores “mais velhos” são os trabalhadores com 55 anos ou mais de idade, trabalhadores que ainda não se aposentaram ou estão em vias de se aposentar. “Idosos” são os trabalhadores com 65 anos ou mais de idade, aposentados ou pensionistas. No capítulo 3 discutiremos o conceito de trabalhadores “mais velhos” demonstrando a validade do critério etário e geracional de 45 anos ou mais de idade – até os 65 anos – para delimitar trabalhadores “mais velhos”.

trabalhadores adultos “mais velhos” (o espectro do desemprego); ou a invalidez por conta de problemas de saúde (o espectro da fragilidade e vulnerabilidade dos “mais velhos” e idosos); e a corrosão do valor das aposentadorias e pensões. Por “pobreza” entende-se a condição existencial de proletariedade extrema no sentido de a incapacidade da força de trabalho “mais velha” ou idosa ter renda abaixo do valor de reprodução da força de trabalho. A problemática do “gerontariado” expõe uma das dimensões da superexploração do trabalho no capitalismo global.<sup>7</sup>

O Informe da OIT (2018a) alerta que o rápido envelhecimento populacional e o envelhecimento da força de trabalho no século XXI podem levar a “choques negativos” para as economias capitalistas e as condições de reprodução social. Economistas keynesianos consideram que o envelhecimento populacional é um fator contrário aos esforços de superação da “estagnação secular” (FERRERÓ; GROSS; NERI, 2017; CERVELLATI; SUNDE; ZIMMERMANN, 2017; GAGNON; JOHANNSEN; LOPEZ-SALIDO, 2016; CARVALHO; FERRERO; NECHIO, 2016).

#### Quadro 1 – A problemática do “gerontariado”

<p><b>Trabalhadores adultos “mais velhos”</b> (<i>older workers</i>) empregabilidade, produtividade, qualidade de vida e saúde</p>
<p><b>Trabalhadores idosos</b> sustentabilidade do sistema de previdência social, valor dos benefícios previdenciários e assistenciais, sentido de vida, cuidados e saúde física e mental</p>

Fonte: elaborado pelos autores.

## 4 A EMERGÊNCIA DO “GERONTARIADO”

Consideramos o “gerontariado” como sendo a camada social do proletariado envelhecido de alta escolaridade que inclui os (1) trabalhadores

<sup>7</sup> A problemática do “gerontariado” cria a necessidade de se investir no mercado de trabalho do cuidado (*care*).

adultos “mais velhos” – estáveis ou “precários”; e (2) os trabalhadores “idosos” (igual ou acima de 65 anos) aposentados ou aposentados que trabalham. Tal como a construção do conceito do “precariado” (ALVES, 2014), demarcamos a camada social do “gerontariado” por duas chaves sociológicas (ou vetores heurísticos): a faixa etária e a alta escolaridade (ou formação profissional). Portanto, para incluir-se na camada social do “gerontariado” não basta ser “mais velho” (45-65 anos de idade) ou idoso (mais de 65 anos), mas precisa ter alta escolaridade (ter diploma de nível superior).

Os idosos pobres de baixa (ou média) escolaridade – de acordo com nossa demarcação sociológica – não são incluídos no que denominamos “gerontariado”, pertencendo, deste modo, à camada social do proletariado idoso pobre de baixa (ou média) escolaridade. Tal como fizemos com o conceito de “precariado” (ALVES, 2013), fizemos a demarcação por nível de escolaridade para expor as candentes contradições do sistema social do capital, que faz com que profissionais de alta qualificação (ou com diploma de nível superior), fiquem expostos a riscos e vulnerabilidades na medida em que envelhecem e deixam de ser produtivos.

Portanto, o “gerontariado” representa a camada dos trabalhadores “mais velhos” (45 anos ou mais de idade) e idosos (65 anos ou mais de idade) que possui alta escolaridade e formação profissional, sendo, deste modo, a camada média do proletariado envelhecido. Enquanto o precariado representa os trabalhadores precários jovens e adultos (15-45 anos de idade) altamente escolarizados, o “gerontariado” representa os trabalhadores “mais velhos” e idosos” altamente escolarizados, incluindo neles a fração do precariado “mais velho” (a 1ª. geração do precariado). Na medida em que envelhece, o precariado faz crescer a camada social do “gerontariado”, que inclui não apenas os trabalhadores estáveis e *seniors*, mas trabalhadores por conta própria e profissionais e ainda trabalhadores precários (*part-time*, temporários e intermitentes).

A utilização do vetor heurístico da educação (alta escolaridade e formação profissional) como critério de demarcação sociológica das camadas sociais do proletariado, contribui para salientar o elemento

de qualificação da força de trabalho e suas capacidades de produção superior (talentos e competências). A educação é um signo de subjetivação enriquecida por ideais que expõem, no plano social, contradições candentes, inscritas na dinâmica da exploração da força de trabalho. A força de trabalho mais complexa, com habilidades/talentos e competências enriquecidos, e “mais velha” ou idosa, encontra-se diante de um conjunto de riscos de precariedade. Por um lado, em decorrência das vulnerabilidades por conta de fragilidades na capacidade de trabalho (com variações individuais de acordo com a atividade - física ou mental – e saúde da pessoa que trabalha); e por outro lado, tendo em vista a precarização das condições salariais de exploração da força de trabalho (tipo de contrato de trabalho ou atividade profissional ou método de gestão e organização do trabalho com a desvalorização de habilidades/competências dos “mais velhos” e idosos (a precarização subjetiva). No caso do precariado e do “gerontariado”, o vetor heurístico da alta escolaridade e formação profissional expõe a lógica estrutural da desvalorização das pessoas no mundo do capital, nas condições históricas da Quarta Revolução Industrial e da crise estrutural de lucratividade (ALVES, 2018).

No século XXI devem crescer no Brasil as gerações de trabalhadores “mais velhos” e idosos de alta escolaridade que têm uma sobrevivência maior do que seus pais e avós – além de terem maior grau de escolaridade (diploma de nível superior). O precariado do começo do século XXI, que se inseriu no mercado de trabalho com maior escolaridade do que as gerações passadas, deve envelhecer e ser o “gerontariado” de meados do século XXI, expostos não apenas à nova precariedade salarial, mas a outros riscos e vulnerabilidades, por conta do envelhecimento da força de trabalho.

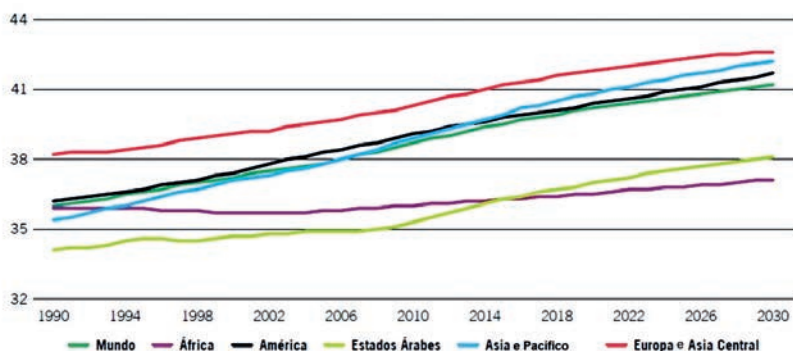
O “gerontariado” constitui o proletariado envelhecido do século XXI, sendo segmentado por frações e categorias sociais de trabalhadores de alta escolaridade, “mais velhos” e idosos, caracterizadas por *riscos* de (1) vulnerabilidade oriunda do processo de envelhecimento/senescência, com início aos 45 anos ou mais de idade (de acordo com o Informe de um Grupo de Estudo da Organização Mundial da Saúde

(OMS)) (WHO, 1993); e (2) *precariedade* das condições salariais (a “nova precariedade salarial” e os novos ambientes de trabalho; as formas de gestão produtivista; os contratos precários e a nova base tecnológica informacional); e os novos sistemas de previdência e assistência social com aposentadorias e pensões desvalorizadas. À medida que progride o curso de vida, aumenta-se o espectro da diversidade de situações de saúde e qualidade de vida dos indivíduos mais velhos e idosos.

## **5 O PROBLEMA DOS TRABALHADORES “MAIS VELHOS” E A PRODUTIVIDADE DO CAPITAL**

De acordo com o documento da OIT (2018a), as tendências demográficas indicam que a idade média das pessoas na força de trabalho deverá aumentar gradualmente. Em nível global, prevê-se que a idade média da força de trabalho deve subir de quase 40 em 2017, para pouco mais de 41 em 2030. Espera-se que o aumento seja mais acentuado na Ásia e no Pacífico, onde a idade média da força de trabalho deverá subir de 40,3 para 42,3 anos de idade (até 2030), assim como na Europa e na Ásia Central, onde deve chegar a 42,6, acima dos 41,4 em 2017. Estados Unidos e Canadá também terão aumento relativamente rápido da idade média da força de trabalho (de 40,3 para 42,3 até 2030) (Vide Gráfico 3). À primeira vista, o aumento previsto na idade média da força de trabalho pode parecer modesto ou apenas marginalmente relevante para a dinâmica do mercado de trabalho. Entretanto, uma força de trabalho cada vez mais envelhecida pode ter, por si só, sérias repercussões para os mercados de trabalho no século XXI, que devem ir além do desafio da sustentabilidade do estoque de aposentados e pensionistas.

**Gráfico 3 – Idade média da força de trabalho - 1990-2030 (em anos)**



Fonte: Extraído de OIT (2018b) (ILOSTAT, 2017<sup>8</sup>).

Primeiro, o aumento da idade média das pessoas na força de trabalho reflete em parte o fato de que os trabalhadores mais velhos (55-64 anos de idade) representam uma parcela crescente de pessoas empregadas ou procurando emprego. A situação do mercado de trabalho dos trabalhadores “mais velhos” difere, por exemplo, da situação dos trabalhadores em idade ativa (25-54 anos) e dos trabalhadores mais jovens (15-24 anos): por um lado, os trabalhadores “mais velhos” têm menos probabilidade de estar desempregados do que os trabalhadores jovens; por outro lado, caso fiquem desempregados, eles demoram mais tempo, em média, a regressar ao trabalho (HEYWOOD; SIEBERT, 2009), fazendo com que se desanimem e deixem a força de trabalho (os trabalhadores “mais velhos” são mais vulneráveis às crises de emprego).

<sup>8</sup> A idade média da força de trabalho é obtida pela soma da idade média de cada faixa etária de cinco anos (ou seja, 15-19, 20-24, 25-29, 30-34, 35-39, 40-44, 45-49, 50-54, 55-59, 60-64, 65+), e leva em consideração a proporção da força de trabalho representada por cada faixa. No caso das faixas etárias 15-19, 60-64 e 65+, seis países - Brasil, Estados Unidos, Índia, Reino Unido, África do Sul, República Unida da Tanzânia, disponibilizam faixas das idades médias mais detalhadas do que as enumeradas. No que diz respeito aos outros grupos etários, utiliza-se uma distribuição uniforme da participação da força de trabalho de todas as idades, para que a idade média de cada faixa corresponda ao ponto médio das duas extremidades da faixa etária.

A participação dos trabalhadores “mais velhos” na educação formal e no treinamento profissional, é consideravelmente menor do que a dos trabalhadores mais jovens, principalmente porque os empregadores estão mais relutantes em incorrer em custos de treinamento para trabalhadores que devem permanecer por um curto período de tempo com suas empresas. Isso reduz mais ainda a probabilidade de que trabalhadores “mais velhos” mudem de ocupação ou setor de atividade na medida em que ocorrem processos contínuos de transformação estrutural do mercado do trabalho (HURD, 1996).

Portanto, a vulnerabilidade dos trabalhadores “mais velhos” é a sua empregabilidade num cenário de reestruturação produtiva intensa e contínua – caso eles fiquem desempregados, têm mais dificuldade de reinserir-se no mercado de trabalho nas condições de inovações tecnológicas e organizacionais. Devido à idade, falta-lhes, no momento da reinserção profissional, o desenvolvimento de habilidades necessárias para o novo padrão de exploração da força de trabalho. Os trabalhadores “mais velhos” não correspondem à flexibilidade necessária exigida pelo mercado de trabalho: são menos móveis e menos capazes de se adaptar às exigências de habilidades emergentes. É por isso que o aumento na idade média da força de trabalho faz com que diminua o que autores denominam de “velocidade de ajuste do mercado de trabalho”: a recuperação de empregos para trabalhadores “mais velhos” após crises econômicas (DIXON, 2003). O aumento da idade média da força de trabalho pode fazer com que um número de trabalhadores “mais velhos” seja forçado a sair do mercado de trabalho antes de atingir a idade legal de aposentadoria, porque eles são incapazes de encontrar oportunidades de emprego adequadas.

À medida que o processo de reestruturação produtiva do capital tornou-se intenso e contínuo, a exigência de um “estoque de competências”, que a força de trabalho “mais velha” pode não ter, prejudica potencialmente o crescimento da produtividade. A obsolescência do capital humano dos trabalhadores “mais velhos” diante das inovações contínuas nas empresas pode ser apenas parcialmente compensado pelo impacto positivo que os níveis mais altos de experiência de trabalho (trabalhadores *seniors*) podem ter na produtividade (DISNEY, 1996). Esta perspectiva microeconômica faz com que a OIT recomende maior



esforço para manter (e atualizar) as habilidades dos trabalhadores “mais velhos”, visando assegurar que eles sejam capazes de mudar de setor e ocupação, quando mudanças estruturais alterarem a composição dos empregos no mercado de trabalho. É a ideologia da empregabilidade aplicada à força de trabalho “mais velha”. Nessa perspectiva, o problema da “obsoletização da força de trabalho ‘mais velha’” é responsabilidade do próprio indivíduo ou de governos que não foram capazes de adotar políticas públicas de qualificação que pudessem fornecer novas habilidades exigidas pelo padrão de acumulação flexível. A recomendação da OIT (2018a, p. 48, tradução e grifo nossos) é “promover a empregabilidade dos trabalhadores ao longo de suas vidas profissionais, com vistas a expandir suas oportunidades de emprego em uma idade mais avançada.”

Ao lado de políticas públicas de empregabilidade para a força de trabalho “mais velha”, eles recomendam fiscalizar (e melhorar) as condições de trabalho dos “mais velhos” com o objetivo de reduzir a probabilidade de eles abandonarem o mercado de trabalho “devido à saúde física e mental relacionada ao trabalho e problemas da falta de equilíbrio entre trabalho e vida pessoal” (OIT, 2018a, p. 48, tradução nossa). Portanto, expõe-se outra vulnerabilidade (e risco) de precariedade da força de trabalho “mais velha”: a questão da saúde física e mental relacionada ao trabalho, e o desequilíbrio entre trabalho e vida pessoal.

## **6 A PROBLEMÁTICA DO “GERONTARIADO” E OS TRABALHADORES “MAIS VELHOS”**

Diante do cenário de envelhecimento da força de trabalho, os organismos internacionais – como OIT, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), OMS e ONU, por exemplo – recomendam políticas de envelhecimento ativo, empregabilidade dos “mais velhos” e idosos, Reformas Previdenciárias (com aumento da idade mínima) e políticas empresariais capazes de incentivar a manutenção (e alongar) a presença dos trabalhadores “mais velhos” nos locais de trabalho. Por isso têm crescido pesquisas e estudos sobre trabalhadores “mais velhos” nos países europeus, argumentando a necessidade de os trabalhadores mais escolarizados e qualificados permanecerem

trabalhando por mais tempo, visando “aliviar os desafios do envelhecimento da população” e beneficiar as empresas com “a experiência e as competências que possuem as gerações mais velhas”.

Portanto, tornou-se candente o foco de estudos sobre a fração dos trabalhadores “mais velhos” (*older workers*), a parcela do “gerontariado” constituída pelos trabalhadores “mais velhos” de alta escolaridade. Ao mesmo tempo, por conta das políticas de austeridade fiscal, visando reduzir a proporção da dívida pública em relação ao PIB, face a taxas de crescimento mais baixas presenciamos, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, cenários de crise dos sistemas de saúde e problemas da formação profissional e do sistema educacional, inviabilizando estratégias de “empregabilidade” para os trabalhadores “mais velhos” e idosos. A ideia de que o trabalhador “mais velho” pode escolher continuar (ou não) como força de trabalho ativa, valorizando seu capital humano acumulado, é um mito – por exemplo, tal como o mito da “empregabilidade” face à crise de empregos; ou ainda do “altruísmo dos casais” diante da queda da taxa de fertilidade. Não se trata de “escolhas pessoais”, mas de constrangimentos econômicos ou culturais que se impõem à força de trabalho como mercadoria.

O informe da OIT (2018a) reconheceu que existe uma maior parcela de trabalhadores mais velhos e idosos pobres e de baixa escolaridade, principalmente nos países capitalistas em desenvolvimento, que não possuem escolhas. Dizem eles:

É importante ter em mente que, para uma grande parte dos idosos, especialmente em países em desenvolvimento, continuar a trabalhar após a idade de aposentadoria não é apenas uma escolha, mas antes, a única maneira de escapar da pobreza, tendo em vista que, muitas vezes, não são cobertos por nenhum tipo de aposentadoria ou esquema de proteção social. Este é particularmente o caso em muitos países de baixa renda, onde menos de 20 por cento de idosos com idade legal de aposentadoria recebem uma pensão (OIT, 2017, p. 32).

## 7 OS TRABALHADORES IDOSOS E O SISTEMA DE PENSÕES

A problemática do “gerontariado” diz respeito não apenas aos trabalhadores “mais velhos”, mas também aos trabalhadores idosos que trabalham ou àqueles que vivem das aposentadorias e pensões – e no caso do “gerontariado”, idosos com alto nível de escolaridade (diploma de curso superior). Enquanto o problema dos trabalhadores “mais velhos” que fazem parte da força de trabalho ativa diz respeito à questão da produtividade do capital, o problema dos trabalhadores idosos diz respeito à sustentabilidade – na ótica do capital – dos sistemas público de previdência e seguridade social diante do novo cenário de crise do capitalismo global. Num primeiro momento, salienta-se a problemática demográfica. O que seria uma vantagem civilizatória tornou-se um fardo do tempo histórico do capital. Diz o Informe da OIT (2018a, p. 46, tradução nossa):

O aumento da expectativa de vida – os idosos vivem mais - vai exigir maiores ativos de aposentadoria acumulados por pessoa do que nas gerações anteriores. Esse fator, combinado com o desequilíbrio relativo entre aposentados atuais e futuros, implica que a economia de ingressos nos mercados financeiros pela geração atual de trabalho deve ser maior do que as saídas de poupança dos aposentados.

A previdência social pública, baseada no regime de repartição e na solidariedade de classe intergeracional, é ameaçada pelo modelo de regime de contribuição por meio de planos de previdência complementar de interesse do capital financeiro. Os analistas da questão previdenciária – na ótica do capital – destacam o aumento da taxa de dependência de idosos. Eles salientam que, na medida em que se desacelera o crescimento da força de trabalho ativa, o número de potenciais aposentados por pessoa ativa deverá aumentar acentuadamente (o que se denomina taxa de dependência dos idosos):

Em termos globais, as pessoas com 65 anos ou mais são projetadas para 11,7% da população total em 2030 e 15,8% em 2050 (acima dos 9,3% em 2017). Como resultado, a taxa de razão de dependência econômica dos idosos - ou seja, o número de pessoas com 65 anos ou mais, uma porcentagem da força de trabalho total - aumentará em muitas partes do mundo. Este desafio iminente é particularmente significativo para as regiões da Europa, América do Norte e Ásia [...] Até 2030, o número de pessoas com 65 anos ou mais, na região do Norte e Sul da Europa Ocidental, será equivalente a 55% de sua força de trabalho, acima dos 42% em 2017. A questão dos elevados raios de dependência econômica de velhice surge não apenas em regiões, mas também nos principais mercados emergentes, como a China e a Federação Russa, onde espera-se que a força diminua substancialmente enquanto se espera que a população idosa aumente rapidamente (OIT, 2018a, p. 45, tradução nossa).

Apesar de algumas regiões, como a África e a Ásia do Sul, ainda terem populações jovens muito grandes que devem entrar na força de trabalho, a força de trabalho potencial não é suficiente. Na verdade, o desafio do modo de desenvolvimento capitalista no século XXI é criar um número suficiente de oportunidades de trabalho para os novos participantes, um desafio imenso, tendo em vista a Quarta Revolução Industrial e a pressão da concorrência global, com o aumento da produtividade do trabalho no sentido de se produzir mais com menos trabalho vivo, impondo às empresas a adoção de uma produção intensiva em capital.

O Informe da OIT (2018a) reconhece que muitos governos – ou quiçá, a maioria – não estão atualmente preparados para enfrentar a problemática da fração dos trabalhadores idosos e o sistema de previdência e proteção social, devido ao “grande e generalizado déficit no sistema de pensões existentes e restrições fiscais”. E diz:

O envelhecimento da população exige grandes mudanças nos gastos públicos em saúde e pagamento de pensões. O aumento da despesa pública (com pensões e cuidados de saúde) deverá aumentar em percentagem do PIB nos países mais desenvolvidos em cinco pontos percentuais até 2050, e 9 pontos percentuais até 2100, partindo do princípio de que não são implementadas alterações de políticas compensatórias. De acordo com relatório da Comissão Europeia, prevê-se uma *alteração na despesa pública* entre 2,5 e 6,8 pontos percentuais do PIB na UE, onde o desafio demográfico é particularmente agudo. O aumento dos gastos com saúde pública no período 2015-2050 equivale a 57% do PIB hoje (OIT, 2018a, p. 46, tradução nossa).

O relatório conclui: “os números envolvidos são alarmantes, dada a atual crise da dívida pública em muitos países desenvolvidos e o crescente desafio de reduzir os rácios da dívida em relação ao PIB, face a taxas de crescimento mais baixas (ARELLANO; ATKESON; WRIGHT, 2016; GHOSH *et al.*, 2013 *apud* OIT, 2018a, p. 46, tradução e grifo nossos). De certo modo, a conclusão da OIT é uma falácia política, tendo em vista que o problema não é, a rigor, o déficit da Previdência Social. Não se trata de uma questão técnica, mas de uma questão política, que diz respeito ao sistema institucional de poder de classe (a oligarquia financeira), que disputa o fundo público visando espoliar a riqueza social. Portanto, o problema não é a demografia em si, mas o capitalismo que, diante da crise estrutural de lucratividade, deve levantar cada vez mais, por pressão dos interesses de classe, a palavra-de-ordem “política da consolidação fiscal” (ou austeridade nos gastos públicos), corroendo, deste modo, gastos/investimentos na previdência e seguridade social, educação e saúde - a menos que novas fontes de financiamento possam ser encontradas.

## 8 “GERONTARIADO”: VELHICE, DESIGUALDADE E POBREZA

O maior desafio da fração dos trabalhadores idosos do “gerontariado” é manter-se fora da pobreza e evitar cair nas condições de trabalho precário (a dita “classe média” precarizada tem constituído o que podemos denominar uma “nova pobreza”). À medida que a população envelhece até a aposentadoria, seu sustento é proporcionado principalmente pela renda previdenciária, pelo apoio familiar, pelas transferências públicas e pelas posses de ativos financeiros e reais. Esses principais fluxos de renda, e em particular a renda previdenciária e as transferências públicas, estão cada vez mais vinculados às condições macroeconômicas e à volatilidade dos mercados financeiros, levando a uma ameaça crescente de desigualdade e pobreza na terceira idade.

Por exemplo, um declínio na renda real do trabalho, juntamente com redes de segurança social enfraquecidas, contribuiu para a fragilidade de renda na velhice, diminuindo a capacidade das pessoas de poupar para a aposentadoria e reduzindo a provisão de benefícios pelos sistemas de pensões em reforma.

Desde o desenvolvimento do capitalismo global, tem aumentado a pressão sobre os sistemas previdenciários visando reformá-lo para – de acordo com os interesses do capital – manter um sistema adequado e sustentável para cobrir os aposentados atuais e futuros. Garantir um acesso adequado à cobertura previdenciária representa hoje um sério desafio, que provavelmente será exacerbado de maneira significativa à luz do rápido envelhecimento da população descrito acima. De fato, diante do movimento de precarização do trabalho no século XXI, ameaçam-se não apenas direitos trabalhistas, mas direitos previdenciários. Diz a OIT que globalmente quase um terço de todas as pessoas em idade de aposentadoria não tem acesso a uma pensão (OIT, 2017) e, entre as que possuem, 52% são confrontadas com cobertura inadequada (OIT, 2014). Além disso, apenas pouco mais de metade dos idosos acima da idade legal de reforma (51,5 por cento) recebem uma *pensão por velhice* (ou seja, prestações pecuniárias periódicas) e a proporção cai para 45,6 por cento, se a China for excluída (OIT, 2014).

A exclusão da força de trabalho de direitos previdenciários ou uma cobertura inadequada da velhice ocorre não apenas entre os idosos pobres de baixa escolaridade, mas torna-se uma ameaça para o precariado idoso de meados do século XXI. Aqueles em empregos de baixa qualidade (*bad jobs*), com rendas mais baixas e carreiras de emprego mais curtas ou interrompidas (os que hoje constituem o precariado), são inevitavelmente mais propensos à desvantagem na criação de direitos de pensão dentro de um sistema contributivo. Essa desvantagem é particularmente aguda para as mulheres, já que muitas vezes enfrentam carreiras de emprego encurtadas ou interrompidas como resultado de assumir uma parcela desproporcional de responsabilidades familiares, ao mesmo tempo em que também enfrentam um risco maior de trabalhar em empregos precários e informais. Como resultado, essas lacunas no mercado de trabalho para mulheres afetam significativamente tanto seus salários quanto o acesso ao sistema previdenciário (OIT, 2017a; OIT, 2017b).

A renda dos idosos está intimamente ligada às desigualdades existentes tanto na *renda do trabalho*, quanto no acesso aos planos de aposentadoria e pensão. Globalmente, cerca de 85 por cento da população em idade ativa (com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos) é coberta por uma pensão contributiva ou não-contributiva e, portanto, potencialmente elegíveis para uma pensão por velhice, após atingir a idade de aposentadoria (OIT, 2017b). No entanto, a cobertura legal do sistema previdenciário é consideravelmente menor em algumas regiões, como os Estados Árabes e a África Subsaariana, onde permanece em torno de 50% da população em idade ativa. Em geral, as disparidades atuais do mercado de trabalho e o acesso desigual à seguridade social tendem a exacerbar as desigualdades na velhice, não apenas na renda, mas também no acesso a serviços de saúde e moradia. Enquanto o desafio mais premente apresentado pelo envelhecimento da população está relacionado à garantia de renda suficiente na velhice, a população ativa também é afetada por essas questões (OIT, 2018a).

## 9 ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: O CASO DO BRASIL

Foi a partir de 1970 que o Brasil sofreu efetivamente uma transformação no seu perfil demográfico, transformado-se de uma sociedade rural e tradicional, com famílias numerosas e alto risco de morte na infância, para uma sociedade urbano-industrial, com menos filhos e nova estrutura nas famílias brasileiras de acordo com a “Segunda Transição Demográfica”.<sup>9</sup> Em 50 anos passamos de uma população predominantemente jovem para um contingente cada vez mais significativo de pessoas “mais velhas” – com 45-59 anos – e pessoas com 60 anos ou mais de idade (“idosos”). Portanto, observamos, principalmente a partir da década de 2000, o surgimento do gerontariado, envolvendo não apenas idosos, mas pessoas “mais velhas” que possuem alta escolaridade (tem crescido a escolaridade média no Brasil).<sup>10</sup> O envelhecimento populacional implicou não apenas no crescimento de “idosos”, mas no de pessoas “mais velhas” (45-60 anos). Observamos na Tabela 1 que o crescimento populacional da faixa etária de 49-59 anos só foi superado pelo crescimento populacional da faixa etária de 60-65 anos e mais.

As projeções indicam que em 2050 a população brasileira será de 253 milhões de habitantes, a quinta maior população do planeta, abaixo apenas da Índia, China, Estados Unidos da América (EUA) e Indonésia. Terão se passado menos de 40 anos entre 2005, quando a taxa de fecundidade total do país atingiu 2,1 filhos por mulher (nível para se

---

<sup>9</sup> A “Primeira Transição Demográfica” iniciou-se com a redução das taxas de mortalidade e o crescimento populacional. Depois tivemos a “Segunda Transição Demográfica” no começo da década de 1980, que se caracteriza pela queda das taxas de natalidade, inclusive num patamar abaixo da reposição populacional, provocando significativas alterações na estrutura etária da população (o envelhecimento populacional).

<sup>10</sup> De acordo com Informe do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a “PNAD mostra aumento da escolaridade média do brasileiro”, que diz: “A média de anos de estudos passou de 5,7, em 1992, para 8,8 anos, em 2012. A expansão do acesso à educação no Brasil promoveu tanto o aumento da escolaridade média quanto a redução da desigualdade educacional dos últimos 20 anos, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012. De acordo com os indicadores da PNAD, a escolaridade ligada à força de trabalho brasileira passou de uma média de 5,7 anos de estudo, em 1992, para uma média aproximada de 8,8 anos, em 2012” (IPEA, 2013, p. 1).



alcançar um crescimento demográfico sustentado nulo) e o período de crescimento verdadeiramente nulo da população brasileira.

A população “mais velha” e “idosa” cresce vertiginosamente no Brasil (adotamos o conceito da Organização Mundial da Saúde que considera como “idoso” o indivíduo de 60 anos de idade ou mais, se ele residir em países em desenvolvimento). Em 1920, a esperança de vida no Brasil era de apenas 35,2 anos e os idosos representavam 4,0% da população total do país. Com esse perfil, o Brasil tinha para cada 100 crianças (0 a 14 anos), aproximadamente 11 idosos (Tabela 1). Em 2010 (Tabela 1), com o dobro da esperança de vida (quase 74 anos), 10,8% da população brasileira tinha 60 anos ou mais, ampliando gradativamente a sua participação relativa na composição etária do país. Associado, observa-se o crescimento do índice de envelhecimento e a redução da razão de dependência. As estimativas populacionais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam para uma participação de aproximadamente 23,8% do contingente populacional na década de 40 do século XXI. Com o crescimento do número de idosos em relação à população jovem, estima-se a inversão da relação entre jovens e idosos, com 153 idosos para cada 100 pessoas menores de 15 anos (Tabela 1).

Pela Tabela 2, verificamos o aumento expressivo da velocidade de crescimento da população idosa no Brasil. Primeiro, de 1978 a 2000, tivemos um crescimento de 1,7% (em pouco mais de 20 anos). Pelas projeções do IBGE, de 2020 para 2040, a população idosa deve crescer de 9,4% para 17,6% (um crescimento de 8,2% em 20 anos, isto é, quase quatro vezes mais do que aquele verificado de 1978-2020 e o dobro daquele verificado de 2000 a 2020). A PIA – que compreende o conjunto de todas as pessoas teoricamente aptas a exercer uma atividade econômica, pelas projeções do IBGE e deve decrescer a partir de 2020, tendo um percentual de queda de 1,8% (de 2020 a 2040) – de 2000 a 2020 teve um crescimento de 2,4%.

**Tabela 1 – Estimativa da população brasileira e características demográficas entre os anos de 1920 e 2040**

<b>Faixa etária</b>	<b>1920</b>	<b>1950</b>	<b>1980</b>	<b>2010</b>	<b>2040</b>
0 a 4 anos	4.593.163	8.370.880	16.423.700	13.796.159	11.267.417
5 a 9 anos	4.575.530	7.015.527	14.773.741	14.969.375	11.813.256
10 a 14 anos	3.909.630	6.308.567	14.263.322	17.166.761	12.360.437
15 a 19 anos	4.217.917	5.502.315	13.575.971	16.990.870	13.019.512
20 a 24 anos	2.139.364	4.991.139	11.513.220	17.245.190	13.717.223
25 a 29 anos	2.487.431	4.132.271	9.442.217	17.104.413	14.514.616
30 a 39 anos	3.560.225	6.286.052	14.039.109	29.633.093	31.914.624
40 a 49 anos	2.401.200	4.365.359	10.377.274	24.842.718	32.893.266
50 a 59 anos	1.451.319	2.650.314	7.250.094	18.416.621	32.447.959
60 a 69 anos	800.866	1.451.468	4.474.511	11.349.929	25.811.887
70 anos ou mais	433.310	753.873	2.741.506	9.240.670	28.393.007
Esperança de vida ao nascer	35,2	52,3	64,7	73,9	79,9
Razão de dependência	89,0	85,6	79,6	55,2	64,7
Índice de envelhecimento	10,6	10,2	15,9	39,3	152,9

Fonte: IBGE (2015 *apud* MIRANDA; MENDES; SILVA, 2016, p. 511).

De acordo com as projeções do IBGE (vide Tabela 2), a partir de 2020 deve-se verificar a queda da população de 15 a 64 anos e o aumento da população acima de 65 anos (população idosa). A população ativa (PIA) deve cair – embora lentamente (até 2060). Apesar disso, a população em idade ativa<sup>11</sup> em 2040 deve ser superior àquela verificada, por exemplo, em 1978 (o que significa que deve existir um *quantum* maior da população à disposição da produção de riqueza social). Entretanto, não se

<sup>11</sup> De acordo com o IBGE, a população em Idade Ativa (PIA) é uma classificação etária que compreende o conjunto de todas as pessoas teoricamente aptas a exercer uma atividade econômica. A PIA subdivide-se em População Economicamente Ativa (PEA) e População Não Economicamente Ativa (PNEA). A PEA compreende o potencial de força de trabalho com que pode contar o setor produtivo, isto é, a população ocupada (PO) e a população desocupada (PD). Assim, fazem parte da PEA todos os indivíduos que trabalharam ou que tinham trabalho, mas não trabalharam. Também compõem a PEA todos os indivíduos que não tinham emprego, mas que procuraram trabalho. A PNEA é composta por todos os indivíduos da PIA que não são PEA.

pode negar que a população idosa em 2040 deve ser quase cinco vezes mais do que a de 1978 (era de apenas de 3,9%) e a população em idade não-ativa seria superior em 8,4% àquela de 1978 (34,6%).

O aumento do índice de dependência dos idosos não diz respeito apenas ao envelhecimento populacional (ou envelhecimento da força de trabalho). Mesmo que os idosos permaneçam no mercado de trabalho (como incentiva a política de envelhecimento ativo), deve ocorrer a redução da força de trabalho empregada que contribui para o financiamento da previdência social: primeiro, por conta da corrosão da base contributiva, devido a precariedade salarial extrema e a nova informalidade do trabalho; e, por fim, por conta do aumento histórico da produtividade do trabalho social.

**Tabela 2 – População por faixa etária (distribuição em % - com projeção de 2020-2060) - 1978-2060 - Brasil**

<b>Indicadores</b>	<b>1978</b>	<b>2000</b>	<b>2020</b>	<b>2040</b>	<b>2060</b>
<b>População até 14 anos</b>	39,1	30,0	20,9	15,5	13,0
<b>População de 15 a 64 anos</b>	57,0	64,4	69,7	66,9	60,2
<b>População acima de 65 anos</b>	3,9	5,6	9,4	17,6	26,8
<b>Total da População</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>População em Idade Não-Ativa</b>	43,0	35,2	32,8	34,6	39,8
<b>População em Idade Ativa</b>	57,0	64,8	67,2	65,4	60,2

Fonte: Extraído de Fagnani (2019).

Enfim, o Brasil envelhece a passos largos com alterações claras e irreversíveis na estrutura populacional. Esse crescimento da população idosa gera uma série de alterações na sociedade, relacionadas ao setor econômico, ao mercado de trabalho, aos sistemas e serviços de saúde e às relações familiares. Como observou Miranda, Mendes e Silva (2016, p. 508):

O envelhecimento populacional traz consigo problemas de saúde que desafiam os sistemas de saúde e de previdência social. Envelhecer não significa necessariamente adoecer. A menos que exista doença associada, o envelhecimento está associado a um bom nível de saúde. Além disso, os avanços no campo da saúde e da tecnologia permitiram para a população com acesso a serviços públicos ou privados adequados, uma melhor qualidade de vida nessa fase. Com isso, é fundamental investir em ações de prevenção ao longo de todo o curso da vida, em virtude do seu potencial para “resolver os desafios de hoje e, de forma crescente, os de amanhã”.

O bônus demográfico que favorecia o crescimento da economia brasileira desde a década de 1970 acabou cinco anos mais cedo que o previsto. Um novo estudo do IBGE, divulgado em 25 de julho de 2016, revelou que a população de idosos e crianças já cresce mais que a de brasileiros economicamente ativos, com idade entre 15 e 64 anos (MIRANDA; MENDES; SILVA, 2016). Essa inversão era prevista para 2023. O demógrafo José Eustáquio Diniz Alves, professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, disse não enxergar um momento demograficamente favorável ao país pela frente: “A janela demográfica começou a fechar, mas ainda não fechou totalmente. Vai entrar menos luz na economia. A questão é que ela não está sendo aproveitada com o atual nível de desemprego” (VILLAS BÔAS, 2018, p. 3).

A presença crescente de pessoas idosas na sociedade impõe o desafio de inserir o tema do envelhecimento populacional na formulação das políticas públicas e de implementar ações de prevenção e cuidado direcionados às suas necessidades, subsidiando a organização de uma rede com capacidade para ofertar serviços e ações no âmbito da proteção social.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **As contradições metabólicas do capital**: crise ecológica, envelhecimento e extinção humana. Bauru: Projeto editorial Praxis, 2020.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da precarização do trabalho**: ensaios de sociologia. Bauru: Projeto editorial Praxis, 2013.

ALVES, Giovanni. **O duplo negativo do capital**: ensaio sobre a crise do capitalismo global. Bauru: Projeto editorial Praxis, 2018.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e neodesenvolvimentismo**: choque de capitalismo e a nova degradação do trabalho no Brasil. Bauru: Projeto editorial Praxis, 2014.

CARVALHO, Carlos; FERRERO, Andrea; NECHIO, Fernanda. Demographics and real interest rates: inspecting the mechanism. **Federal Reserve Bank of San Francisco**, [S.L.], 2016. Disponível em: <http://www.frbsf.org/economic-research/publications/working-papers/wp2016-05.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

CERVELLATI, M.; SUNDE, U.; ZIMMERMANN, K.F. Demographic dynamics and long-run development: Insights for the secular stagnation debate. **Journal of Population Economics**, [S.L.], v. 30, n. 2, p. 401-432, 2017.

DISNEY, R. **Can we afford to grow older? A perspective on the economics of aging**. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

DIXON, S. Implications of population ageing for the labour market. **Labour Market Trends**, [S.L.], v. 111, n. 2, p. 67-76, 2003.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência**: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. São Paulo: Contracorrente, 2019.

FERRERÓ, G.; GROSS, M.; NERI, S. "On secular stagnation and low interest rates: Demography matters". **Working Paper Series**, Frankfurt, n. 2088, 2017.

GAGNON, Etienne; JOHANNSEN, Benjamin K.; LOPEZ-SALIDO, David. Understanding the new normal: the role of demographics. **FEDS Working Paper**, Washington, DC, n. 2016-080, 28 set. 2016.

HARARI, Yuval Noah. **21 Lições para o século XXI**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. São Paulo: L&PM, 2015.

HEYWOOD, John S.; SIEBERT, W. Stanley. Understanding the labour market for older workers: A survey. **IZA Discussion Paper**, Bonn, n. 4033, Feb. 2009. Disponível em: <http://ftp.iza.org/dp4033.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

HURD, M. D. The effect of labor market rigidities on the labor force behaviour of older workers. *In*: WISE, D. (ed.). **Advances in the economics of aging**. Chicago: University of Chicago Press, 1996. p. 11-60.

ILOSTAT. **Estimativas e projeções da força de trabalho**. Geneva: OIT, 2017.

IPEA. PNAD mostra aumento da escolaridade média do brasileiro. **Ipea**, Brasília, DF, 1 out. 2013. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20012](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20012). Acesso em: 16 ago. 2020.

MIRANDA, Gabriella Morais Duarte; MENDES, Antonio da Cruz Gouveia; SILVA, Ana Lucia Andrade da. O envelhecimento populacional brasileiro: desafios e consequências sociais atuais e futuras. **Rev. bras. geriatr. gerontol.**, v. 19, n. 3, p. 507-519, 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/pdf/rbgg/v19n3/pt\\_1809-9823-rbgg-19-03-00507.pdf](https://www.scielo.br/pdf/rbgg/v19n3/pt_1809-9823-rbgg-19-03-00507.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.

OIT. **Perspectivas Sociais e de Emprego no Mundo**: Tendências para Mulheres 2017: dados do Brasil. Geneva: OIT, 2017a. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_558359/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_558359/lang--pt/index.htm). Acesso em: 10 ago. 2020.

OIT. **Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo**: Tendencias 2018. Geneva: OIT, 2018b. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_631466.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_631466.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.

OIT. **Social protection for older persons**: key policy trends and statistics. Geneva: OIT, 2014. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_310211.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_310211.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.

OIT. **World Employment and Social Outlook**: Trends 2017. Geneva: OIT, 2017b. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_541211.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_541211.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.

OIT. **World Employment and Social Outlook**: Trends 2018. Geneva: OIT, 2018a. Disponível em: [http://abet-trabalho.org.br/wp-content/uploads/2019/01/wcms\\_615594.pdf](http://abet-trabalho.org.br/wp-content/uploads/2019/01/wcms_615594.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. São Paulo: Intrínseca, 2014.

RANDERS, Jorgen. **2052**: uma previsão global para os próximos quarenta anos. [S.l.]: Gráfica e Editora Stampapa, 2012.

ROBERTS, Michael. Demographic demise. **Michael Roberts Blog**, [S.L.], 8 mar. 2019. Disponível em: <https://thenextrecession.wordpress.com/2019/03/08/demographic-demise/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

VILLAS BÔAS, Bruno. Bônus demográfico termina com menor alta da população ativa. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 26 jul. 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/bonus-demografico-termina-com-menor-alta-da-populacao-ativa.ghtml>. Acesso em: 11 ago. 2020.

WALSH, Bryan. Human population projected to shrink at end of century. **Axios**, [S.L.], 18 jul. 2020. Disponível em: [https://www.axios.com/aging-population-families-fertility-rate-d0489021-c5b1-40d1-b8f4-82670a1f71f5.html?utm\\_source=IHME+Uupdates&utm\\_campaign=1e2362b12c-Weekly\\_Email\\_July\\_31\\_2020&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_1790fa6746-1e2362b12c-422608677](https://www.axios.com/aging-population-families-fertility-rate-d0489021-c5b1-40d1-b8f4-82670a1f71f5.html?utm_source=IHME+Uupdates&utm_campaign=1e2362b12c-Weekly_Email_July_31_2020&utm_medium=email&utm_term=0_1790fa6746-1e2362b12c-422608677). Acesso em: 1 ago. 2020.

WHO. **El envejecimiento y la capacidad de trabajo**. Genebra: WHO, 1993. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/36952/9243208357-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 ago. 2020.

---

# 9

## TRABALHO INTERMITENTE: A QUE VEIO? PARA ONDE VAI?<sup>1</sup>

---

Roberto Vêras de Oliveira<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos cinco anos, sob os Governos Temer e Bolsonaro, vive-se no Brasil um contexto de fortes pressões, visando ao desmonte do sistema de proteção social, o qual foi construído ao longo de décadas e que conta com dois pilares principais: a proteção ao trabalho e a seguridade social. Os temas da Reforma Trabalhista e da Reforma da Previdência, entre outros, emergiram como prioridades, nesse período, na agenda política nacional. Retorna, agora com mais força, um ambiente já vivenciado nos anos 1990.

Está em curso o maior retrocesso social da história do país. A aprovação da “Lei do Teto”<sup>3</sup> (BRASIL, 2016), da Lei da Terceirização<sup>4</sup> (BRASIL,

---

<sup>1</sup> Agradeço os comentários de Adalberto Cardoso e José Ricardo Ramalho para uma versão reduzida desse texto.

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia, Professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: roberto.veras.2002@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7751-6863>.

<sup>3</sup> Aprovada em 2016, essa foi uma das medidas mais duras em termos de efeitos sociais negativos. Apresentada na forma de uma emenda constitucional, estabeleceu um teto para o reajuste dos gastos públicos anuais, por um prazo de 20 anos, o que deve estar atrelado às taxas de inflação. Em especial, isso afeta a saúde, a educação e outras políticas sociais. Se o referido teto não for cumprido, até o reajuste do salário mínimo pode ser proibido.

<sup>4</sup> Em março de 2017, a Câmara aprovou um projeto de lei que autoriza a terceirização em todos os setores da economia, seja referente a atividades meio, seja com vistas a atividades fim, aplicável também ao setor público.



2017a), da Reforma Trabalhista (BRASIL, 2017b) e, mais recentemente, da Reforma da Previdência (BRASIL, 2019) convergem nessa direção. Os alvos principais são os direitos assegurados na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), e os benefícios trazidos com as políticas sociais dos governos anteriores<sup>5</sup>.

No que concerne às investidas sobre o tema da regulação do trabalho, uma das primeiras medidas do governo Temer foi, já no final de 2016, enviar ao Congresso um projeto de Reforma Trabalhista. Este foi elaborado com estratégica assessoria das entidades empresariais, com destaque para a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), de modo que se colocaram em completa sintonia com as demandas desses segmentos<sup>6</sup>.

Em março de 2017, o projeto entrou em análise na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, tendo recebido 457 emendas. Em ritmo acelerado, sem que houvesse debate com os sindicatos, com as centrais sindicais e com a sociedade em geral, e com a mídia predominantemente divulgando tão somente os argumentos a favor, o relatório final incorporou mudanças em mais de 100 artigos da CLT.

Em abril, o referido projeto foi aprovado na Câmara, com 296 votos a favor e 177 contra, e em julho foi aprovado no Senado, com 50 votos a 26, sem qualquer alteração no texto aprovado na Câmara, de modo que não se abrisse nova rodada de discussão na Câmara, para não retardar sua aprovação final. Logo em seguida, recebeu a sanção presidencial, tendo entrado em vigor no dia 11 de novembro do mesmo ano.

Nesse contexto, os novos impulsos de flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho, tendo a Reforma Trabalhista como carro-chefe, têm sido sistematicamente defendidos, nos discursos empresarial, midiático e governamental, sob o eufemismo de “modernização”. Contudo, trata-se de um movimento que aponta, indisfarçadamente,

---

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, Vêras de Oliveira (2018).

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, convergência de conteúdos entre a Reforma Trabalhista aprovada e o documento da Confederação Nacional da Indústria (2012).

para um retorno a um padrão de relações de trabalho similar em vários de seus aspectos ao que vigia em geral antes da introdução das formas modernas de regulação, simbolizada pela CLT.

A atual Reforma Trabalhista representa a maior mudança já realizada nos fundamentos do sistema trabalhista de origem varguista. Tem como principais pilares, em síntese elaborada pelo Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (2017) e Krein, Gimenez, Santos (2018):

- a) a primazia do negociado sobre o legislado – o que fragiliza e secundariza o papel do sistema legal, sobretudo nos seus aspectos de proteção social, priorizando as “livres negociações”, prevendo o poder de empregados e empregadores negociarem para menos vários direitos instituídos em lei;
- b) a desconfiguração da CLT - que mesmo sob limites (dado seu caráter restritivo e contraditório) instituiu, a partir da presença de alguns princípios fundamentais, um padrão de proteção das relações de trabalho no país;
- c) a fragilização do papel da Justiça do Trabalho - que historicamente funcionou, embora com muitos limites também, como instrumento de equilíbrio diante de uma relação que por sua condição é assimétrica, entre capital e trabalho, e que, em casos como o Brasil, apresenta-se ainda mais desigual e assimétrica. A isso se soma a introdução de medidas restritivas quanto ao acesso dos trabalhadores à Justiça do Trabalho, em especial as que geram insegurança nesses sobre as implicações financeiras de interpelar juridicamente os empregadores;
- d) a legalização de diferentes tipos de contrato – ao invés da referência do padrão histórico de contrato de trabalho integral, por tempo indeterminado e dotado de garantias sociais, opera-se o reconhecimento (seja por meio da regulamentação legal, seja por meio das negociações coletivas, seja por ambos) dos chamados contratos “atípicos”, em variadas formas;

- e) a substituição da intervenção estatal na resolução dos conflitos trabalhistas pela autocomposição das partes – esvaziando os instrumentos públicos de resolução desses conflitos;
- f) a fragilização da organização sindical - eliminando a principal fonte de financiamento para a maioria dos sindicatos (o imposto sindical deixa de ser obrigatório e passa a ser descontado do salário apenas de quem autorizar), esvaziando seu poder de negociação coletiva e minando as formas de acionamento sindical da Justiça do Trabalho.

Levando-se em conta que, de um lado, as medidas que vêm sendo tomadas<sup>7</sup> têm potencial (sobretudo a partir de uma ação sinérgica entre elas) para alterar substancialmente o padrão de regulação das relações de trabalho no país; mas que, de outro, há sempre uma distância entre a aprovação de um novo marco legal e sua implementação na prática, distância essa gerada pela ação prática dos atores estrategicamente reportados à esfera do trabalho e à sua regulação (trabalhadores, empregadores, órgãos do poder executivo, judiciário, ministério público, organizações da sociedade cível etc.); foi criada, em março de 2018, a Rede de Estudos e Monitoramento Interdisciplinar da Reforma Trabalhista (REMIR), por pesquisadores do tema do trabalho, oriundos da Economia, Sociologia, Direito, e de outras áreas do conhecimento, posicionados em instituições de ensino superior e de pesquisa de todo o país, com o propósito de acompanhar a implementação da Reforma na prática. Entre vários estudos já publicados por membros da REMIR, destaca-se Krein, Vêras de Oliveira e Filgueiras (2019), o qual produziu um balanço amplo dos primeiros 18 meses de implementação da Reforma.

No presente capítulo, trataremos mais especificamente sobre uma das inovações da nova legislação, o trabalho intermitente. Em que consiste

---

<sup>7</sup> As quais seguem seu curso na direção de um aprofundamento ainda maior da flexibilização e consequente precarização das relações de trabalho, a exemplo da Medida Provisória n° 905, de novembro de 2019, que instituiu o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, destinado a jovens de 18 a 29 anos, estabelecendo restrições de acesso aos direitos trabalhistas por parte dos contratados nessa modalidade. No momento se encontra em avaliação no Congresso Nacional e, enquanto não for votada (o novo prazo é 20 de abril), seguirá em vigência.

essa novidade? Como vem sendo implementada? Que tendências apresenta? Consideramos que o acompanhamento da implementação prática dos contratos de trabalho intermitente é relevante para uma melhor apreensão do teor e do alcance das mudanças em curso.

## 2 A CONDIÇÃO INCERTA E INSEGURA DO TRABALHO NO BRASIL E A NOVIDADE DO TRABALHO INTERMITENTE

Nos últimos meses, a grande mídia tem anunciado (e comemorado) amplamente sinais de queda na *taxa de desocupação* no país, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), assim como saldos positivos do emprego formal em 2019, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)<sup>8</sup>. A PNADC, contudo, disponibiliza indicadores de mercado de trabalho que evidenciam as limitações do uso isolado da taxa de desocupação.

Sob essa base de dados, o próprio Relatório de Inflação do Banco Central, de dezembro de 2019, pondera que contextos como o atual, “de contração econômica e recuperação gradual” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019, p. 37), e ainda associado à flexibilização da legislação trabalhista, favorecem a subocupação, o desemprego por desalento e uma crescente oferta de trabalho para complementar a renda domiciliar.

De fato, a *taxa de subutilização da força de trabalho* (que resulta da composição entre as *taxas de desocupação, de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas e de força de trabalho potencial*, na qual se inclui majoritariamente o *desemprego por desalento*) oscilou de 21,2% no terceiro trimestre de 2016, quando o país já se encontrava em um contexto de plena crise, para 24,1% no terceiro trimestre de 2018,

---

<sup>8</sup> Como ilustração, em matéria de 01 de fevereiro deste ano, a Revista Exame comenta: “o mercado de trabalho brasileiro começou a dar sinais mais robustos de recuperação no último trimestre de 2019. A taxa de desemprego começou o ano passado em 12,7%, terminou o trimestre encerrado em novembro em 11,2% e foi para 11% nos últimos três meses do ano” (TUON, 2020, p. 1).

sendo que no terceiro trimestre de 2019 permaneceu praticamente no mesmo patamar (24,0%).

O referido Relatório considera, ainda, que a retomada recente dos níveis de ocupação se deve em grande medida ao crescimento do emprego sem carteira e dos trabalhadores por conta própria e que, para o saldo no trabalho formal, concorreram os contratos de trabalho intermitente e em tempo parcial.

O trabalho intermitente é um componente do novo padrão de regulação do trabalho que vem sendo implementado no país, cujo marco mais importante foi a aprovação da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), voltada fundamentalmente à flexibilização dos contratos e desmantelamento das instituições públicas de regulação das relações de trabalho.

Em tal modalidade o contratado aguarda o chamado da empresa e recebe apenas pelas horas trabalhadas. O valor da hora de trabalho não pode ser inferior ao salário mínimo e ao salário dos demais empregados com mesma função. Com exceção do seguro-desemprego, o contratado tem os mesmos direitos dos demais empregados, mas na proporção das horas trabalhadas. Mesmo podendo estabelecer contrato com mais de uma empresa ao mesmo tempo, a tendência é que se limite a trabalhar poucas horas por semana, sem regularidade, percebendo salários abaixo do mínimo.

Trata-se, esse, de um fenômeno mundial, compondo um cenário de crescente mercantilização do trabalho (*commodification of work*)<sup>9</sup>. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), em documento sobre o crescimento dos contratos de trabalho não padronizados (*non-standard contracts*), alerta que tem havido nos países industrializados um processo de diversificação das formas de trabalho por tempo parcial, incluindo contratos por horas, até chegar à modalidade que não contempla previsão alguma de horas de trabalho, em alguns lugares denominado “contratos de zero hora” (*zero hour contracts*). No Reino Unido, no final

---

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, Lavery (2014).

de 2015, esse tipo de contrato já alcançava 2,5% da força de trabalho ocupada do país. Nos EUA, 10% da força de trabalho ocupada tinha, no mesmo ano, horários de trabalho irregulares (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2016).

No Brasil, a Reforma Trabalhista de 2017 não inaugura propriamente uma forma nova de relação de trabalho, visto que essa sempre foi uma opção de trabalho informal. O diferencial no novo contexto é a sua legalização, tornando-se uma forma extrema de regulação flexibilizada da jornada e da remuneração do trabalho. Ao lado de outras modalidades como o trabalho parcial, o teletrabalho, o autônomo exclusivo, a terceirização, entre outras, o trabalho intermitente passa a compor um leque de opções de contratação que concorrem para deteriorar as relações de trabalho, conforme demonstram os balanços produzidos em Krein, Vêras de Oliveira e Filgueiras (2019).

### 3 PROMESSA E REALIDADE

Durante a tramitação da Reforma Trabalhista no Congresso, o então Ministro do Trabalho, Ronaldo Nogueira, garantiu que, juntos, os contratos de trabalho intermitente, por tempo parcial e teletrabalho, gerariam, em 2 anos, cerca de 2 milhões de novos empregos formais<sup>10</sup>. Quanto ao trabalho intermitente, contudo, de novembro de 2017 a dezembro de 2019, as admissões chegaram, segundo o CAGED, a apenas 220.957 (0,68% de todos os admitidos no período)<sup>11</sup>. Considere-se, contudo, que o saldo gerado (descontando-se as demissões) foi significativo, chegando a 134.454 (20,6% do saldo total). Esse contraste no peso até agora dos contratos de trabalho intermitente, entre o percentual de admitidos e o saldo gerado, justifica-se pelo caráter destoante dessa modalidade de

---

<sup>10</sup> Ver matéria do R7 Notícias (MINISTRO..., 2017).

<sup>11</sup> O CAGED registra todo contrato de trabalho intermitente como trabalho formal, mesmo se o contratado não for convocado para trabalhar. Já a PNADC só considera ocupado o trabalhador intermitente que trabalhou mais de uma hora na semana de referência.

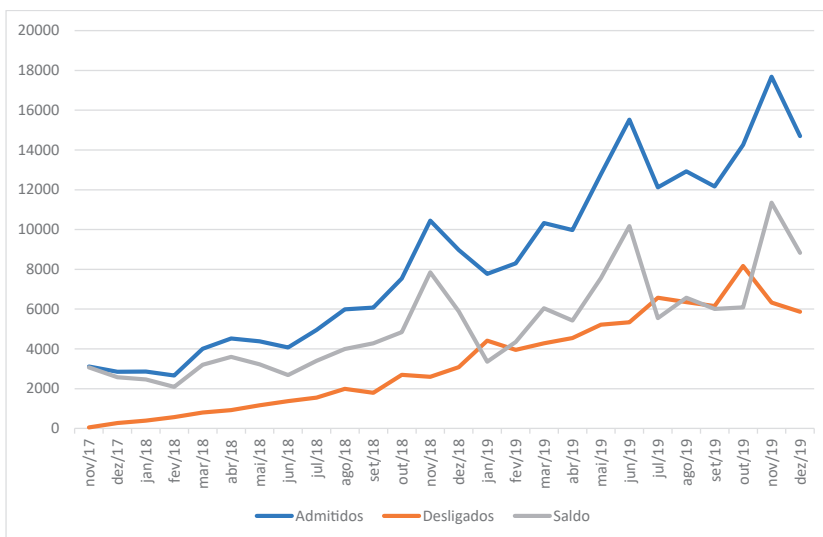
contratação em relação à altíssima rotatividade do emprego no Brasil<sup>12</sup>. Da parte dos empregadores não há necessidade de manter girando a ciranda contratação-demissão-contratação na mesma velocidade dos contratos convencionais, visto que o trabalhador contratado na modalidade intermitente fica à disposição do empregador sem que, enquanto dure o contrato e não venha a ser acionado, represente custos empregatícios para o primeiro.

Entre agosto a dezembro de 2019, os percentuais acima referidos corresponderam a 1,13% e 27,5%, respectivamente, indicando uma tendência ascendente em ambos os casos. Nota-se pelo Gráfico 1 que as admissões e o saldo nessa modalidade de contrato têm mantido, embora de modo oscilante, trajetórias ascendentes ao longo do período, com três momentos de pico (novembro de 2018 e junho e novembro de 2019), refletindo movimentos sazonais da oferta de emprego.

---

<sup>12</sup> Ver a respeito, por exemplo, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2015).

**Gráfico 1 – Trabalho intermitente: número de admitidos, demitidos e saldo - nov./17 a dez./19**

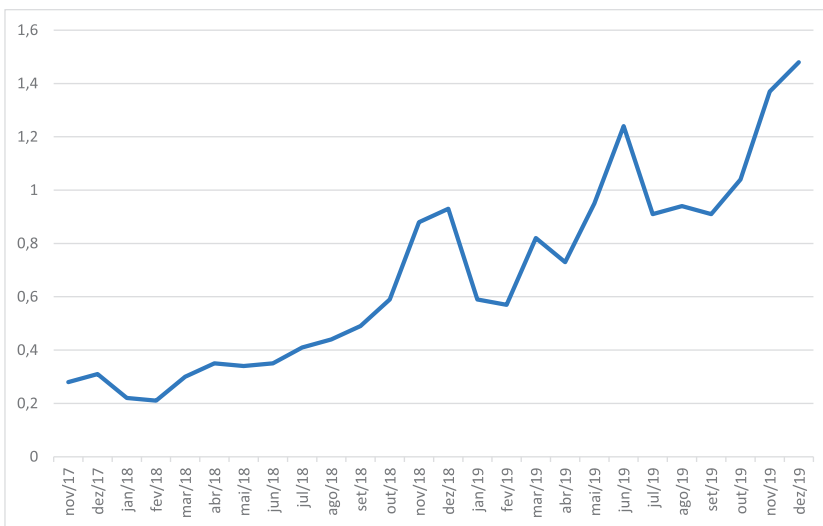


Fonte: CAGED.

Pelo que se depreende do Gráfico 2, quanto à participação relativa dos contratos de trabalho intermitente no total de admitidos, apesar da inexpressividade relativa se confirmar, nota-se uma clara tendência de crescimento ao longo da série (passando de um patamar de 0,3% para 1,5%), com variações positivas mais expressivas nos três meses acima referidos.



**Gráfico 2 – Percentual das admissões de trabalho intermitente sobre o total de admitidos - nov./17 a dez./19**



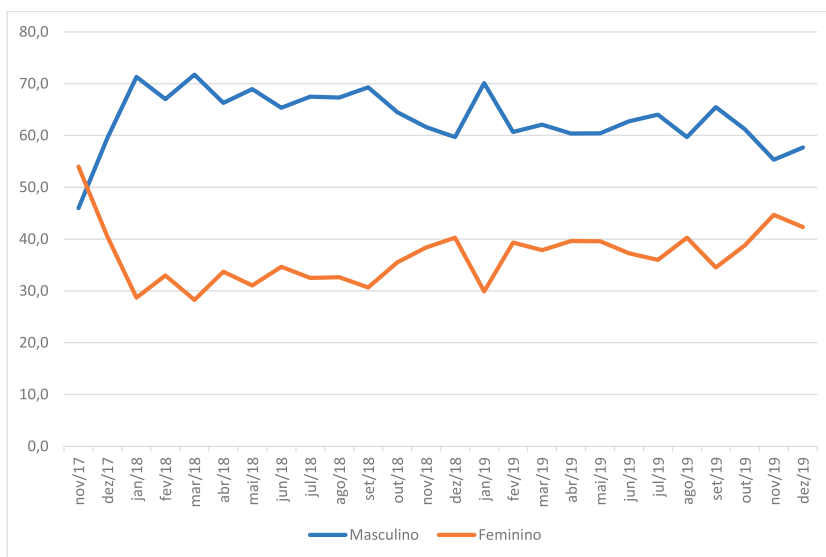
Fonte: CAGED.

Para uma melhor apreensão das tendências que envolvem a implementação do trabalho intermitente, passemos a analisar agora os perfis dos trabalhadores contratados e das empresas contratantes.

#### **4 SEXO, FAIXA ETÁRIA E ESCOLARIDADE DOS ADMITIDOS**

Segundo o CAGED, quanto ao *sexo*, os trabalhadores intermitentes admitidos entre novembro de 2017 e dezembro de 2019, foram compostos por 62,3% homens e 37,7% mulheres, correspondendo aos seus respectivos pesos no total de admitidos, de 60,4% e 39,6%. A participação feminina nesse tipo de contrato, mantendo-se na maior parte do tempo entre 30 e 40%, acompanha o movimento ascendente para o conjunto dos admitidos no segmento trabalho intermitente.

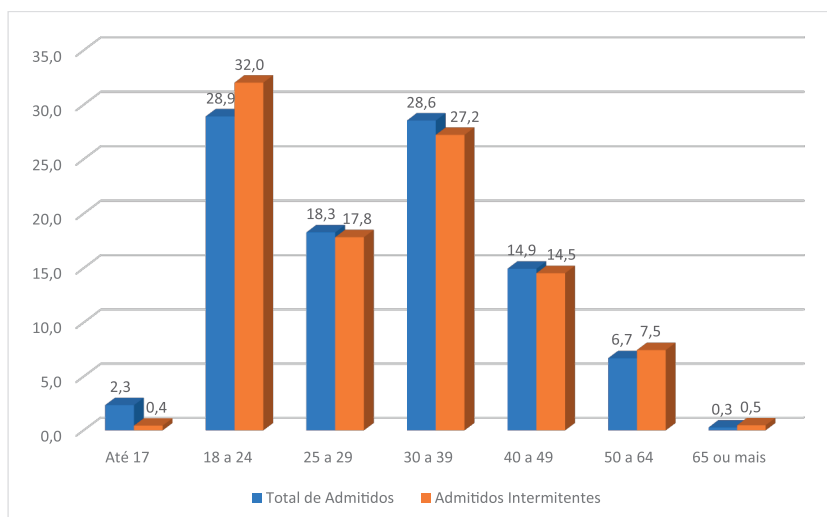
**Gráfico 3 – Peso dos homens e mulheres admitidos para trabalho intermitente frente aos respectivos totais de admitidos - nov./17 a dez./19**



Fonte: CAGED.

Também sobre *faixa etária*, não se notam maiores discrepâncias entre os contratos para trabalho intermitente e o conjunto dos admitidos. Apenas para os segmentos de 18 a 24 e de 50 a 64 anos, conforme ilustra o Gráfico 4, as admissões para o primeiro suplantaram as do segundo caso, sendo de 32,0% contra 28,9% e de 7,5% contra 6,7%, respectivamente.

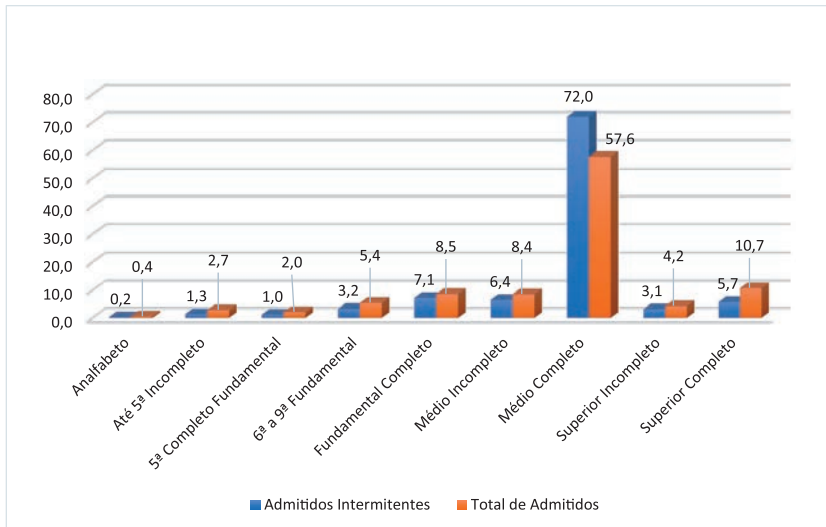
**Gráfico 4 – Proporção de admitidos por faixa etária: trabalho intermitente e total de admitidos (%) - nov./17 a dez./19**



Fonte: CAGED.

No quesito *nível de escolaridade*, nota-se (como ilustra o Gráfico 5) uma maior concentração proporcional de contratados para trabalho intermitente no segmento “médio completo”, de 72,0%, contra 57,6% para o conjunto dos admitidos. Se considerarmos os contratados com até “médio completo”, teremos 91,2%, no primeiro caso, e 85,0%, no segundo.

**Gráfico 5 – Proporção de admitidos por grau de escolaridade: trabalho intermitente e total de admitidos (%) - nov./17 a dez./19**



Fonte: CAGED.

Os dados até aqui considerados sobre a implementação do trabalho intermitente apresentam algumas tendências contraditórias: o peso de admitidos é ainda inexpressivo, mas sempre crescente; contrasta com tal peso, uma participação já bem relevante, e crescente, quanto ao saldo gerado; os níveis de contratação nessa modalidade se mantêm no conjunto muito baixos, mas se nota uma trajetória em permanente crescimento; as admissões envolvem majoritariamente homens, mas a presença de mulheres segue igual tendência de expansão, ao passo que se mostram com clara direção em outros aspectos: predomina amplamente, entre os admitidos, os jovens-adultos e os com nível médio completo de escolaridade. Não obstante isso, observando-se as ocupações com maiores incidências, os níveis de qualificação exigidos são predominantemente baixos. Vejamos o que nos dizem os dados sobre perfis ocupacionais dos admitidos.

## 5 OCUPAÇÃO DOS ADMITIDOS

Analisando-se o perfil dos admitidos quanto ao quesito da *ocupação*, segundo a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), observa-se que, entre novembro de 2017 e dezembro de 2018 (conferir Tabela 1), assim como para o total de admitidos, nos contratos de trabalho intermitente têm predominado ocupações com baixos níveis de qualificação. Em geral se referem a ocupações inseridas nas atividades de comércio (onde se posicionam as três ocupações com maior incidência: “assistente de vendas”, com 10,7% dos admitidos nessa modalidade, “repositor de mercadorias”, com 4,7% e “atendente de lojas e mercados”, com 4,1%), de serviços (onde se destacam “vigilante”, “faxineiro”, “garçom” etc.), mas também na construção civil (“servente de obras”, “pedreiro”) e na indústria (“alimentador de linha de produção” e outros).

Do total de 1.412 ocupações incidentes entre os admitidos para trabalho intermitente no referido período, 20 ocupações totalizaram 54,2%, o que indica uma grande concentração. Para se ter um parâmetro, as mesmas ocupações, embora tradicionalmente apresentem elevadas proporções entre os contratados em geral, no período considerado somaram um percentual expressivo porém bem abaixo do referido acima: 33,8% do total de admitidos.

Ainda com a Tabela 1, no contraste entre os percentuais para cada ocupação de admitidos para trabalho intermitente e os percentuais das ocupações correspondentes no total de admitidos, ganham ainda mais destaque, pelos contrastes das proporções apresentadas nos dois segmentos, as ocupações de “assistente de vendas”, “repositor de mercadorias” e “atendente de lojas e mercados”.

**Tabela 1 – Distribuição percentual dos admitidos por ocupação da CBO por contratos de trabalho intermitente e por total de admitidos - nov./17 a dez./19**

<b>CBO 2002 Ocupação</b>	<b>% dos admitidos para trabalho intermitente</b>	<b>% do total de admitidos</b>
Assistente de vendas	10,7	0,6
Repositor de mercadorias	4,7	1,9
Atendente de lojas e mercados	4,1	1,4
Servente de obras	3,8	3,1
Vigilante	3,6	1,0
Faxineiro	3,6	4,2
Alimentador de linha de produção	2,9	3,5
Operador de caixa	2,9	2,7
Vendedor de comércio varejista	2,4	6,5
Soldador	2,0	0,5
Garçom	1,9	0,7
Mecânico de manutenção de máquinas, em geral	1,8	0,5
Embalador, a mão	1,7	0,8
Pedreiro	1,4	1,4
Recepcionista, em geral	1,4	1,6
Atendente de lanchonete	1,3	1,7
Montador de máquinas	1,1	0,2
Porteiro de edifícios	1,0	1,1
Eletricista de instalações	1,0	0,4
Cuidador em saúde	0,9	0,0
<b>Subtotais</b>	<b>54,2</b>	<b>33,8</b>

Fonte: CAGED.

Comparando-se o período de novembro de 2017 a novembro de 2018 com o seguinte, de dezembro de 2018 a dezembro de 2019,

notam-se algumas evoluções que podem ser úteis de serem registradas, conforme se pode constatar na Tabela 2. Os “assistentes de vendas” se mantêm na dianteira nos dois casos, sendo que passa a apresentar uma menor proporção, quando outras ocupações incidentes no comércio ganham posição, especialmente “repositores de mercadorias” e “atendentes de lojas e mercados”. Em comum se apresenta o fato de que, praticamente com as mesmas ocupações, as 20 com maior incidência em ambos os casos somam mais de 50% dos registros de admissão na referida modalidade, sendo que no segundo período tal proporção foi ainda maior, passando de 52,5% para 56,8%. A maior concentração desses contratos entre as 20 ocupações com maior incidência em cada caso ganha mais destaque quando se considera que o número de ocupações compreendidas entre os admitidos passou de 1.029, no primeiro período, para 1.274, no segundo (um crescimento de 23,8%).

**Tabela 2 – Distribuição percentual dos admitidos por ocupação da CBO por contratos de trabalho intermitente e por total de admitidos - nov./17 a dez./19**

<b>% dos admitidos para trabalho intermitente nov./2017-nov./2018</b>		<b>% dos admitidos para trabalho intermitente dez./2018-dez./2019</b>	
Assistente de vendas	14,1	Assistente de vendas	9,4
Servente de obras	4,1	Repositor de mercadorias	6,1
Atendente de lojas e mercados	3,4	Atendente de lojas e mercados	4,4
Faxineiro	3,1	Vigilante	4,3
Alimentador de linha de produção	2,9	Faxineiro	3,8
Garçom	2,4	Servente de obras	3,7
Soldador	2,4	Operador de caixa	3,4
Vendedor de comércio varejista	2,3	Alimentador de linha de produção	3,0
Vigilante	2,0	Vendedor de comércio varejista	2,4
Embalador, a mão	1,9	Soldador	1,9
Mecânico de manutenção de máquinas, em geral	1,8	Mecânico de manutenção de máquinas, em geral	1,8
Pedreiro	1,6	Garçom	1,7
Operador de caixa	1,6	Embalador, a mão	1,7
Recepcionista, em geral	1,4	Recepcionista, em geral	1,3
Repositor de mercadorias	1,3	Pedreiro	1,3
Atendente de lanchonete	1,2	Porteiro de edifícios	1,3
Eletricista de instalações	1,1	Atendente de lanchonete	1,3
Montador de máquinas	1,1	Montador de máquinas	1,1
Armazenista	1,0	Cuidador em saúde	1,1
Caldeireiro (chapas de ferro e aço)	0,9	Ajudante de motorista	0,9
Auxiliar nos serviços de alimentação	0,9	Eletricista de instalações	0,9
<b>Subtotal</b>	<b>52,5</b>	<b>Subtotal</b>	<b>56,8</b>

Fonte: CAGED.



## 6 SOBRE OS CONTRATANTES

No que concerne aos setores de atividades, as contratações nessa modalidade, de novembro de 2017 a dezembro de 2019, distribuíram-se da seguinte forma, segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) (ver Tabela 3): 1,4% na agropecuária; 23,8% na indústria; 30,5% no comércio; e 44,2% nos serviços. Enquanto isso, para o total de admitidos, tais proporções foram, respectivamente, de: 6,1%, 25,0%, 26,1% e 42,8%. Nesse quadro geral, vê-se que são próximas as proporções entre os dois grupos, sendo que as principais diferenças estão em uma proporção menor na agropecuária e maior no comércio, quando comparadas as admissões para trabalho intermitente com o total de admissões.

Quando desagregados os dados por seções da CNAE (ainda com a Tabela 1), a comparação entre os dois grupos acima referidos revela pesos relativos maiores em favor das admissões para trabalho intermitente nos seguintes casos, além do "comércio" (com 30,5% contra 26,1%, respectivamente): na "construção" (13,2% contra 9,2%), nas "atividades administrativas e serviços complementares" (19,9% e 13,1%) e no segmento de "alojamento e alimentação" (7,2% e 6,8%).

**Tabela 3 – Distribuição percentual dos admitidos por seção da CNAE por contratos de trabalho intermitente e por total de admitidos - nov./17 a dez./19**

<b>Seção da CNAE</b>	<b>% total de admitidos</b>	<b>% trabalho intermitente</b>
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	6,1	1,4
Indústrias extrativas	0,3	0,2
Indústrias de transformação	14,9	10,2
Eletricidade e gás	0,1	0,0
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	0,5	0,2
Construção	9,2	13,2
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	26,1	30,5
Transporte, armazenagem e correio	5,1	4,2
Alojamento e alimentação	6,8	7,2
Informação e comunicação	2,2	1,0
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	1,1	0,1
Atividades imobiliárias	0,4	0,3
Atividades profissionais, científicas e técnicas	3,2	4,6
Atividades administrativas e serviços complementares	13,1	19,9
Administração pública, defesa e seguridade social	0,4	0,0
Educação	3,1	2,2
Saúde humana e serviços sociais	4,5	1,8
Artes, cultura, esporte e recreação	0,7	1,2
Outras atividades de serviços	2,3	1,7
Serviços domésticos	0,0	0,0
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	0,0	0,0

Fonte: CAGED.

Quanto ao tamanho dos estabelecimentos, segundo mostra a Tabela 4, o trabalho intermitente apareceu em todos os estratos considerados pelo CAGED e em proporções próximas às verificadas para o conjunto dos admitidos no período, embora percentuais maiores sejam notados nos estabelecimentos de 20 a 49 (18,5% contra 14,1%), 50 a 99 (12,4% contra 9,4%) e 100 a 249 empregados (15,2% contra 10,5%). Ou seja, os pequenos e médios estabelecimentos se mostraram relativamente mais propensos à contratação do trabalho intermitente, contrastando com os micro e grandes. Considere-se que, enquanto os estabelecimentos com 20 a 249 empregados somaram 46,1% das contratações para trabalho intermitente, os abaixo desse porte representaram 37,6% de tais contratações e os acima, 16,3%.

**Tabela 4 – Distribuição percentual dos admitidos por tamanho de estabelecimentos segundo o número de empregados, para contratos de trabalho intermitente e para total de admitidos - nov./17 a dez./19**

<b>Tamanho do estabelecimento</b>	<b>% Total de admitidos</b>	<b>% Trabalho intermitente</b>
Até 4	22,8	20,3
De 5 a 9	9,8	6,9
De 10 a 19	11,4	10,4
De 20 a 49	14,1	18,5
De 50 a 99	9,4	12,4
De 100 a 249	10,5	15,2
De 250 a 499	6,7	6,7
De 500 a 999	5,5	4,2
1000 ou MAIS	9,9	5,4
Total	100	100

Fonte: CAGED.

## 7 COMENTÁRIOS FINAIS

A legalização do trabalho intermitente é uma das expressões mais radicais do atual processo de flexibilização, ao não prever jornada de trabalho previamente definida e ao estabelecer a remuneração estritamente pelas horas trabalhadas. Esse potencial precarizante foi, durante a aprovação da Reforma Trabalhista, obnubilado pelo discurso da “modernização” das relações de trabalho e pelas promessas da geração de emprego e formalização.

A baixa incidência desse tipo de contrato, até agora, permite concluir que a promessa de geração de emprego por essa via não se concretizou. Contudo, especialmente algumas ocupações vêm apresentando relevância nas admissões, sobretudo se concentrando nos setores do comércio e dos serviços, onde predominam baixas qualificações e remunerações.

De outra parte, tal modalidade de contratação vem se mantendo desde o início em trajetória ascendente e, quanto ao saldo gerado (diante da altíssima rotatividade no emprego no país), já é expressivo.

Trabalhamos com a hipótese principal de que as admissões para trabalho intermitente não avançaram mais em razão da presença de uma cultura do trabalho informal em amplos segmentos do empresariado brasileiro. Com a persistência da crise econômica, a debilitação dos sindicatos e dos serviços de fiscalização do trabalho, o fato dos tribunais ainda estarem por se posicionar sobre questionamentos referentes à Reforma Trabalhista de 2017, as formas “atípicas de contratação” previstas na nova legislação, a exemplo do trabalho intermitente, tendem a ter menor apelo diante do revigoramento da informalidade.

Uma segunda hipótese é a de que tais contratações não avançaram para um patamar mais elevado por desconhecimento e/ou insegurança jurídica por parte dos empregadores<sup>13</sup>. A conferir se com o passar do tempo essa modalidade de contratação ganhará uma posição

---

<sup>13</sup> Ver por exemplo depoimentos de representantes de empregadores na reportagem da UOL Economia (ANTUNES, 2019).

expressivamente mais relevante. Até o momento, mantém-se sob uma trajetória de permanente crescimento.

Sobre uma maior concentração relativa dessa modalidade de contrato nos estabelecimentos pequenos e médios (entre 20 e 249 empregados), apresentamos as seguintes hipóteses: os micro estabelecimentos são mais propensos à opção pelo trabalho informal, comparativamente aos de maior porte, de modo que, mesmo sendo responsáveis por mais de um terço das contratações para trabalho intermitente, apresentam menor potencial de contratação para essa modalidade na comparação com a distribuição dos admitidos em geral; os grandes estabelecimentos são mais cautelosos do ponto de vista jurídico, sendo mais propensos a aguardar por mais segurança; os pequenos e médios estão mais abertos a incorporar a novidade, uma vez que são mais receptivos aos argumentos dos consultores jurídicos e contábeis e se deixam influenciar mais facilmente pelos exemplos de outros estabelecimentos do mesmo ramo e porte. Uma outra hipótese é a de que os estabelecimentos que mais contratam trabalho intermitente são de setores onde, coincidentemente, predominam os de médio porte (comércio, construção e serviços), não havendo nessa hipótese necessariamente uma relação causal entre porte do estabelecimento e propensão à contratação de trabalho intermitente.

Acreditamos que uma melhor avaliação das tendências de implementação do trabalho intermitente vai depender de fatores tais como: a continuidade do monitoramento a partir de dados da PNADC, CAGED, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), da Justiça etc.; a realização de pesquisas qualitativas, para melhor compreender os motivos e circunstâncias que levam os empregadores a contratarem nessa modalidade (estaria havendo, com tais contratos, formalização de informais ou substituição de contratos formais convencionais?), assim como as percepções dos trabalhadores, das lideranças sindicais, operadores do Direito, gestores públicos, e outros, sobre como vêm se adequando/resistindo ao novo contexto; e dar continuidade a estudos mais amplos, comparando as sucessivas alterações no padrão de regulação do trabalho no Brasil com o que ocorre em âmbito global.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Leda. Sem jornada e salário fixos. **UOL Economia**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/trabalho-intermittente-reforma-trabalhista-/#tematico-1>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de inflação. **Relatório de Inflação**, Brasília, DF, v. 21, n. 4, p. 173, dez. 2019. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/12/Relatorio-trimestral-de-inflacao.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 13 nov. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 16 dez. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113429.htm). Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 31 mar. 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113429.htm). Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 14 jul. 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm). Acesso em: 14 abr. 2020.

CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO. **Contribuição crítica à reforma trabalhista**. Campinas: Unicamp, 2017. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/Dossie14set2017.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **101 propostas para modernização trabalhista**. Brasília, DF: CNI, 2012. Disponível em: [https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/c0/9e/c09e210e-a7bc-4e12-adfa-7edeabc-f73578/20130206173400990740i.pdf](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/c0/9e/c09e210e-a7bc-4e12-adfa-7edeabc-f73578/20130206173400990740i.pdf). Acesso em: 14 abr. 2020.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade em números**. Brasília, DF: MTE/DIEESE, 2015.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects**. Geneva: ILO, 2016. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms\\_534326.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_534326.pdf). Acesso em: 14 abr. 2020.

KREIN, José Dari; GIMENEZ, Dennis Maracci; SANTOS, Anselmo Luis dos (org.). **Dimensões críticas da reforma trabalhista**. Campinas: Curt Nimuendajú, 2018.

KREIN, José Dari; VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto; FILGUEIRAS, Vitor Araújo (org.). **Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade**. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019.

LIVERY, Scott. The politics of precarious employment in europe: 'zero hour' contracts and the commodification of work. *In*: CARDOSO, Pedro Miguel *et al.* (ed.). **Precarious employment in Europe**. Brussels: FEPS, 2014. p. 6-16. Disponível em: [https://www.renner-institut.at/fileadmin/user\\_upload/Themen/Europa/wg\\_precarious\\_employment\\_in\\_europe.pdf#page=7](https://www.renner-institut.at/fileadmin/user_upload/Themen/Europa/wg_precarious_employment_in_europe.pdf#page=7). Acesso em: 14 abr. 2020.

MINISTRO do Trabalho diz que reforma trabalhista pode gerar 2 milhões de empregos em 2 anos. **R7**, São Paulo, 17 jul. 2017. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/ministro-do-trabalho-diz-que-reforma-trabalhista-pode-gerar-2-milhoes-de-empregos-em-2-anos-17072017>. Acesso em: 14 abr. 2020.

TUON, Ligia. Os sinais que apontam para recuperação mais robusta no mercado de trabalho. **Exame**, São Paulo, 1 fev. 2020. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/mercado-de-trabalho-comeca-a-dar-sinais-mais-robustos-de-recupera-cao/>. Acesso em: 14 abr. 2020.

VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto. Brazilian labour reform in historical perspective. **Global Labour Journal**, [S.L.], v. 9, n. 3, p. 319-338, 2018. Disponível em: <https://mulpress.mcmaster.ca/globallabour/article/view/3480/3204>. Acesso em: 14 abr. 2020.

---

# 10

## SALÁRIO MÍNIMO NO BRASIL: VALORIZAÇÃO E PARÂMETROS DE REAJUSTE (1994-2020)

---

Rosana A. Ribeiro<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

No século XIX,<sup>2</sup> o salário mínimo surgiu em resposta às reivindicações dos movimentos trabalhistas por uma remuneração mais justa aos trabalhadores pouco qualificados e sem representantes de seus interesses. Na perspectiva do movimento sindical, o governo teria a responsabilidade de fixar um piso salarial que lhes assegurasse uma vida digna e saudável. No presente, muitas nações definem que o valor do salário mínimo deveria garantir uma vida razoável ao trabalhador e à sua família. O piso nacional possibilitaria aos recebedores e seus familiares a aquisição de comida, a habitação, o acesso a produtos de vestuário e de higiene e ao lazer. Dito de outro modo, se no passado o salário mínimo remuneraria de forma justa o operariado de pouca qualificação, atualmente o regramento de muitos países estabelece que seu valor deva proporcionar uma vida digna, também, aos familiares dos trabalhadores.

O salário mínimo é adotado pela maioria das nações ocidentais. Os valores do piso salarial, os parâmetros do seu reajuste, a periodicidade de sua correção e os atores envolvidos nesse processo variam de país para país. As razões para a variação incluem a heterogeneidade econômica e a política das nações. Em meio a essa diversidade de políticas salariais, o artigo I-1 da Convenção nº 131 da Organização Internacional do Trabalho (1984, p. 2) estabelece que

---

<sup>1</sup> Professora do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

<sup>2</sup> O salário mínimo foi fixado pioneiramente na Nova Zelândia (1894) e na Austrália (1896).



Todo Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratificar a presente Convenção comprometer-se-á a estabelecer um sistema de salários mínimos que proteja todos os grupos de assalariados cujas condições de trabalho forem tais que seria aconselhável assegurar-lhes a proteção.

Por outro lado, o Artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, p. 1) instituiu que

Todos os seres humanos que trabalhem têm direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhes assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e complementada, se necessário, por outros meios de proteção social.

Um dos passos fundamentais para implementar a política de salário mínimo é definir objetivos, em seguida seu valor, então os parâmetros de sua correção e os intervalos de reajustes. Dentre os motivos de fixação do salário mínimo, cabe ressaltar a criação de um piso salarial para os trabalhadores mais vulneráveis, a introdução de uma remuneração justa aos operários menos qualificados e a promoção do crescimento e da estabilidade econômica. Em suma, a fixação do valor do salário mínimo deve procurar equilibrar duas forças: a justiça social e a produtividade do trabalho — forças conflitantes na maioria das vezes.

No Brasil, o salário mínimo foi regulamentado pelo Decreto-lei nº 399, de 30 de abril de 1938 (BRASIL, 1938). No dia 1º de maio de 1940, o então presidente Getúlio Vargas fixou, via Decreto-lei nº 2.162 (BRASIL, 1940), os valores dos salários mínimos, que começaram a vigorar em 8 de julho. Como se lê no Art.76 da Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 1943, p. 17),

Salário mínimo é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, inclusive trabalhador rural, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do País, as suas

necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transportes.

Posteriormente, uma lei ordinária estabeleceu o salário-família como complemento à remuneração e lhe deu caráter familiar.<sup>3</sup> Além disso, o inciso IV do Art. 7º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) manda incluir, no cálculo do salário mínimo, a saúde, o lazer, a educação e a Previdência Social. Noutras palavras, a definição do termo necessidade básica se modifica ao longo do tempo; logo, também as atribuições do salário mínimo se alteram na legislação nacional.

O salário mínimo é fixado pelo Poder Executivo, por meio de lei federal. Mas a Lei complementar nº 103, de 14 de julho de 2000, autoriza os estados a fixarem o piso salarial proporcional à extensão e complexidade do trabalho aos empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho (BRASIL, 2000).

No período 1995-2019, prevaleceu um movimento de elevação do poder aquisitivo do salário mínimo. Os parâmetros do reajuste do piso salarial foram explícitos em alguns governos e implícitos em outros. A recuperação do poder de compra do salário mínimo e os critérios de reajuste geraram discussão intensa no meio acadêmico e político. Geralmente, discute-se a importância da introdução da variação da produtividade do trabalho nos parâmetros de correção do salário mínimo.

A inflação no Brasil permanece em patamares superiores à variação de preços em países desenvolvidos,<sup>4</sup> enquanto a desigualdade dos rendimentos<sup>5</sup> é maior. Posto isso, a elaboração de uma política de salário mínimo requer fixar os parâmetros de sua correção e a periodicidade de seu reajuste a fim de, no mínimo, preservar seu poder de compra. Além disso, a disparidade enorme de rendimentos na economia torna o salário

---

<sup>3</sup> Constituição Federal de 1988, inciso IV do Art. 7 (BRASIL, 1988).

<sup>4</sup> A título de ilustração, em 2018, a inflação na Alemanha permaneceu em 1,73%; no Brasil, atingiu 3,43%.

<sup>5</sup> No período 2010-7, o índice de Gini na Alemanha foi de 31,7%; no Brasil, alcançou 51,3% (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2018).

mínimo um instrumento importante de distribuição de renda. O uso do piso salarial com finalidade distributiva deve considerar e ponderar a produtividade do trabalho daqueles que exercem ocupações menos qualificadas no propósito de evitar que percam o emprego — sobretudo no mercado formal de trabalho— em caso de alterações significativas do valor do salário mínimo.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo foi analisar a razão entre o salário mínimo e o salário médio/mediano dos trabalhadores no mercado formal de trabalho (assalariados regulamentados), bem como a evolução da variação do salário mínimo real e a variação da produtividade do trabalho no período recente. Para estimar a relação entre o salário mínimo e o salário médio foi adotado o índice de Kaitz (1970). Hyman Kaitz criou um índice que mede a razão entre o valor do salário mínimo e o valor do salário médio da economia. Esse índice teve adaptações como a divisão do valor do salário mínimo e do valor do salário mediano.<sup>6</sup> Por outro lado, a variação da produtividade agregada do trabalho é mensurada por meio da variação Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* em dólares comparáveis.

Este estudo compreende cinco seções, além desta introdução. A primeira seção expõe uma discussão dos prováveis impactos do salário mínimo no mercado de trabalho segundo a teoria econômica. A segunda seção apresenta uma análise do movimento do salário mínimo real no Brasil no período 1994-2020. A terceira seção trata da evolução do índice de Kaitz basicamente no mesmo período. A quarta seção lida com as variações do salário mínimo e as variações da produtividade do trabalho na economia brasileira no passado recente. A quinta seção contém as notas conclusivas.

---

<sup>6</sup> A mediana corresponde ao valor que divide um conjunto de valores ordenados em partes iguais.

## 2 SALÁRIO MÍNIMO E TEORIA ECONÔMICA

A teoria econômica *mainstream* analisa e presume as consequências da imposição do salário mínimo ao mercado de trabalho. O modelo de concorrência perfeita no mercado de trabalho é uma das primeiras tentativas de avaliar tais impactos. Nesse modelo, um salário mínimo estabelecido acima do salário de equilíbrio<sup>7</sup> — ou do nível de produtividade do trabalho — força os empregadores a fazer demissões. O salário mais alto, também, encoraja trabalhadores adicionais a entrar na força de trabalho. Ou seja, o salário mínimo gera e eleva o nível de desemprego. Vale lembrar quatro condições que definem a concorrência perfeita: número elevado de agentes (empresas e trabalhadores), produto homogêneo (trabalho), livre mobilidade dos recursos e o perfeito conhecimento. O cumprimento dessas condições definiria uma situação de concorrência perfeita; logo, o salário de equilíbrio corresponderia ao valor da produtividade do trabalho. O mercado de concorrência perfeita, ao funcionar livremente — sem a presença do salário mínimo —, conduz a uma situação de equilíbrio no mercado de trabalho. Noutras palavras, a oferta e a demanda por emprego são iguais. Nesse modelo, a imposição do salário mínimo elevaria o nível de salários e geraria desemprego.

O modelo de concorrência perfeita no mercado laboral supõe que os salários são o único custo com trabalho da empresa. Mas os empregadores têm custos fixos, também, com a mão de obra, tais como gastos com contratação e treinamento de trabalhadores. Na década de 1960, a economia neoclássica incorporou ao seu modelo o custo fixo com trabalho baseada na contribuição de Walter Oi (1962). A introdução da hipótese dos custos fixos promove várias alterações no modelo de concorrência perfeita. Uma das mudanças está na velocidade do ajustamento no mercado de trabalho. Assim, na presença de custos fixos, se um trabalhador é demitido, a empresa incorre em custos de procura

---

<sup>7</sup> O salário de equilíbrio compreende o salário que equilibra a oferta e a demanda de trabalho. Os empregadores decidem contratar até o ponto em que a produtividade do trabalho é igual ao salário real. Dessa forma, o ponto de equilíbrio corresponde à igualdade entre produtividade do trabalho e salário real.

por outro trabalhador. Desse modo, o ajuste não é instantâneo. Mas a empresa pode utilizar mais intensamente a mão de obra contratada, sem a necessidade de incorrer em custos de procura por certo período.

Acrescente-se que os custos fixos introduzem uma distinção entre o salário e os custos da firma. No modelo de concorrência perfeita, no ponto de maximização dos lucros, verifica-se a igualdade entre o salário e o valor do produto marginal do trabalho. Ao se introduzir a suposição de custos fixos com trabalho no ponto de otimização dos rendimentos, o valor presente dos custos (salários mais custos fixos com trabalho) deve se igualar ao valor presente da produtividade marginal. Noutras palavras, no ponto de equilíbrio o salário não é igual ao valor da produtividade marginal; antes, é inferior.

Os custos fixos suavizam as quantidades de trabalhadores contratados e demitidos ao longo do ciclo econômico na medida em que as empresas se tornam mais cautelosas, sobretudo se os custos fixos com trabalhadores forem elevados. Na presença de custos fixos com mão de obra, a fixação de um valor do salário mínimo acima do salário de equilíbrio não acarreta a demissão imediata de seus recebedores. Dessa forma, a fixação do salário mínimo não gera instantaneamente desemprego.

Na estrutura de monopsonio, os impactos de um salário mínimo no mercado de trabalho não são, necessariamente, negativos como sugerido pelo modelo de concorrência perfeita. Em uma situação hipotética inicial, dada empresa monopsonista paga aos trabalhadores um salário abaixo do salário de equilíbrio e do valor do produto marginal do trabalhador; ou seja, nessa empresa, os trabalhadores são explorados. Em tal situação, o salário mínimo pode elevar o nível de emprego e de salários.

Com efeito, o modelo monopsonista sugere que o governo, ao fixar o salário mínimo no patamar do salário de equilíbrio, geraria impactos positivos no mercado de trabalho. O salário mínimo estabelecido para uma empresa monopsonista levaria à contratação do mesmo número de trabalhadores que seria empregado numa estrutura de concorrência perfeita. Enfim, um salário mínimo em patamar razoável elimina o poder

do monopsonista no mercado trabalhista, evita a exploração dos trabalhadores e eleva o nível de emprego.

O salário mínimo teria efeitos positivos, também, no modelo do salário eficiência. Tal modelo salienta que o pagamento do prêmio salarial beneficiaria a empresa e que o gasto extra com salário seria compensado se o trabalhador melhorasse seu desempenho nas tarefas. Solow (1979) foi um dos pioneiros no desenvolvimento do modelo do salário eficiência. Ele advoga que o trabalhador mais bem remunerado se torna motivado e trabalha mais. A produtividade no trabalho é, assim, influenciada pelo salário. O trabalhador, para garantir um emprego que paga mais que o salário de mercado, melhora seu desempenho laboral. Um salário mínimo que eleve o salário promove aumento no esforço por unidade de tempo, portanto aumenta a produtividade do indivíduo e justifica o prêmio salarial.

De fato, a inovação de Solow (1979) compreende a associação entre o salário e o esforço do trabalhador. Ou seja, a empresa paga um salário acima do salário de mercado em razão de informações imperfeitas e assimétricas que caracterizam o funcionamento da economia capitalista. Tais informações impedem os empregadores de conhecer plenamente o desempenho de seus empregados durante a jornada laboral. Além disso, os empresários não exercem um monitoramento integral sobre as tarefas de cada trabalhador. Enfim, a empresa que paga salário acima do salário de mercado estimula seu trabalhador e busca reduzir as dificuldades surgidas com informações imperfeitas e assimétricas. O modelo admite, portanto, desempenho mais satisfatório dos trabalhadores quando receberem salários mais elevados; porém, o resultado final seria um nível de emprego na economia menor que o patamar vigente em situação de concorrência perfeita.

Em resumo, a posição inicial dos modelos econômicos revelava um impacto negativo do salário mínimo sobre o mercado de trabalho, ao passo que os modelos monopsonista e novo-keynesiano admitem efeitos positivos na fixação do piso salarial. Noutras palavras, a teoria *mainstream*

alterou suas previsões sobre os impactos de um valor razoável do salário mínimo no mercado de trabalho.

Em grande parte das nações ocidentais, o salário mínimo é adotado; mas existe heterogeneidade nos mecanismos de sua fixação e seu ajustamento. Especialmente nos países em vias de desenvolvimento, discutem-se o valor do salário mínimo e suas regras de reajuste na medida em que nessas nações vigora um nível de inflação e desigualdade de rendimentos superior ao nível inflacionário de países desenvolvidos.

### **3 VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO NA ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE**

No Brasil, os valores monetário e real do salário mínimo tiveram alterações significativas no período recente. No governo do presidente Itamar Franco (29 dez./1992 a 1º jan./1996) verificou-se uma das primeiras elevações do poder aquisitivo do salário mínimo. Em seu mandato na presidência da República, implementou-se o Plano Real,<sup>8</sup> que conduziu a economia a uma estabilização relativa dos preços. Esse controle da variação dos preços é crucial para o aumento do salário mínimo real.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1º jan./1995 a 1º jan. 2003) continuou a elevação do poder de compra do salário mínimo. A variação anual média do salário mínimo real foi de 4,85% entre 1995 e 2002 (Tabela 1); mas não houve regra explícita de correção do salário mínimo.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (1º jan. 2003 a 1º jan. 2011), o poder de compra do salário mínimo se elevou na média de 5,58% ao ano no intervalo 2003–10<sup>9</sup> (Tabela 1). Após 2007, esse presidente adotou critérios implícitos no cálculo da correção do salário mínimo que

---

<sup>8</sup> Plano econômico cujo objetivo foi estabilizar os preços e as reformas econômicas. Foi iniciado em 27 de fevereiro de 1994, via medida provisória número 434, e implementado no governo de Itamar Franco, pelo ministro Fernando Henrique Cardoso.

<sup>9</sup> A variação acumulada do salário mínimo real no governo de Fernando Henrique Cardoso foi de 42,7%; no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, 53,7%.

compreendiam o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) dos últimos doze meses e a variação do PIB real de dois anos antes (DIEESE, 2019). Esses parâmetros de correção foram conquistados pelas centrais sindicais que realizaram ações pela elevação do poder de compra do salário mínimo. Exemplo de ação foram as marchas a Brasília entre 2004 e 2009. Além disso, o governo dialogou com o movimento sindical, a ponto de adotar a regra de correção reivindicada pelas centrais sindicais, que se basearam em estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).



**Tabela 1 – Valor monetário e variação do salário mínimo, variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e ganho/perda real do salário mínimo**

Ano/mês	Salário nominal em R\$	Variação do salário mínimo (%)	INPC (%)	Ganho/perda real do salário mínimo (%)	Ano	Taxa de variação do PIB real (%)
1994/9	70	—	—	—	1994	5,9
1995/5	100	42,9	16,50	22,66	1995	4,2
1996/5	112	12,0	18,22	-5,26	1996	2,2
1997/5	120	7,1	8,20	-1,02	1997	3,4
1998/5	130	8,3	4,12	4,01	1998	0,3
1999/5	136	4,6	3,88	0,69	1999	0,5
2000/4	151	11,0	6,41	4,31	2000	4,4
2001/4	180	19,2	6,27	12,17	2001	1,4
2002/4	200	11,1	9,72	1,26	2002	3,1
2003/4	240	20,0	18,54	1,23	2003	1,1
2004/5	260	8,3	7,06	1,16	2004	5,8
2005/5	300	15,4	6,61	8,25	2005	3,2
2006/4	350	16,7	3,21	13,07	2006	4,0
2007/4	380	8,6	3,30	5,13	2007	6,1
2008/3	415	9,2	4,97	4,03	2008	5,1
2009/2	465	12,0	5,92	5,74	2009	-0,13
2010/1	510	9,7	3,45	6,04	2010	7,53
2011/1	540	5,9			2011	3,97
2011/3	545 <sup>10</sup>	6,86	6,47	0,37	2012	1,92
2012/1	622	14,1	6,08	7,56	2013	3,0
2013/1	678	9,0	6,20	2,64	2014	0,5
2014/1	724	6,8	5,56	1,17	2015	-3,55
2015/1	788	8,8	6,23	2,42	2016	-3,31
2016/1	880	11,7	11,28	0,38	2017	1,06
2017/1	937	6,5	6,58	-0,08	2018	1,12
2018/1	954	1,8	2,07	-0,26		
2019/1	998	4,6	3,43	1,13		
2020/1	1.039	4,1	4,48			
2020/2	1.045	4,70	4,48	0,21		

Fonte: IPEADATA(2020).

<sup>10</sup> Em 25 de fevereiro de 2011, a presidente Dilma Rousseff assinou a Lei nº 12.2382, que regulamentou o valor do salário mínimo em 2011 e sua política de valorização de longo prazo.

No início de seu primeiro mandato, a presidente Dilma Rousseff<sup>11</sup> assinou a lei 12.382 (25 de fevereiro de 2011), que estabeleceu o valor do salário mínimo em 2011, bem como sua política de valorização entre 2011 e 2015. Dessa forma, a presidente transformou em legislação a regra implícita de valorização do salário mínimo adotada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Noutras palavras, a presidente tornou mais transparente o critério de reajuste. O reajuste médio anual do salário mínimo real foi de 2,44% entre 1º de janeiro de 2011 e 31 de agosto de 2016 (Tabela 1). O crescimento médio anual do salário mínimo real foi menor nesse governo do que nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. Isso se deve ao ritmo menor de variação do PIB real.

A adoção de regras de valorização do salário mínimo nacional resultou, em especial, do diálogo entre dirigentes do Executivo federal e representantes das centrais sindicais nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (ambos do Partido dos Trabalhadores); também de movimentos e lutas lideradas por representantes dos trabalhadores.

No governo de Michel Temer (31 ago./2016 a 1º jan./2019), a perda do poder aquisitivo do salário mínimo teve média de 0,17% ao ano, embora as regras de sua valorização no longo prazo ainda vigerassem (Tabela 1). A lei 13.152, de 29 de julho de 2015 — sancionada por Dilma Rousseff —, estabelecia uma política de valorização para o salário mínimo entre 2016 e 2019; o presidente Temer simplesmente aplicou a legislação vigente. A perda no poder de compra do salário mínimo no período 2017–8 deriva da variação negativa do PIB real de dois anos antes (2015 e 2016) (Tabela 2). Em janeiro de 2019, o presidente Jair Bolsonaro também baseou-se na lei 13.152 para corrigir o valor do salário mínimo, que resultou em aumento real de 1,13%.

Em suma, no período 1995-2019, a elevação do salário mínimo real prevaleceu em ritmo razoável; mas a legislação sobre os critérios

---

<sup>11</sup> Dilma Rousseff exerceu a presidência da República por dois mandatos. Mas não completou o segundo mandato porque, em agosto de 2016, o Senado Federal aprovou o pedido de impedimento e a afastou definitivamente do cargo.

de reajuste do piso nacional instituída por Dilma Rousseff se tornou insustentável em meio às crises econômica e política.

Em 31 de dezembro de 2019, o presidente Jair Bolsonaro assinou medida provisória fixando o salário mínimo em R\$ 1.039 para o ano de 2020. Ou seja, houve variação nominal no piso salarial de 4,1% entre 2019 e 2020. No entanto, no início de janeiro de 2020, o valor do INPC para dezembro de 2019 foi divulgado, mostrando que seu valor acumulado no mesmo ano alcançou 4,48%. Noutras palavras, a correção sancionada pelo presidente impunha perda no poder de compra do salário mínimo, de modo que seu novo valor se encontrava em desacordo com a Constituição, que prescreve a recomposição integral do poder de compra do salário mínimo. No intervalo de alguns dias, o presidente alterou o valor de R\$ 1.039 para R\$ 1.045. Tal modificação seria indício de que as instituições (Carta constitucional) impõem limites às decisões presidenciais.

A partir do ano de 2020, os critérios definidos em interlocução com as centrais sindicais não vigorarão no cálculo de correção do salário mínimo. Este vai ser reajustado pela inflação acumulada do ano anterior. A opção pela nova fórmula de recomposição do valor do salário mínimo resulta da orientação da equipe econômica atual — que prioriza o equilíbrio fiscal — e da ausência de diálogo entre o presidente Bolsonaro e os representantes sindicais dos trabalhadores. Na verdade, o governo segue a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que prescreve indexação do salário mínimo à variação de preços na economia. Com efeito, as centrais sindicais influenciaram decisivamente nos parâmetros para reajustar o valor do salário mínimo nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff; mas a nova correlação de forças no governo Bolsonaro modificou a regra de correção salarial. Além disso, inexistente interlocução entre sua equipe econômica e o movimento sindical.

De fato, o Brasil é signatário da convenção 131 da Organização Internacional do Trabalho; mas ainda não constituiu uma comissão tripartite dedicada ao salário mínimo, o que desprezita tal convenção.

Sua existência exige superar dois desafios: um, a constituição mesma da comissão; outro, seu efetivo funcionamento. Uma vez implementada, uma comissão tripartite dedicada ao salário mínimo possibilitaria, aos representantes do governo, dos empresários e dos trabalhadores, debater uma fórmula de correção do valor do salário mínimo com base em estudos de especialistas; o resultado poderia ser uma regra viável e sustentável política e economicamente. Cabe dizer que as decisões de uma comissão tal, também, seriam sujeitas à influência da correlação de forças no interior do Estado. Ainda assim, ela poderia discutir e formular uma proposta de política de salário mínimo para o longo prazo; mais que isso, seu funcionamento promoveria o diálogo entre representantes dos trabalhadores, do setor empresarial e dos dirigentes governamentais.

#### **4 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE KAITZ NA ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE**

Trabalhadores que têm Carteira de Trabalho assinada, funcionários públicos, militares e empregados domésticos com registro legal recebem, pelo menos, o salário mínimo, embora a influência deste sobre os assalariados sem registro formal seja também apontada por estudiosos (CUNNINGHAM, 2007). Nesse sentido, convém ao debate aqui proposto concentrar-se nos índices de Kaitz estimados com base nas divisões entre salário mínimo e salário médio, bem como na razão entre salário mínimo e salário mediano, dos trabalhadores assalariados com carteira assinada, funcionários públicos e militares. Dadas as particularidades da relação trabalhista no emprego doméstico, merecem estudo à parte os efeitos da valorização do salário mínimo sobre esse caso.

No caso dos trabalhadores formais, o reajuste do salário mínimo promoveu aumento regular no índice de Kaitz medido pela razão entre o salário mínimo e o salário médio (IKm) entre 1995 e 2018, bem como no índice calculado pela divisão entre salário mínimo e salário mediano (IKmd) (Tabela2). Os dados revelam crescimento maior no IKmd do que no IKm. Uma razão para a discrepância seria a ausência

de influência de valores extremamente baixos ou altos nos salários medianos. Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os valores mínimo e máximo do IKm compreenderam 14% e 39% em 1995 e 2015, enquanto, no caso do lkmd, tais valores corresponderam a 14% e 61% nos mesmos anos (Tabela2). Noutras palavras, seja qual for a forma de medição, constata-se elevação do índice de Kaitz.

**Tabela 2 – Índices de Kaitz para trabalhadores formais<sup>12</sup> no Brasil, 1995–2018 (%)**

Ano	PNAD		PNADC	
	<i>IKm</i>	<i>IKmd</i>	<i>lkm</i>	<i>IKmd</i>
1995	14	14		
1996	18	30		
1997	22	34		
1998	21	34		
1999	22	36		
2001	26	45		
2002	27	44		
2003	30	48		
2004	31	50		
2005	33	50		
2006	35	58		
2007	35	55		
2008	36	55		
2009	37	58		
2011	37	59		
2012	39	62	38	62
2013	39	57	39	59
2014	38	60	38	60
2015	39	61	38	61
2016			39	60
2017			39	62
2018			40	65

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)-Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/PNAD Contínua (2019).

Legenda: *lkm* (índice de Kaitz baseado na razão entre salário mínimo e salário médio); *IKmd* (índice de Kaitz calculado por meio da divisão entre salário mínimo e salário mediano).

<sup>12</sup> Os trabalhadores formais compreendem assalariados com carteira de trabalho assinada, funcionários públicos e militares.

No meio acadêmico e político, um debate enfoca a regra de correção do salário mínimo. Assim, a fim de cotejar variações do salário mínimo real e da produtividade do trabalho, usamos o PIB *per capita* em dólares comparáveis como *proxy* dessa produtividade. Comparado com padrões internacionais, o PIB *per capita* brasileiro se revela baixo. No Chile, no ano de 2018, o PIB *per capita* em paridade do poder de compra atingiu 24.537 dólares (DURÁN; KREMERMAN, 2018). Noutras palavras, um país vizinho tem PIB *per capita* maior que o Brasil. Além disso, o PIB *per capita* daqui cresceu no período 1995–2014, reduziu-se entre 2015 e 2016 e se recuperou ligeiramente em 2017 e 2018. Mas em 2018 seu valor permaneceu inferior ao alcançado em 2014 (Tabela 3).

As variações do PIB *per capita* em dólares comparáveis como *proxy* das oscilações da produtividade do trabalho têm deficiências. Essa medida não considera as disparidades regionais e as particularidades setoriais nem as horas trabalhadas. Ou seja, o PIB *per capita* tem seus limites como *proxy* da produtividade do trabalho, mas se mostra razoável aos objetivos deste estudo, que visa cotejar variações da produtividade e do salário mínimo real.

Segundo Veloso *et al.* (2016), existe correlação positiva entre produtividade agregada do trabalho e renda nacional bruta *per capita*. Neste estudo, convém frisar, em vez da variação da renda nacional bruta *per capita*, usamos a variação do PIB *per capita* em dólares comparáveis como *proxy* da produtividade do trabalho agregada. No entanto, é reduzida a diferença nos valores do PIB (R\$ 6.583.328.000.000 em 2017) e da renda nacional bruta (R\$ 6.460.203.000.000 em 2017), os quais apontam a mesma tendência. Assim, podemos usar o PIB *per capita* na estimativa da *proxy* da produtividade agregada do trabalho.

Imbuídos de objetivos específicos em suas pesquisas, alguns estudiosos calculam distintamente a produtividade do trabalho no Brasil, inclusive setorialmente. De acordo com Veloso, Matos e Coelho (2015), no período 1995–2013, a produtividade média das horas trabalhadas na economia cresceu 1,3% ao ano. No mesmo período, essa produtividade na agropecuária alcançou 6,1% ao ano; no setor de serviços, foi de 0,6%

ao ano; e, na indústria, teve queda anual de -0,4%. Tais medidas revelam uma *performance* baixa da variação da produtividade do trabalho agregada, bem como sua heterogeneidade setorial. No intervalo 1995–2018, a variação média anual do PIB *per capita* compreendeu 3,1%, enquanto a variação média do salário mínimo real atingiu 4,07% ao ano (Tabela 3). No período 1995–2013, a variação da produtividade média agregada do trabalho estimada por Veloso, Matos e Coelho (2015) correspondeu a 1,3% ao ano, enquanto a variação média anual do salário mínimo real foi de 4,95%. Assim, observa-se uma variação do salário mínimo real acima da variação da produtividade mensurada por medidas diversas.

Ao realizarmos uma decomposição das variações da produtividade do trabalho entre os distintos governos, notamos algumas diferenças. No governo de Fernando Henrique Cardoso, a variação média do salário mínimo real foi de 4,95% ao ano, ante o crescimento médio do PIB *per capita* de 2,7% ao ano. De acordo com o cálculo de Veloso, Matos e Coelho (2015), a produtividade média agregada do trabalho cresceu 0,2% ao ano entre 1995 e 2003,<sup>13</sup> enquanto a variação média do salário mínimo real foi de 4,45%. Noutras palavras, remonta a tal governo o descompasso entre as variações da produtividade do trabalho e do salário mínimo real.

---

<sup>13</sup> No ano de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assinou legislação que aumentou o salário mínimo. Mas o estudo de Veloso, Matos e Coelho (2015) não permite estimar a produtividade agregada do trabalho entre 1995 e 2002.



**Tabela 3 – PIB *per capita*, variação porcentual do PIB *per capita*, variação porcentual do salário mínimo real e variação porcentual do PIB real, 1994-2018**

<b>Ano</b>	<b>PIB <i>per capita</i> (paridade do poder de compra) em dólares</b>	<b>Variação porcentual do PIB <i>per capita</i></b>	<b>Variação porcentual do salário mínimo real</b>	<b>Variação porcentual do PIB real</b>
1994	7.724	—	—	—
1995	8.103	4,9	22,6	4,2
1996	8.300	2,4	-5,3	2,2
1997	8.595	3,5	-1,0	3,4
1998	8.588	-0,1	4,0	0,3
1999	8.624	0,4	3,6	0,5
2000	9.074	5,2	4,3	4,4
2001	9.274	2,2	12,2	1,4
2002	9.582	3,3	1,3	3,1
2003	9.748	1,7	1,2	1,1
2004	10.461	7,3	1,2	5,8
2005	11.005	5,2	8,2	3,2
2006	11.659	5,9	13,0	4,0
2007	12.568	7,8	5,1	6,1
2008	13.332	6,1	4,0	5,1
2009	13.288	-0,3	5,8	-0,1
2010	14.320	7,8	5,3	7,5
2011	15.062	5,2	0,4	4,0
2012	15.507	3,0	7,6	1,9
2013	16.111	3,9	2,6	3,0
2014	16.358	1,5	1,2	0,5
2015	15.814	-3,3	2,5	-3,5
2016	15.332	-3,0	0,4	-3,3
2017	15.662	2,2	-0,1	1,3
2018	16.068	2,6	-0,3	1,1

Fonte: Banco Mundial (2020) e IPEADATA (2020).

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, as variações anuais médias do salário mínimo e do PIB *per capita* corresponderam, respectivamente, a 5,58% e 5,2% (Tabela 3). Segundo as estimativas de Veloso, Matos e Coelho (2015), no período 2003–13, a produtividade média agregada do trabalho cresceu 2,2% ao ano, enquanto a variação anual média do salário mínimo real foi de 5,02% (Tabela 3). A regra de reajuste implicitamente aplicada na correção do salário mínimo, também, revela diferença entre as variações do salário mínimo real e da produtividade do trabalho; porém, uma diferença menor que no governo de Fernando Henrique Cardoso. O governo de Dilma Rousseff adotou uma regra explícita de correção do salário mínimo<sup>14</sup> que resultou no crescimento médio do salário mínimo real de 2,44% ao ano, enquanto a variação média do PIB *per capita* permaneceu em 1,2% ao ano (Tabela 3). Outra vez se constata diferença entre a variação do salário mínimo real e a variação da produtividade do trabalho.

Neste estudo, as estimativas dessas variações se referem aos valores médios sem detalhar o cálculo da variação da produtividade do trabalho pouco qualificado no intervalo eleito. O cálculo dessa variação pode revelar diferença ainda mais acentuada entre as alterações do salário mínimo real e da produtividade do trabalho.

O crescimento econômico no governo de Luiz Inácio Lula da Silva permitiu e favoreceu a absorção do reajuste do salário mínimo real acima da produtividade. No entanto, a regra de reajuste do piso nacional adotada explicitamente por Dilma Rousseff, num contexto de recessão da economia (2015–6), gerou não só debates, mas ainda questionamentos do setor empresarial. De acordo com Ulyssea (2014), o descompasso entre salário mínimo real e a produtividade laboral dos trabalhadores com menos qualificação levaram os empresários a contratar pessoal com capacidade de ter mais produtividade e a dispensar aqueles com menos escolaridade (*proxy* da produtividade do trabalho). Essa medida pode ser evidenciada pela elevação da escolaridade média dos recebedores de um salário mínimo acima da escolaridade média do mercado de trabalho. Maloney e Mendez (2003) salientaram que o impacto do reajuste do

---

<sup>14</sup> Na verdade, a mesma regra aplicada na maior parte do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

salário mínimo sobre o mercado de trabalho será mais forte quanto mais próximo estiver o salário mínimo do salário médio.

A valorização relativamente rápida do salário mínimo gerou obstáculos à contratação de trabalhadores menos escolarizados no mercado de trabalho formal. Os empresários tentaram se ajustar em ao valor do salário mínimo acima da produtividade do trabalho pela contratação de trabalhadores mais qualificados. Os empregadores não enfrentaram dificuldade para implementar esses requisitos de contratação na medida em que a mão de obra qualificada cresce continuamente (ULYSSEA, 2014).

Por outro lado, o estabelecimento de uma regra de correção do salário mínimo se mostra importante num país com desigualdade intensa dos rendimentos, pois o piso salarial é um dos instrumentos de redução dos diferenciais de rendimento no longo prazo. Além disso, uma regra de reajuste do piso nacional atribui mais transparência aos critérios aplicados nas alterações do valor do salário mínimo. No entanto, no período recente, os índices de Kaitz estimados sugerem a necessidade de discutir um regramento baseado na produtividade do trabalho em vez do uso da variação do PIB. Outro motivo para a existência de uma regra de correção do salário mínimo seria o ambiente de informação imperfeita que prevalece no funcionamento do sistema econômico capitalista. Nesse contexto, uma regra de reajuste do salário mínimo poderia contribuir para reduzir “falhas” de mercado.

O ajuste do salário mínimo baseado num indicador de produtividade do trabalho gera certos desafios. Um desafio seria decidir qual setor da atividade econômica vai ser eleito para medir a produtividade num contexto de transformações econômicas e tecnológicas. Outros desafios seriam eleger uma *proxy* para o trabalho pouco qualificado e escolher um indicador de produtividade média agregada do trabalho.

## 5 NOTAS CONCLUSIVAS

A determinação do valor do salário mínimo é pressionada por duas forças conflitantes: a produtividade do trabalho e os princípios de justiça social.

A política de valorização do salário mínimo se iniciou no governo de Itamar Franco e persistiu nos mandatos presidenciais seguintes. Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (do Partido dos Trabalhadores), a variação do salário nominal se orientou, primeiramente, por regras de reajuste implícitas, depois pelas normas estabelecidas em legislação. Os critérios de correção do piso salarial durante esses dois últimos governos estabeleciam que o salário mínimo fosse corrigido pelo INPC dos últimos doze meses, mais as variações do PIB de dois anos antes. Essa regra resultou da interlocução de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff com os representantes das centrais sindicais, que se apoiaram em estudos do DIEESE. Por outro lado, no ano de 2020, a correção do salário mínimo estabelecida pelo presidente Jair Bolsonaro assegurou só a recomposição do poder de compra do piso salarial. Ou seja, a mudança da correlação de forças no interior do estado levou a adoção de uma regra mais condizente como novo bloco no poder.

Posto isso, advogamos a construção de uma política de longo prazo para o salário mínimo que presuma uma comissão tripartite composta pelos representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores. Tal comissão discutiria e formularia critérios de reajuste do salário mínimo nacional com base em estudos de especialistas. No mínimo, a existência e o funcionamento de tal comissão assegurariam o diálogo do governo com empregados e com empregadores, seja qual for o presidente.

Os dados recentes apontam que as variações do salário mínimo real foram superiores às variações da produtividade do trabalho. Vale ressaltar que o maior descompasso entre essas variações se verificou no governo de Fernando Henrique Cardoso e sem regras declaradas de correção do salário mínimo. O diferencial entre as variações da produtividade do trabalho e as variações do salário mínimo real se manteve nos governos

de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff. Ao final do governo desta — contexto de crises econômica e política —, tal descompasso foi questionado pelo setor empresarial.

A discrepância entre a variação do salário mínimo real e a variação da produtividade do trabalho inicia-se no governo de Fernando Henrique Cardoso, embora ao final de sua administração o IKm se encontrasse num patamar sugerido por estudiosos, enquanto o IKmd ultrapassava os limites recomendados. Nos governos do Partido dos Trabalhadores, os índices IKm e IKmd atingiram valores acima daqueles indicados por alguns economistas e abaixo dos patamares recomendados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Ao término do período focado neste estudo, os valores do IKm e do IKmd alcançaram 40% e 65%. Noutras palavras, a proporção entre salário mínimo e salário médio, bem como a razão entre salário mínimo e salário mediano, aproximaram-se das proporções alcançadas na economia francesa, embora a produtividade agregada do trabalho no Brasil seja menor. Além da elevação dos índices de Kaitz, nota-se aumento do nível de escolaridade entre os trabalhadores recebedores de um salário mínimo. Em síntese, ante a valorização significativa do salário mínimo, o empregador optou por contratar trabalhadores mais escolarizados e, possivelmente, mais produtivos.

Defendemos a adoção de regras explícitas de reajuste do piso salarial apoiadas na produtividade do trabalho e fundadas em estudos sobre o salário mínimo. No passado recente, os parâmetros de correção do salário mínimo nacional desconsideraram a evolução da produtividade do trabalho. Entretanto, em meio às crises econômicas e políticas, as regras de correção salarial se mostraram insustentáveis. A aplicação de parâmetros explícitos de correção do salário mínimo é importante porque atribui mais transparência aos critérios empregados no reajuste salarial. Além disso, o uso de critérios de correção contribui para reduzir as incertezas num ambiente econômico marcado por informações assimétricas e imperfeitas.

Num país marcado por intensa concentração dos rendimentos, urge discutir uma política de longo prazo para o salário mínimo que presuma uma comissão tripartite e parâmetros de reajuste salarial. Também se faz necessário ter claro que o salário mínimo é instrumento de justiça social — ainda que não seja único. A produtividade baixa do trabalho pouco qualificado impede a elevação intensa do valor do salário mínimo. Ou seja, o valor do salário mínimo isoladamente não asseguraria que esse trabalhador teria supridas todas as suas necessidades básicas. Por isso, seria importante articular uma política de salário mínimo de longo prazo com outros instrumentos de justiça social, a exemplo de uma política habitacional.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **World development indicators (WDI)**. Washington: The World Bank, 2020. Disponível em: <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940. Institui o salário mínimo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 8009, 4 maio 1940. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2162-1-maio-1940-412194-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 9 mar. 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 399, de 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 8600, 7 maio 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 9 mar. 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 11937, 9 ago. 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 9 mar. 2020.

BRASIL. Lei complementar nº 103, de 14 de julho de 2000. Autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da

Constituição Federal, por aplicação do disposto no parágrafo único do seu art. 22. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 jul. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp103.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

CUNNINGHAM, W. **Minimum wages and social policy**: lessons from developing country. [S.l.: s.n.], 2007.

DIEESE. Salário mínimo de 2019 é fixado em R\$ 998. **Nota Técnica**, São Paulo, n. 201, jan. 2019. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/10TkEPn5Lr5CX21T8D-pamEbg\\_gnWF8zW4/view](https://drive.google.com/file/d/10TkEPn5Lr5CX21T8D-pamEbg_gnWF8zW4/view). Acesso em: 10 mar. 2020.

DURÁN, Gonzalo; KREMERMANN, Marco. Mini salario mínimo: el salario mínimo en Chile en perspectiva comparada. **Fundación SOL**, Santiago, Ideas para el Buen Vivir. n. 12, Julio 2018. Disponível em: <https://media.elmostrador.cl/2018/07/IBV12MW-1.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=microdados>. Acesso em: 19 dez. 2019.

IPEADATA. Brasília, DF: IPEA, 2020. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 4 jan. 2020.

KAITZ, H. Experience of the past: the national minimum: youth unemployment and minimum wages. **Bulletin**, Washington, n. 1657, p. 30-54, 1970.

MALONEY, W. F.; MENDEZ, J. N. **Minimum Wages in Latin America Working Paper**, Cambridge, n. 9800, jun. 2003. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w9800.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

Ol, W. Labor as quasi-fixed factor. **Journal of Political Economy**, [S.l.], v. 70, 1962.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <http://www.abrat.adv.br/index.php/noticias/8564-declaracao-universal-dos-direitos-humanos-artigo-23>. Acesso em: 9 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **C131 [Convenção nº 131] Fixação de salários mínimos, especialmente nos países em desenvolvimento**. [S.l.]: OIT, 1984. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_235860/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235860/lang--pt/index.htm). Acesso em: 9 mar. 2020.

SOLOW, R. M. Another possible source of wages tickiness. **Journal of Macroeconomics**, [S.l.], v. 1, p. 79-82, 1979.

ULYSSEA, G. Panorama do mercado de trabalho brasileiro: uma análise de temas recentes. *In*: BONELLI, R.; VELOSO, F. (org.). **Panorama do mercado de trabalho brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2014. p. 75-96.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development indices and indicators**: statistical update. Nova Iorque: UNDP, 2018.

VELOSO, F. *et al.* **O Brasil em comparações internacionais de produtividade**: uma análise setorial. [S.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24869>. Acesso: 23 dez. 2019.

VELOSO, F.; MATOS, S.; COELHO, B. **Produtividade do trabalho no Brasil**: uma análise setorial. São Paulo: FGV/IBRE, 2015. (Texto de discussão, n. 85). Disponível em: <http://portalibre.fgv.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C82C54F7DAFD-C014FFC9363464134>. Acesso em: 8 mar. 2020.





## 1 INTRODUÇÃO

Na primeira metade do século XX, uma das principais justificativas para a intervenção do Estado na economia baseava-se na promoção do pleno emprego, de acordo com o arcabouço teórico keynesiano. Esse pensamento embasou a estruturação de políticas de desenvolvimento econômico que tinham como principal propósito impulsionar forças capitalistas criando, assim, emprego em setores dinâmicos da economia. Contudo, as formulações de Keynes foram elaboradas tendo como referência a realidade de economias capitalistas desenvolvidas, ainda que em contexto de crise econômica, mas que apresentavam apenas momentaneamente grande subutilização de sua capacidade produtiva instalada.

Essa não era a realidade de economias subdesenvolvidas, como a dos países latino-americanos. Nesses, enfrentavam-se problemas crônicos de atraso econômico, industrialização, e necessidade de superar a pobreza e

---

<sup>1</sup> Este artigo é de autoria dos seguintes pesquisadores do grupo de pesquisa Gestão de Políticas de Trabalho (GEPOLT): Franco de Matos, Maria Cristina Cacciamali, Inessa Laura Salomão, Simone de Araújo Góes Assis, Ana Paula Antunes Martins, Edgardo Sergio Balbin Torres, Renata Freitas Crispim, Gabriela Moreira Oliveira, Lorena Pimentel Foizer, Idomar Custodio da Silva Júnior, Samara Marinho Mendonça dos Santos, Maria Fernanda de Souza Gomes, Carolina Amaral Nascimento, Maysa Monteiro Camelo e Anna Luiza Ramos Rodrigues. O GEPOLT é um grupo de pesquisa certificado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), vinculado ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (FACE/UnB).

gerar empregos. O processo de industrialização gerou grande quantidade de empregos de maior produtividade e maiores salários, mas insuficiente para absorver o total da força de trabalho no país. Esta, ao longo do tempo, obteve ocupação e renda em atividades que não mantinham relações tipicamente capitalistas, informais.

Ao longo do mesmo século, em países capitalistas desenvolvidos (cabendo destacar os Estados Unidos da América – EUA – como exceção), estabeleceu-se o Estado do Bem-Estar Social, que pode ser caracterizado como aquele cujas funções destacam a provisão de serviços sociais, amparando variadas formas de risco da vida individual e coletiva, por meio da institucionalização de direitos sociais assegurados pelo próprio Estado. Seu delineamento tem raízes no século XIX, mas é no período Pós-Guerra do século seguinte que ele se consolidará de forma mais bem acabada.

Estudos em diferentes campos (político, econômico e sociológico) procuraram investigar as motivações que deram origem ao Estado do Bem-Estar Social. Arretche (1995) elabora uma detalhada síntese, destacando que as diferentes interpretações poderiam ser reunidas em duas categorias. A primeira atribui sua formação a razões de natureza econômica, como resultado decorrente das transformações provenientes do processo de industrialização e modernização das sociedades, e a conseqüente necessidade de criar condições para a reprodução da força de trabalho nesse novo contexto. A segunda entende prevalecer razões de ordem política ou institucional, com destaque para a luta de classes que, ao longo do processo de consolidação do capitalismo industrial, estabeleceu uma espécie de pactuação: a expansão de direitos sociais se deu por meio de um conjunto de acordos entre capital e trabalho, sendo que a consolidação das relações de trabalho capitalistas proporcionaria, como contrapartida, avanços na agenda social principalmente em benefício de trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho.

O que parece consenso para essas visões é que a consolidação do Estado do Bem-Estar Social se aprofundou com as duas guerras mundiais, passando o Estado a atuar efetivamente como intervencionista, tanto no campo econômico como no campo social. Em muito diferia, portanto,

do modelo de Estado que prevaleceu no século XIX, fundamentalmente liberal, garantindo o processo de acumulação capitalista por meio de políticas alocativas.

Também nesse caso, os países latino-americanos não chegaram a estabelecer propriamente Estados de Bem-Estar Social, mas sim sistemas de seguridade social incompletos e excludentes. O setor informal voltou a crescer na América Latina depois das subseqüentes crises econômicas pós-anos 1980, que diminuíram o crescimento econômico ou geraram recessões e mudanças nas legislações trabalhistas.

Como consequência desses processos históricos, o trabalho informal é uma realidade que caracteriza os países latino-americanos. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) estima que, em 2018, na América Latina e Caribe, 48,5% dos ocupados em áreas urbanas desenvolviam atividades econômicas de baixa produtividade, podendo ser caracterizados como integrantes do setor informal. O percentual correspondente aos que atuavam como trabalhadores por conta própria na região, naquele mesmo ano, seria de 30,5% (CEPAL, 2020a)<sup>2</sup>.

Da mesma forma, ainda são incipientes os sistemas de seguro-desemprego na América Latina e, nos países em que estão estruturados, sua cobertura é baixa. Ainda mais raras são políticas nacionais, sociais e trabalhistas, que beneficiem trabalhadores do setor informal.

Os sistemas de proteção social ou ao desempregado na região, que já eram insuficientes, tornam ainda mais vulnerável a população de baixa renda que atua no setor informal da economia com o advento da Covid-19, doença pandêmica que se propagou no início do ano de 2020. Em um cenário de baixo crescimento econômico para a maioria das nações latino-americanas, é esperado que a crise econômica gerada pela pandemia exercerá uma pressão adicional sobre países com espaço fiscal reduzido, o que afetará em grande grau os gastos sociais que já vinham sendo reduzidos nos últimos anos.

---

<sup>2</sup> As duas estimativas correspondem a uma média simples de 18 países da região latino-americana e caribenha, obtida a partir de dados extraídos do Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Este artigo traz inicialmente uma revisão do que caracteriza o trabalho informal, relacionando-o com o contexto latino-americano. Trata, então, das limitações das políticas nacionais na região voltadas a esse segmento e da ausência de sistemas de proteção social em relação a grupos vulneráveis da população dependentes do trabalho informal para sua sobrevivência – situação essa agravada pela pandemia da Covid-19. Embora existam esforços e despesas governamentais adicionais para transferir renda à parte mais vulnerável da população, eles serão insuficientes, dada a gravidade e os efeitos desastrosos da pandemia sobre o sistema econômico.

Uma vez apresentada a problemática da informalidade, comum aos países da América Latina, passam a ser objeto de análise as soluções locais para a estruturação de políticas de geração de trabalho de renda – nacionais e locais – voltadas para trabalhadores que integram o segmento informal. São destacados, por fim, desafios relacionados à estruturação de instrumentos de política com esse propósito e, posteriormente, possíveis respostas, como o desenvolvimento de metodologias em forma de tecnologias sociais aderentes às realidades e às necessidades locais.

## 2 O TRABALHO INFORMAL

Identificar o trabalho informal é mais fácil que conceituá-lo. O conceito de informalidade foi introduzido pelo economista britânico Keith Hart, em 1970, com base em um relatório de pesquisa sobre Gana, sendo difundido em outro trabalho desse pesquisador para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), com resultados de sua missão no Quênia, em 1972. Em seu relato, Hart constata que o excedente de mão de obra se valia, como meio de subsistência, de negócios ou atividades realizadas em pequena escala. Mesmo não sendo regularizadas pelo poder público, não eram atividades criminosas. Propunha assim a denominação 'setor informal' para categorizar uma ampla gama de atividades não registradas, e que não cumpriam as legislações fiscais, sanitárias ou quaisquer outras.

Adotado pela OIT, o termo 'economia informal' refere-se a todas as atividades econômicas dos trabalhadores e das unidades econômicas que, na lei ou na prática, não estão cobertas ou insuficientemente cobertas por acordos formais. Nos anos de 1990, a perspectiva de análise desse segmento foi ampliada, e começa a abranger um conjunto de trabalhos não assalariados. A economia informal é composta, portanto, dos trabalhadores assalariados que não dispõem de proteção social (subempregados, uberizados, pequenos comércios, serviços etc.) e trabalhadores tipicamente de por conta própria (domésticos, vendedores, ambulantes etc.). A OIT (2020b) estima que cerca de 2 bilhões de pessoas atuam nesse segmento em todo o mundo, a maioria em países emergentes e em desenvolvimento.

Na 17ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, promovida pela OIT e realizada em 2003, foi estabelecida a recomendação para que todos os países incorporassem o conceito de trabalho informal nas estatísticas nacionais de mercado de trabalho, composto por três categorias: emprego informal no setor informal, emprego informal no setor formal e emprego informal no setor doméstico<sup>3</sup>.

Cacciamali (2001) propõe uma ampliação do conceito de trabalho informal, entendendo que mesmo trabalhos formalizados podem ser incluídos no que conceitua 'processo de informalidade', decorrência da reestruturação das relações de trabalho, por sua vez afetadas pelas mudanças estruturais em curso na economia mundial.

Sob essa perspectiva, não apenas o trabalho típico por conta própria deveria ser entendido como informal, mas também, segundo a autora, novas modalidades de contrato coletivo e individual para a mão de obra assalariada; práticas de sub-contratação ou de terceirização realizadas por meio de contratos comerciais; e contratos não registrados, ou verbais, acordados à margem das leis.

---

<sup>3</sup> A reunião desses conceitos também dá origem à denominada economia informal, introduzido inicialmente na Conferência Internacional do Trabalho de 2002 e ratificado na Conferência Internacional de 2015, que deu origem à Recomendação nº 204 da OIT sobre a transição da economia informal para a economia formal.

E por qual razão a forte participação do trabalho informal na atividade produtiva constitui uma característica inerente aos países latino-americanos? Cacciamali (2001) destaca que os países da América Latina não chegaram a completar o processo de formação de uma sociedade salarial, pois que suas economias industriais nunca deixaram de conviver com elevada participação do setor informal. Expressivo contingente da força de trabalho latino-americana apresenta dificuldades de ingresso no mercado de trabalho formal, porque possui pouca educação formal, formação profissional ou experiência no trabalho. Para determinadas parcelas da população, não é raro que formas de trabalho informal representem a única possibilidade de acesso à renda, constituindo-se uma estratégia de sobrevivência.

Arin e Amarante (2015) discutem a relação entre a desigualdade e a informalidade e, apoiando-se no modelo teórico desenvolvido por Chong e Gradstein (2007), levantam a hipótese de que existe uma relação de causalidade entre desigualdade e informalidade, sendo a última uma consequência da primeira. O referido modelo sugere que, em países com altos níveis de desigualdade, os benefícios da formalidade são menores para os indivíduos mais pobres, que não conseguem apropriar ganhos referentes à sua produtividade no contexto de mercados de trabalho imperfeitos. Portanto, existiriam incentivos para que os trabalhadores mais pobres se transfiram para o setor informal, onde são menos produtivos, mas obtêm em forma de renda apropriável uma proporção maior do valor por eles produzido.

Os mesmos autores baseiam-se em estudo de Mishra e Ray (2010), para destacar que outras formas de influência dos níveis de desigualdade na informalidade podem ocorrer relacionadas a restrições de acesso ao crédito. Um alto nível de desigualdade implica que um número significativo de indivíduos tenha restrições de acesso ao crédito e, portanto, são impedidos para o setor informal, pois não podem arcar com altos custos fixos de entrada de impostos por atividades típicas do setor formal. Também argumentam que quanto maior o nível de desigualdade, maior a demanda por bens do próprio setor informal e, portanto, maior a lucratividade desse setor, tornando-o atrativo e retroalimentando a desigualdade.

A denominada Quarta Revolução Industrial, caracterizada por aceleradas mudanças tecnológicas incorporadas nos modos de produção e de vida no século XXI, proporciona um novo salto no processo de revolução digital, automação e inteligência artificial. Estas transformações também afetam sobremaneira o mundo do trabalho. Salazar-Xirinachs e Chacaltana (2018) destacam que, se por um lado novos empregos são gerados em ocupações e setores que antes não existiam, com maior flexibilidade nas relações de trabalho, por outro lado também são reduzidos os níveis de proteção em termos de direitos trabalhistas e veem-se diminuídas as formas de organização e representação dos trabalhadores. Ou seja, o futuro do trabalho que se desenha aponta para o aumento do trabalho informal ou desassistido de garantias protetivas ou salvaguardas, que pactua na sociedade formas de sobrevivência de curto prazo, de baixa produtividade, baixa remuneração e, portanto, de apropriação proporcionalmente inferior da renda gerada.

Muitas vezes confundindo-se com o conceito de trabalho informal, o trabalho autônomo, também denominado trabalho por conta própria, pode ser caracterizado pelo exercício de uma atividade econômica sem vínculos empregatícios, remunerada pela contrapartida a produtos e/ou a serviços fornecidos. Mais especificamente, o trabalhador autônomo exerce sua atividade profissional por conta própria e sem horário determinado, arcando com todos os riscos inerentes.

A prestação de serviços de um trabalhador autônomo também pode ser assinalada por sua natureza eventual. Com isso o trabalhador consegue maior flexibilidade na negociação em relação ao horário de trabalho e remuneração. No entanto, esses trabalhadores não recebem benefícios a que têm direito aqueles que se submetem à relação de emprego formal. Assim, esse segmento do mercado de trabalho possui ocupações usualmente precárias, devido à combinação de extensas jornadas de



trabalho, baixo padrão de rendimentos e ausência de mecanismos de proteção social e trabalhista<sup>4</sup>.

Embora a economia informal contribua para geração de trabalho, renda e meios de subsistência, e em muitos países subdesenvolvidos chega a desempenhar um papel econômico importante, sua forte incidência nas economias latino-americanas constitui um problema socioeconômico, dada a situação precária e intermitente desse trabalho e a exclusão do segmento dos sistemas de proteção social. Os trabalhadores informais em atividades precárias também não se registram por uma questão de custos, burocracia e desinformação na seguridade social.

Trabalhadores informais não são cobertos pela legislação trabalhista e, portanto, não estão sujeitos às regras formais trabalhistas ou à correspondente justiça do trabalho, tendo acesso apenas à justiça comum e aos tribunais de pequenas causas. Além disso, não contribuem para a seguridade social e, portanto, não usufruem de sistemas de proteção proporcionados pelo Estado de Bem-Estar Social. A maioria desses trabalhadores está ocupada em atividades de baixa produtividade e, conseqüentemente, sua renda é inferior. Por fim, muitos dos que atuam na informalidade vivem na pobreza ou pobreza extrema e integram o que os analistas de políticas públicas denominam de grupos vulneráveis.

Para Salazar-Xirinachs e Chacaltana (2018), ainda que a renda gerada pelo trabalho informal impeça que muitos desses trabalhadores se coloquem abaixo da linha da pobreza, a intermitência e precariedade de suas atividades econômicas tornam maior o risco de sua exposição ao ciclo de negócios em momentos de desaceleração econômica, assim como em situações de doença ou demais contingências pessoais, devido à falta de acesso a sistemas de proteção social, tornando-os suscetíveis à pobreza.

---

<sup>4</sup> Contudo, deve-se ressaltar que existe nesse segmento um grupo melhor remunerado em virtude de suas habilidades e qualificação ou localidade onde exerce sua ocupação, e para esse grupo há alternativas de formalização, como é o caso do marco legal que institui o Microempreendedor Individual (MEI), no Brasil, que beneficia trabalhadores autônomos mais bem sucedidos e lhes proporciona acesso à seguridade social.

### 3 A POLÍTICA PÚBLICA

Pelas razões anteriormente expostas, justifica-se a intervenção pública com vistas a apoiar o segmento informal da economia, criando e fortalecendo políticas de geração de trabalho e renda, assim como sistemas de proteção social que contemplem trabalhadores que atuam nesse setor.

Os sistemas de proteção social relacionados ao mundo do trabalho, contudo, no âmbito da consolidação do Estado do Bem-Estar, estendem garantias protetivas fundamentalmente para trabalhadores vinculados ao mercado formal. Isso se deve, em grande parte, à origem desses sistemas, modelados em países desenvolvidos, industrializados e com alto índice de formalização do trabalho. Realidade muito diferente da apresentada pelos países latino-americanos que, contudo, replicaram na região o mesmo modelo de seguridade social.

Os países da América Latina, em geral, cabe salientar, não lograram nem mesmo a consolidação de seus sistemas protetivos para trabalhadores vinculados ao setor formal da economia, esbarrando em restrições de financiamento, implicando na limitação da cobertura desses sistemas e de sua expansão ainda insuficiente para grupos mais vulneráveis da força de trabalho.

A proteção social engloba um conjunto de políticas e programas com os quais as sociedades respondem a várias contingências, a fim de compensar a falta ou redução substancial de renda do trabalho, prestar assistência a famílias com crianças e oferecer assistência médica e moradia à população (NAÇÕES UNIDAS, 2000). Refere-se a um conceito mais amplo do que seguridade social, englobando mesmo a população que não contribui para a seguridade social. Trata-se de atender às necessidades de proteção e promoção daqueles que estão em situação de pobreza, bem como às necessidades de seguro daqueles que, apesar de não serem pobres, devem enfrentar vários riscos inerentes à natureza humana, especialmente em circunstâncias adversas e durante

certos estágios do ciclo da vida. Portanto, a proteção social adquire um significado amplo, incluindo a seguridade social que traz os sistemas de pensão como um de seus componentes. Constata-se, na América Latina, uma grande heterogeneidade entre os países, em termos do grau de progresso das medidas protetivas e da magnitude dos déficits a serem enfrentados (CEPAL, 2013).

Em relação ao trabalho, como tratado anteriormente, os sistemas de proteção contra o desemprego são os mais usuais. Esses sistemas visam à garantia de renda e disponibilidade de serviços de apoio aos desempregados. Estudo promovido pela CEPAL, editado por Isgut e Weller (2016), identifica quatro principais instrumentos de política relacionados à garantia de renda para trabalhadores desempregados, nos países da América Latina:

- a) seguro-desemprego: instrumento que visa proteger os desempregados contra a redução de seu poder de compra devido à perda de seu emprego. Para esse fim, o seguro oferece um pagamento mensal, cuja quantidade de parcelas geralmente depende do histórico de emprego do desempregado. Seu financiamento provém principalmente das contribuições de empregadores e empregados e, às vezes, do próprio Estado<sup>5</sup>. Sua origem está associada, usualmente, a iniciativas de sindicatos e grupos de trabalho, para estabelecer proteção contra a instabilidade no mercado de trabalho. Poucos países na região contam com sistemas de seguro-desemprego: em 2019, além do Brasil, apenas Argentina, Chile, Colômbia, Equador e Uruguai (CEPAL, 2020b);
- b) indenizações por demissão: instrumento que proporciona pagamentos fixos, em situações da demissão sem justa causa;
- c) assistência ao desemprego: constitui em um programa não contributivo financiado pelos Tesouros Nacionais, usualmente buscando apoiar os trabalhadores mais vulneráveis, mediante o pagamento de um benefício monetário sujeito à verificação de renda. Em alguns países esse

---

<sup>5</sup> No Brasil o financiamento é realizado via imposto sobre o faturamento das empresas Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Além do pagamento do seguro, ainda se contemplam os itens b) e d).

instrumento é combinado com o seguro-desemprego, o que permite que os desempregados de longa duração sejam cobertos assim que se esgotarem seus benefícios de seguro-desemprego;

- d) contas individuais de poupança para situações de desemprego: em geral, nesses sistemas, o trabalhador contribui mensalmente com uma determinada quantia mínima para uma conta individual. Quando o trabalhador fica desempregado, ele pode sacar dessa conta, por mês, uma certa quantia (FERRER; RIDDELL, 2011; ORSZAG; SNOWER, 2002).

Fica evidente que esses sistemas de proteção ao desemprego não se estendem a muitos trabalhadores que atuam no setor informal da economia, uma vez que dependem de declarações de valores salariais e registros administrativos das relações contratuais formais.

Nos últimos anos, as políticas voltadas para o setor informal nos países latino-americanos têm priorizado a questão da formalização burocrática e/ou fiscal. Estudo da OIT editado por Salazar-Xirinachs e Chacaltana (2018) aponta que, na região, têm sido crescentes os esforços dos governos em adotar planos e políticas que facilitem a transição da informalidade para a formalidade. Podem ser citados, nos últimos anos, pelo menos 15 países da América Latina que desenvolveram mecanismos de simplificação do sistema tributário, com o propósito de reduzir a informalidade. Outros países associaram incentivos fiscais a contribuições para a seguridade social, integrando vários pagamentos em um único imposto. No Uruguai e na Argentina, e mais recentemente na Colômbia, esses sistemas são conhecidos como regimes tributários únicos (imposto único) e envolvem a redução das obrigações tributárias para pequenos contribuintes e acesso especial à seguridade social.

Ainda com base no referido estudo, no Brasil, foram instituídos, nos últimos anos, uma série de programas de incentivos fiscais e previdenciários para pequenas e microempresas, merecendo ainda destaque a implantação do regime Microempreendedor Individual (MEI), uma figura

jurídica que permite a formalização de empreendedores individuais<sup>6</sup>. Na Argentina, foi feito um esforço para regularizar o trabalho não registrado por meio de políticas inovadoras em segmentos como trabalho doméstico ou emprego rural. O Governo do México aprovou, na última década, o programa federal *Crezcamos Juntos* para micro e pequenas empresas, com o objetivo de facilitar a transição para a formalidade. Várias medidas foram estabelecidas na Colômbia: um marco legal para os denominados acordos de formalização e, mais recentemente, uma nova política sobre formalização de negócios. Na Costa Rica, um Plano Nacional de Formalização foi aprovado recentemente em bases tripartites e, no Peru, um plano setorial do Ministério do Trabalho deu origem ao Conselho Nacional de Competitividade e Formalização.

Contudo, essas iniciativas governamentais estão usualmente dissociadas de demais instrumentos de apoio ao setor informal, como facilidade de acesso a crédito, assistência técnica, cursos de qualificação profissional e programas de comercialização, entre outros. A transição para a formalização é tratada apenas do ponto de vista fiscal ou contributivo em grande parte dessas iniciativas. Isso as torna insuficientes enquanto políticas voltadas aos trabalhadores informais.

É preciso reconhecer que informalidade e pobreza estão diretamente relacionadas. E para sua superação são necessárias estratégias que envolvam políticas intersetoriais, por meio de uma abordagem multidimensional. Para Singer, Silva e Schiochet (2014, p. 428):

Além do atendimento às necessidades imediatas, é necessário promover a ampliação das capacidades das pessoas por meio das ações de transferência de renda,

---

<sup>6</sup> No Brasil, o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES) integra vários impostos federais com pagamentos de previdência social para micro e pequenas empresas. Existe também um mecanismo específico para trabalhadores por conta própria, chamado Sistema de Recolhimento em Valores Fixos Mensais dos Tributos do Simples Nacional (SIMEL): com o pagamento de uma pequena quantia (5% do salário mínimo), o contribuinte tem o direito de registro e um certificado fiscal para acessar os mercados e o sistema financeiro, direito à pensão de velhice, assistência médica por doença e licença de maternidade (SALAZAR-XIRINACHS; CHACALTANA, 2018).

da melhoria do acesso e da qualidade dos serviços públicos e pelas oportunidades de inclusão no mundo do trabalho, seja no emprego assalariado seja por meio do autoemprego individual ou coletivo, o que requer o acesso aos ativos necessários à promoção de iniciativas de ocupação e renda: conhecimentos, crédito, infraestrutura produtiva etc.

A importância do estabelecimento de uma política integrada de apoio ao setor informal será retomada na última seção deste artigo. Mas antes, é necessário introduzir nessa discussão um elemento exógeno e complicador: o advento da pandemia da Covid-2019, no início do ano 2020.

#### **4 O AGRAVAMENTO DA PROBLEMÁTICA - COVID-19**

No momento em que este artigo é redigido, a gravidade da pandemia da Covid-19 impõe que todas as atenções do Estado, da sociedade e da economia estejam voltadas para a preservação de vidas e assistência aos afetados, direta e indiretamente, pela grande interrupção social e econômica provocada em todo o mundo. Contudo, projeções relacionadas ao efeito da crise econômica que se seguirá não deixam de ser produzidas sob incerteza.

A OIT estima que, no mundo, até 25 milhões de pessoas poderão ficar desempregadas e que a perda de rendimento dos trabalhadores deve chegar a US\$3,4 trilhões (OIT, 2020a). Para o organismo multilateral a atenção do poder público ao trabalho precário é essencial durante esse momento, uma vez que, muito provavelmente, esses trabalhadores serão os primeiros a perder suas fontes de renda.

A CEPAL também prevê que, sendo a América Latina e Caribe uma região caracterizada por estagnação econômica na última década e por alta desigualdade econômica e social, os efeitos da pandemia Covid-19 afetarão de forma desproporcional os mais pobres e os dos estratos vulneráveis da população (CEPAL, 2020b). Quanto à pobreza, cujas

estimativas indicavam incidir sobre 30,3% da população latino-americana e caribenha em 2018, deve-se esperar que um aumento ainda maior em decorrência dos efeitos provocados pela pandemia seja observado (CEPAL, 2019).

O advento da pandemia, portanto, colocou no foco da atenção dos governos nacionais questões relacionadas ao mercado de trabalho, como aumento do desemprego, perdas salariais, flexibilização de legislação trabalhista, dentre outras. A CEPAL (2020c) realizou um levantamento de ações governamentais inicialmente adotadas por países latino-americanos como resposta à crise que se instalou com a Covid-19, destacando-se:

- a) adoção de quarentenas totais e parciais, com acordos trabalhistas que incluem medidas legais para regulamentação do teletrabalho, redução de jornadas, introdução de cargas horárias flexíveis, adiantamento de férias e proteção a trabalhadores demitidos;
- b) programas de complementação salarial para compensar perdas salariais, em forma de subsídios, ou por meio do fortalecimento de sistemas de seguro-desemprego;
- c) apoio financeiro para micro, pequenas e médias empresas mediante renegociação de dívidas e programas de crédito bancário.

Vale frisar que essas medidas são voltadas principalmente para trabalhadores que atuam no mercado formal. Nesse cenário de crise, trabalhadores que integram parte do segmento informal ficam ainda mais vulneráveis. Para a OIT (2020b) esses trabalhadores comumente atuam em setores econômicos que, não só estão expostos a um alto risco de infecção por vírus, mas também são diretamente impactados por medidas de bloqueio (lockdown): trata-se de recicladores de resíduos, vendedores ambulantes, trabalhadores da construção civil, trabalhadores do transporte e trabalhadores domésticos. Além disso, os trabalhadores da economia informal não têm acesso à proteção básica que os empregos formais geralmente fornecem, incluindo a cobertura de proteção social. Também são desfavorecidos no acesso aos serviços de saúde e

não possuem meio de reposição de renda se deixarem de trabalhar em caso de acometimento da doença (OIT, 2020b)<sup>7</sup>.

A análise de cinco países da região (Argentina, Uruguai, Chile, Colômbia e Peru), indica que, por exemplo, em matéria de proteção aos trabalhadores, vêm sendo adotadas medidas e alterações de marco legal garantindo a suspensão remunerada das atividades laborais com propósito de prevenção, em alguns casos só para os trabalhadores afetados pela Covid-19, com suspeita da doença e considerados dentro dos grupos de risco (Argentina), ou em setores relacionados a serviços indispensáveis, para manter ativo o fluxo de alimentos, serviços indispensáveis ou de urgência para a população (Chile ou Peru). Na Argentina e no Peru, o pagamento dos salários durante o período de suspensão deve ser realizado pelo empregador e, no Chile, pelo Seguro-Desemprego ou o Fundo Solidário de Desemprego, até uma porcentagem do salário. Nessa mesma linha de prevenção, novas regulamentações trabalhistas tornam obrigatório o trabalho remoto ou a distância para determinadas atividades (Peru, Chile) ou o torna recomendável (Colômbia).

No campo do apoio a emprego, manutenção da renda e fomento da atividade econômica, nos cinco países foram implementadas medidas de ajuda financeira para os trabalhadores e/ou empresas, principalmente de porte micro, pequeno ou médio. As mais frequentes são: o adiamento de dívidas tributárias ou bancárias, suspensão e adiamento de pagamento do imposto à renda ou de impostos de valor adicionado (Chile, Peru ou Uruguai); incentivos estatais para a concessão de créditos para empresas pequenas ou médias (Argentina), para produtores rurais (Colômbia); ou a criação de fundos estatais para dar apoio direto para micro, pequena e média empresa (Chile ou Argentina).

Além disso, foram criados instrumentos de transferência direta de recursos monetários (Argentina: renda familiar de emergência; Chile: voucher de apoio à renda familiar; Peru: subsídio monetário) ou alimentos (Peru e Uruguai), dirigidos para os desempregados, trabalhadores

---

<sup>7</sup> Ao contrário da maioria dos países da América Latina, o Brasil possui um sistema universal de saúde que atende inclusive imigrantes indocumentados.



informais ou famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema. No Uruguai, o Fundo Coronavirus é constituído por aportes de funcionários públicos com salários superiores a 80.000 pesos (aproximadamente \$1,800 dólares americanos).

No Brasil, a principal medida instituída com o intuito de proteger a população mais vulnerável foi o auxílio da renda básica emergencial<sup>8</sup>. Em resumo, trata-se de um benefício de R\$600,00, sendo que mulheres chefes de família têm direito de acumular dois benefícios. A duração do auxílio, inicialmente, é de 3 meses. Obedecendo a uma ordem para o recebimento, pessoas cadastradas no Programa Bolsa Família, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), trabalhadores sem carteira assinada ou inscritos como MEI são beneficiários dessa medida. Foi implementada uma plataforma para solicitação do auxílio, caso o indivíduo não esteja cadastrado em nenhum desses programas. O início de sua operacionalização, contudo, expôs a invisibilidade dos trabalhadores informais para o poder público brasileiro: sequer a estimativa de sua quantificação foi possível<sup>9</sup>.

Ainda que as políticas citadas contra a crise atuem no sentido da proteção da renda, a relação entre informalidade e pobreza acentua a velocidade da degradação das condições de sobrevivência dessa parte da população. Com a pandemia, evidencia-se ainda mais a necessidade de estruturação de políticas públicas integradas voltadas à da população que atua em segmentos da economia informal, como contas próprias, pequenos empreendedores informais e outros.

---

<sup>8</sup> A Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus (Covid-19) (BRASIL, 2020).

<sup>9</sup> No caso do Brasil, vale frisar a ineficiência da operacionalidade do governo distribuindo o benefício via bancos estatais ao invés de utilizar a rede de assistência social.

## 5 SOLUÇÕES LOCAIS - POLÍTICAS NACIONAIS & TECNOLOGIAS SOCIAIS

O trabalho informal e a ausência de políticas voltadas para a população que dele se vale podem ser entendidos como uma problemática de países atrasados em seu desenvolvimento, como os latino-americanos. Contudo, dada a complexidade do problema, a formulação e execução de intervenções efetivas de apoio a esse segmento dependem de soluções locais, aderentes à realidade socioeconômica de cada comunidade ou grupo social.

No Brasil, são bastante recentes as políticas nacionais de geração de trabalho e renda voltadas para grupos sociais mais vulneráveis. Justamente pela dificuldade de estruturação de instrumentos com efetiva capacidade de intervenção territorial e capilaridade, coube principalmente ao poder público local o protagonismo dessa agenda. Os resultados, porém, sempre foram modestos, devido ao alcance limitado das iniciativas e sua descontinuidade. Apenas nos anos 2000, essas ações focalizadas passaram a integrar uma agenda federal, no âmbito de uma política de combate à pobreza e à fome.

As intervenções no âmbito federal receberam então a denominação 'políticas de inclusão produtiva', estruturadas principalmente como ações complementares ao Programa Bolsa-Família e ao Fome Zero. O Governo Federal brasileiro definia inclusão produtiva como sendo um: "processo que conduz à formação de cidadãos, integrados ao mundo pelo trabalho. Tem como perspectiva proporcionar autonomia para vida digna sustentável" (BRASIL, 2010, p. 2). Os projetos de promoção da inclusão produtiva, por sua vez, eram assim definidos:

[...] constituem projetos de enfrentamento da pobreza e se caracterizam pelo investimento econômico e social nos grupos populares; subsidiando financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão; promovendo a melhoria de condições gerais de subsistência, elevação

do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social (BRASIL, 2007, p. 1).

As políticas nacionais de economia solidária foram instituídas no Brasil, também no início dos anos 2000, com o mesmo propósito de apoiar formas de geração de trabalho e renda para a população mais vulnerável. Esse campo de intervenção baseia-se no entendimento de que o trabalho associativo constitui uma alternativa à produção baseada na relação capital-trabalho, proporcionando a criação de oportunidades para que as pessoas em situação de pobreza obtenham renda por meio do trabalho solidário e coletivo. As políticas nacionais construídas no âmbito desse campo de intervenção buscavam fortalecer empreendimentos econômicos solidários por meio do apoio a ações de desenvolvimento local e territorial sustentáveis, e da dinamização de cadeias produtivas e arranjos econômicos setoriais (SINGER; MARINHO; SCHIOCHET, 2014)<sup>10</sup>.

No mesmo período, foi instituído o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) com vistas a proporcionar crédito aos empreendedores autônomos ou por conta própria, primordialmente. Por meio de disponibilização de fontes de recursos para instituições de microcrédito, essa política tinha como propósito dirimir problemas enfrentados pelos pequenos empreendedores informais relacionados à falta de garantia para acessar o crédito, permitindo aos ofertantes de microcrédito a realização de operações creditícias sem a exigência de garantias reais (CACCIAMALI; MATOS; MACAMBIRA, 2014)<sup>11</sup>.

Ainda que a institucionalização das políticas nacionais supracitadas possa ser considerada um avanço – sem paralelo na América Latina, ao menos em termos de escala – sua efetividade acabou sendo limitada pela

---

<sup>10</sup> Os instrumentos de política, na esfera da economia solidária, incluem: organização socio-comunitária, com a formação e intervenção de agentes comunitários de desenvolvimento; acesso a conhecimento, por meio de programas de qualificação social e profissional; finanças solidárias por meio de bancos comunitários e organizações de microcrédito; organização da comercialização justa e solidária e; assessoria técnica e incubação de empreendimentos solidários, além do desenvolvimento e disseminação de tecnologias sociais.

<sup>11</sup> O PNMPO foi criado pela Medida Provisória nº 226, de 29 de novembro de 2004, e convertido na Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005 (BRASIL, 2005).

falta de integração com estratégias locais de desenvolvimento social, ou mesmo com outros instrumentos de política nacional de combate à pobreza ou de proteção social. Como agravante, com a mudança de prioridades de agenda do governo brasileiro, a partir de 2016, tais políticas foram bastante afetadas ou descontinuadas.

Se a desintegração de políticas surge como uma forte hipótese para explicar os limitados efeitos dos esforços governamentais de inclusão produtiva (ao menos antes de seu abandono enquanto prioridade de agenda governamental), outras condições não podem deixar de ser consideradas como possíveis causas do resultado insatisfatório alcançado. Entendemos que uma delas é o desenvolvimento de ações públicas de âmbito local inovadoras com o propósito de fundamentar a formulação de políticas mais abrangentes.

No Brasil, instrumentos de ação pública com essa finalidade foram desenvolvidos por organizações que compunham a Rede de Tecnologia Social (RTS), contando com apoio do Governo Federal<sup>12</sup>. Essa rede tinha como propósito reunir, organizar, articular e integrar um conjunto de instituições com o propósito de contribuir para a promoção do desenvolvimento social sustentável mediante a difusão e a replicação de tecnologias sociais em maior escala.

A RTS estabeleceu como conceito de tecnologia social um conjunto de “[...] produtos, técnicas ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social”. O conceito de tecnologia social, nesta perspectiva, parte de uma abordagem construtivista, pressupondo a participação coletiva no processo de organização, desenvolvimento e implementação de soluções para problemas sociais, aliando saber popular, organização social e conhecimento técnico-científico. As ações empreendidas visam

---

<sup>12</sup> A Fundação Banco do Brasil apoia iniciativas de tecnologias sociais por meio de prêmios anuais e ações de fomento voltadas a organizações que as promovem. Tecnologias sociais também têm sido promovidas por meio de editais periódicos financiados pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e pelo CNPq, dando suporte principalmente a uma rede de Incubadoras de Cooperativas Populares vinculadas a universidades públicas no país, além de redes de empreendimentos econômicos solidários.

à inclusão social, à geração de trabalho e renda e à promoção do desenvolvimento local sustentável (MACIEL; FERNANDES, 2011).

Para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações do Brasil, as tecnologias sociais:

[...] têm como base a disseminação de soluções para problemas voltados a demandas de renda, trabalho, educação, conhecimento, cultura, alimentação, saúde, habitação, recursos hídricos, saneamento básico, energia, ambiente, igualdade de raça e gênero, dentre outras, importando essencialmente que sejam efetivas e replicáveis e promovam a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida das populações em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2011, p. 1).

Neder (2011) enfatiza que a tecnologia social só pode ser caracterizada como tal ao reconhecer que os sujeitos portadores de conhecimento, necessários para o desenvolvimento dessas tecnologias, não devem se restringir a técnicos, pesquisadores ou instituições de pesquisa da qual fazem parte. A tecnologia social deve ser entendida como uma prática social envolvendo universidades, governos com gestão social e entidades civis, mas também as comunidades, além de movimentos sociais.

Sob essa perspectiva vem sendo realizado o projeto de pesquisa e extensão Rede de Compartilhamento de Oportunidades de Trabalho entre Mulheres<sup>13</sup>, por pesquisadores do grupo de pesquisa Gestão de

---

<sup>13</sup> Esse projeto de pesquisa e extensão tem sido apoiado pelo Decanato de Extensão da UnB, em parceria com o Ministério Público do Trabalho, tendo sido também contemplado pela Chamada Pública CNPq/MCTIC/MDS nº. 36/2018 - Tecnologia Social. Conta ainda com o apoio do Coletivo da Cidade, na sua execução, do Banco Comunitário da Estrutural, do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e dos pesquisadores, consultores e empresas Fernanda Nascimento, Hellen Freitas Júlia Maas, Ingrid Lagatta, Clara Feitosa Araújo e Afrogaia.

Políticas de Trabalho (GEPOLT)<sup>14</sup>, vinculado à Universidade de Brasília (UnB). O referido projeto teve início em janeiro de 2019, com o propósito de construir uma tecnologia social de geração de trabalho e renda voltada para mulheres em situação de vulnerabilidade. Consiste em uma intervenção local, na Cidade Estrutural, uma região administrativa do Distrito Federal que abriga grande contingente de moradores em situação de vulnerabilidade<sup>15</sup>.

A ocupação desse território iniciou-se na década de 1960, com a instalação do aterro sanitário denominado Lixão da Estrutural, em cujas imediações passaram a surgir barracos ocupados por catadores de lixo. O Lixão da Estrutural foi considerado por décadas o maior depósito de lixo da América Latina. Após muita discussão sobre a necessidade de sua desativação, tendo em conta os riscos de contaminação e outros riscos ambientais como a proximidade do gasoduto da Petrobrás e do Parque Nacional de Brasília, foi desativado em 2018, como desdobramento da implementação da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010). A referida Lei dos Resíduos Sólidos previa a desativação dos lixões e a reintegração produtiva de catadores (CRUVINEL *et al.*, 2017).

Apesar de consistir em uma conquista ambiental e social, o fechamento do Lixão da Estrutural impactou diretamente na desocupação de cerca de duas mil pessoas, que tinham como principal fonte de renda a coleta seletiva. O Governo do Distrito Federal (GDF), ciente desse problema social, garantiu que mil e duzentos trabalhadores teriam vagas

---

<sup>14</sup> O GEPOLT é um grupo de pesquisa certificado pelo CNPq, vinculado ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas da FACE-UnB, sob liderança dos professores Franco de Matos e Magda de Lima Lúcio, que atua em projetos de pesquisa e extensão nas seguintes linhas: estudos comparativos e interdisciplinares em Gestão de Políticas de Trabalho; sistema público de emprego; políticas de trabalho para grupos vulneráveis e; futuro do trabalho e novas configurações da política de trabalho.

<sup>15</sup> A Cidade Estrutural, uma das 31 regiões administrativas do Distrito Federal, pode ser caracterizada por altos índices de vulnerabilidade social, mas também por abrigar mecanismos inovadores de participação social. A população urbana da Região Administrativa SIA/Estrutural, no ato da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2018, correspondia a 35.730 pessoas, sendo 49,3% do sexo feminino. Com idade média de 26,3 anos de idade e com a maior parte dos domicílios caracterizados por arranjos monoparentais femininos.

de trabalho no novo aterro sanitário, em Samambaia. Não obstante os esforços do GDF, várias famílias viram suas rendas diminuídas ou ficaram completamente desassistidas.

Outras consequências vêm sendo reveladas com o passar do tempo. Entre elas, o fechamento de pequenos negócios por diminuição do movimento na cidade e o aumento de situações de violência e sofrimento mental, dadas as condições de ampliação do risco social.

Segundo levantamento da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) as mulheres representavam aproximadamente 62% dos catadores na Cidade Estrutural, na ocasião do fechamento do Lixão, em 2018, o que justificou o recorte realizado no referido projeto. Uma pesquisa de perfil socioeconômico foi aplicada ao grupo de mulheres que se integrou ao projeto, revelando as seguintes características: prevalência de mulheres com idades entre 31 e 50 anos, que correspondem a cerca de 50% do total; quanto à identidade racial ou étnica, mais de 90% eram negras; quanto à organização familiar, cerca de 40% possuíam três filhos ou mais e cerca de 30% não eram mães; a escolaridade das mulheres podia ser considerada relativamente alta, maior do que a média brasileira: cerca de 60% tinham ensino médio e cerca de 7% superior, sendo que apenas 3% não possuíam escolaridade; a despeito disso, as respondentes indicaram remuneração extremamente baixa, uma vez que cerca de 50% ganhavam mensalmente algo entre R\$100,00 e R\$500,00 e cerca de 20% não possuíam renda alguma, sendo que apenas 7% recebiam mais de R\$1.000,00 por mês<sup>16</sup>.

A tecnologia social que vem sendo desenvolvida pelo referido projeto tem como propósito organizar e gerar oportunidades de inclusão produtiva para desempregadas de baixa renda inscritas no CadÚnico, a partir da integração de quatro eixos de intervenção: inovação, empreendedorismo social, compartilhamento e orientação profissional.

---

<sup>16</sup> Responderam o questionário semiestruturado elaborado pela equipe de pesquisadores do GEPOLT 41 mulheres que inicialmente se dispuseram a participar do projeto. Considerando o objetivo central da produção de dados, esse quantitativo não corresponde a uma amostra representativa das mulheres residentes na Cidade Estrutural, mas ao universo de mulheres envolvidas na iniciativa de pesquisa e extensão e que constituem o público-alvo da ação.

O primeiro eixo citado, o de inovação, envolve a perspectiva do futuro do trabalho e novas profissões e ocupações emergentes na atualidade, com base nas necessidades e demandas para o desenvolvimento territorial. O eixo de empreendedorismo social envolve um conjunto de conhecimentos para alavancar o trabalho autônomo e agregar habilidades e competências a aquelas que desejem/necessitem de renda, para além da alternativa de ingresso no setor formal. Também envolve o alinhamento de parceiros para proporcionar acesso ao microcrédito, como tem sido feito junto ao Banco Comunitário da Estrutural, nessa experiência.

O eixo da orientação profissional busca permitir a circulação de experiências de profissionais de diversas áreas, como Psicologia, Finanças, Contabilidade e outras, para a geração de confluências entre saberes e práticas profissionais, bem como para promover o encontro de interesses de autônomos com o de futuros empreendedores. Por fim, o eixo de compartilhamento envolve a troca de experiências e de valores comuns para um grupo com identidade consolidada, o que produz sinergia e ampliação de possibilidades para a geração de trabalho, emprego e renda.

O que diferencia a estruturação desse projeto de geração de emprego e renda, e o caracteriza como tecnologia social, é que todo o desenvolvimento de sua metodologia e de suas ações adota como embasamento os saberes disponíveis no território, assim como necessidades e demandas apresentadas pelo público-alvo que aderiu à iniciativa. Busca, da mesma forma, potencializar habilidades individuais e coletivas, com fundamento em preceitos de valorização das pessoas, de suas experiências e na equidade das relações sociais. A própria denominação Rede de Compartilhamento de Oportunidades entre Mulheres foi concebida por meio de processo participativo, que partiu da realização de diagnóstico baseado em metodologia mista (quantitativa e qualitativa), permitindo a compreensão sobre visões de mundo, as experiências e as expectativas das mulheres que aderiram ao projeto, proporcionando assim às participantes um maior sentido de pertencimento como grupo.



Entendemos que as políticas nacionais de geração de trabalho e renda só serão efetivas se estiveram integradas a ações públicas locais com características e propósitos similares, assim como a outras políticas nacionais de proteção social, educação, combate à pobreza e formalização, entre outras. A inclusão produtiva, para ser efetiva, não basta somente proporcionar trabalho e renda, mas também as demais condições para a superação da pobreza, garantia de trabalho decente e integração a sistemas de proteção social e vida digna.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para as considerações finais deixamos algumas reflexões em relação a um grupo social especialmente afetado pela problemática do desemprego e da informalidade: as mulheres.

Em estudo promovido pelo Banco de Desarrollo de América Latina, a partir de dados de pesquisas domiciliares de 18 países da região, Marchionni, Gasparini e Edo (2018) estimam que, em média, enquanto 95% dos homens adultos (25 a 54 anos) trabalham ou procuram emprego ativamente, essa proporção cai para 66% no caso das mulheres. Sendo assim, as diferenças de gênero se estendem ao perfil de ocupação. De acordo com uma classificação simples, na América Latina, em média, 51% das mulheres adultas trabalham em empregos mais flexíveis, em comparação com 44% dos homens. Essa assimetria é consistente com o fato de que as tarefas domésticas continuam a recair principalmente sobre as mulheres, o que implica o chamado 'segundo turno' ou 'dupla carga'. A flexibilidade do trabalho opera como uma estratégia para resolver o conflito entre vida profissional e familiar para muitas mulheres latino-americanas. As mulheres de baixa renda são ainda mais afetadas nestes casos.

O estudo também alerta que políticas de geração de emprego, trabalho e renda voltadas para as mulheres tendem a ter resultados limitados se não estiverem efetivamente integradas a outras políticas públicas como: licença de maternidade e paternidade, políticas de planejamento familiar, políticas trabalhistas de gênero, e iniciativas de

responsabilidade conjunta e contra estereótipos de gênero. Podemos adicionar aqui políticas de combate à violência doméstica e de cuidado e proteção a crianças e adolescentes, considerando que muitas dessas mulheres são mães. A formulação e execução de políticas voltadas a trabalhadoras informais devem levar em consideração essas questões, reforçando a importância de integração de políticas como condição para a efetividade de políticas e projetos de geração de trabalho renda para esse grupo social.

A agenda social, e especificamente do trabalho e renda para grupos vulneráveis, deixou de ser preocupação governamental no Brasil a partir de 2016, embora, desde então, as taxas de desemprego e informalidade tenham aumentado significativamente, assim como os indicadores de exclusão social. Esta agenda foi acompanhada da deliberada criação de uma imagem fundada em termos liberais de que os direitos sociais, trabalhistas e da proteção dos direitos humanos eram raízes das sucessivas crises financeiras e econômicas do início do século XXI.

Contudo, a importância do trabalho e emprego como direito fundamental – a despeito da preponderância de agendas liberais que se consolidaram no mundo nos últimos anos – segue presente na agenda internacional, ganhando destaque nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Organizações das Nações Unidas (ONU), estabelecidos em 2015. Para além de propósitos relacionados à redução de pobreza e vulnerabilidades sociais, esse acordo multilateral também enfatiza o papel das políticas nacionais na promoção do trabalho decente e dos direitos trabalhistas, redução do desemprego principalmente para grupos sociais mais afetados por este, e redução de desigualdades.

Naquele mesmo ano, a OIT promulgou sua Recomendação nº 204, considerada um marco, pois é o primeiro instrumento internacional que se concentra na questão da informalidade. Entre suas considerações, os países membros reconhecem que os trabalhadores da economia informal trabalham dessa forma principalmente por necessidade e não por opção. Provavelmente, sua maior contribuição é o reconhecimento de que a transição para a economia formal precisa de ações em várias áreas políticas e envolve várias autoridades e instituições, devendo atuar

em forma de cooperação, coordenando estratégias coerentes e integradas. Portanto, é necessária uma abordagem ‘integrada’ para alcançar a transição da informalidade para a formalidade.

De lá para cá, contudo, e num espaço de tempo extremamente curto do ponto de vista histórico, o mundo mudou profundamente, sendo acometido pela pandemia da Covid-19.

É válido reproduzir uma citação de Rosanvallon (1981) destacada no artigo de Arretche (1995), ressaltando a importância das duas guerras mundiais do século XX como propulsoras do Estado do Bem-Estar Social: “Se o Estado-Previdenciário progride por saltos, especialmente por ocasião das crises, é porque estes períodos constituem tempos de prova, a favor dos quais há uma reformulação mais ou menos explícita do contrato social”(ROSANVALLON, 1981, p. 29).

O que suscita o seguinte comentário de Arretche (1995, p. 21):

A experiência da guerra é particularmente significativa nesta direção. Ao fim de cada guerra, parece ter ocorrido um ato de refundação social e, portanto, de reafirmação cada vez mais acentuada da natureza do Estado protetor/Estado de Bem-Estar. Tratava-se de renovar os laços sociais que constituem a nação e, portanto, de dar vazão ao movimento de democratização das relações sociais através do Estado, movimento este que vai dos direitos civis aos direitos sociais, passando pelos direitos políticos.

A pandemia da Covid-19 não é uma guerra, mas traduz um momento crítico de nossa história que demanda o fortalecimento de laços humanitários e impõe profunda necessidade de reflexão sobre a natureza humana, os fundamentos das relações sociais e econômicas, e os vínculos entre a humanidade e o meio-ambiente. Que a superação desse momento grave proporcione uma nova refundação social baseada na inclusão social e econômica e na redução das desigualdades, no Brasil e na América Latina, é uma esperança.

## REFERÊNCIAS

AMARANTE, V.; SOJO, A. Protección social y afiliación a los sistemas de pensiones en América Latina. In: AMARANTE, V.; ARIM, R. (ed.). **Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas**. Santiago de Chile: CEPAL, 2015. (Libros de la CEPAL, n. 133). p. 37-57. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37856>. Acesso em: 31 maio 2020.

ARIM, R.; AMARANTE, V. Desigualdad de las remuneraciones e informalidad: breve revisión de la literatura y marco analítico. In: AMARANTE, V.; ARIM, R. (ed.). **Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas**. Santiago de Chile: CEPAL, 2015. (Libros de la CEPAL, n. 133). p. 19-35. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37856>. Acesso em: 31 maio 2020.

ARRETCHE, M. T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1. sem., 1995. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-39/452-emergencia-e-desenvolvimento-do-welfare-state-teorias-explicativas/file>. Acesso em: 31 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 abr. 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11110-25-abril-2005-536683-publicacaooriginal-27600-pl.html#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20S%C3%A3o%20benefici%C3%A1rias%20do,especificamente%20para%20fins%20do%20PNMPO>. Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 64-A, p. 1, 2 abr. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Tecnologia Social. **MCTIC**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: [https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/politica\\_nacional/\\_social/Tecnologia\\_Social.html](https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/politica_nacional/_social/Tecnologia_Social.html). Acesso em: 31 maio 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Portaria nº 225, de 25 de junho de 2007. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 122, p. 146, 27 jun. 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/portarias/portarias/2007-06-25-06-2007-mds-225.pdf/download>. Acesso em: 31 maio 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva. **Inclusão Socioproductiva/MDS**. Brasília, DF: MDS, 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/capacitacao-micro-empresas/mds>. Acesso em: 31 maio 2020.

CACCIAMALI, M. C. Padrão de acumulação e processo de informalidade na América Latina contemporânea: Brasil e México. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 12, n. 1(19), p. 5-42, 2001. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/12004>. Acesso em: 31 maio 2020.

CACCIAMALI, M. C.; MATOS, F.; MACAMBIRA, J. O setor de microfinanças e as políticas de microcrédito no Brasil. In: MATOS, F.; MACAMBIRA, J.; CACCIAMALI, M. C. **A atividade e a política de microcrédito no Brasil**: visões sobre sua evolução e futuros desafios. Fortaleza: IDT, USP, 2014. v. 1. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2016/08/matos-macambira-e-cacciama-li-org-a-atividade-e-a-politica-de-microcredito-no-brasil-2014-cap3adtulo-de-fnc.pdf>. Acesso em: 31 maio 2020.

CEPAL. América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales. **Informe Especial COVID-19**, Santiago, n. 1, 3 abr. 2020b. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf). Acesso em: 31 maio 2020.

CEPAL. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2019**. Santiago: CEPAL, 2020a. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45353-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2019-statistical-yearbook-latin>. Acesso em: 31 maio 2020.

CEPAL. Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. **Informe Especial COVID-19**, Santiago, n. 2, 21 abr. 2020c. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf). Acesso em: 31 maio 2020.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina, 2013**. Santiago de Chile: CEPAL, 2013. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1252/1/S2013870\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1252/1/S2013870_pt.pdf). Acesso em: 31 maio 2020.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina, 2019**. Santiago: CEPAL, 2019. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44989/S1901132\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44989/S1901132_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 31 maio 2020.

CHONG, A.; GRADSTEIN, M. "Informality and Inequality". **Journal of Public Economics**, [S.l.], v. 91, 2007.

CRUVINEL, V. *et al.* Perfil dos catadores de resíduos sólidos do Distrito Federal: uma análise comparativa entre associações de Ceilândia e Estrutural. **Hegemonia**: Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro, Brasília, DF, n. 19, p. 67-87, jan./jun. 2017. Disponível em: [http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/revista\\_hegemonia\\_20/Vanessa%20Cruvinel%20e%20outros%20\(5\).pdf](http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/revista_hegemonia_20/Vanessa%20Cruvinel%20e%20outros%20(5).pdf). Acesso em: 31 maio 2020.

FERRER, A. M.; RIDDELL, W. C. Unemploymentinsurancesavingsaccounts in LatinAmerica: overview andassessment. *In*: HOLZMANN, R.; VODOPIVEC, M. (ed.). **Reforming Severance Pay: aninternational perspective**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2011. cap. 7. Disponível em: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/977071468330895674/pdf/655470PUB0EPI2065712B09780821388495.pdf>. Acesso em: 31 maio 2020.

HALLAK NETO, J.; RAMOS, R. O. A economia não observada no Brasil: um estudo baseado na metodologia do Sistema de Contas Nacionais. **Rev. Econ. Contemp.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 31-55, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rec/v18n1/1415-9848-rec-18-01-00031.pdf>. Acesso em: 31 maio 2020.

ISGUT, A.; WELLER, J. (ed.). **Protección y formación: instituciones para mejorarlainserción laboral en América Latina y Asia**. Santiago: CEPAL, 2016. (Libros de la CEPAL, n. 140). Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40660/6/S1600551\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40660/6/S1600551_es.pdf). Acesso em: 31 maio 2020.

MACIEL, A. L. S.; FERNANDES, R. M. C. Tecnologias sociais: interface com as políticas públicas e o Serviço Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 105, p. 146-165, jan./mar. 2011. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282011000100009&script=sci\\_abstract&tIng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282011000100009&script=sci_abstract&tIng=pt). Acesso em: 31 maio 2020.

MARCHIONNI, M.; GASPARNI, L.; EDO, M. **Brechas de género en América Latina: un estado de situación**. Caracas: CAF, 2018. Disponível em: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1401/Brechas%20de%20genero%20en%20America%20Latina.%20Un%20estado%20de%20situacion.pdf>. Acesso em: 31 maio 2020.

MATTOS, F. A. M.; LIMA, S. S. Apontamentos para o debate sobre o pleno emprego no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 2 (54), p. 293-328, ago. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ecos/v24n2/0104-0618-ecos-24-02-00293.pdf>. Acesso em: 31 maio 2020.

MISHRA, A.; RAY, R. Informality, corruption, andinequality. **Bath Economics Research Papers**, n. 13/10, 2010. Disponível em: <https://purehost.bath.ac.uk/ws/portalfiles/portal/274746/1310.pdf>. Acesso em: 31 maio 2020.

NACIONES UNIDAS. **El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización**. Informe del Secretario General (E/CN.5/2001/2), Nueva York, Comisión de Desarrollo Social, 39° período de sesiones, 2000. Disponível em: [https://digitallibrary.un.org/record/440651/files/E\\_2001\\_26\\_E\\_CN.5\\_2001\\_9-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/440651/files/E_2001_26_E_CN.5_2001_9-ES.pdf). Acesso em: 31 maio 2020.

NEDER, R. T. Em defesa de uma política científica e tecnológica com economia solidária. **Revist@ do Observatório do Movimento pela Tecnologia Social da América Latina**, v. 1, n. 1, jul. 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/>

bitstream/10482/23571/1/ARTIGO\_DefesaPol%C3%ADticaCientifica.pdf. Acesso em: 31 maio 2020.

OIT. **COVID-19 e o mundo do trabalho**: estimativas e análises atualizadas. Genebra: OIT, 2020b.

OIT. **COVID-19 e o mundo do trabalho**: impactos e respostas. Genebra: OIT, 2020a. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_738753.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf). Acesso em: 31 maio 2020.

OIT. **Covid-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas**. Genebra: OIT, 2020. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_739158.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_739158.pdf). Acesso em: 31 maio 2020.

OIT. Resolutionconcerningstatisticsofemployment in the informal sector, adoptedbytheFifteenthInternationalConferenceofLabourStatisticians (January 1993). *In*: OIT. **Current International Recommendations on Labour Statistics**. 2000 Edition. Geneva: InternationalLabour Office, 2000. Disponível em: [http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_087484.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087484.pdf). Acesso em: 31 maio 2020.

ORSZAG, J. M.; SNOWER, D. J. **From unemployment benefits to unemployment accounts**. Bonn: IZA, 2002. (DiscussionPaper, n. 532).

ROSANVALLON, P. *La Crise de L'Etat Providence*. Paris: Seuil, 1981.

SALAZAR-XIRINACHS, J. M.; CHACALTANA, J. **Políticas de Formalización en América Latina**: avances y desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018.

SINGER, P.; SILVA, R. M. A.; SCHIOCHET, V. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil Sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (org.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 425-445. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/livro\\_o\\_brasil\\_sem\\_miseria/livro\\_obrasilsemmiseria.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf). Acesso em: 31 maio 2020.

UNITED NATIONS. **System of National Accounts 2008**. New York: UN, 2009. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf>. Acesso em: 31 maio 2020.

---

# 12

## INTENSIFICAÇÃO DO TRABALHO POR CONTA PRÓPRIA: NOVAS QUESTÕES PARA A VELHA DESPROTEÇÃO SOCIAL

---

Amilton Moretto<sup>1</sup>  
Júnior Macambira<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

As duas primeiras décadas do século XXI compõem dois momentos bastantes distintos para a sociedade brasileira, qualquer que seja o ângulo a observar-se: econômico, social, político etc. Na primeira década as expectativas eram otimistas, com o controle da inflação, retomada do crescimento do produto e do emprego, com redução da pobreza e da desigualdade de renda, mesmo após a crise de 2008, no último ano daquela década, com crescimento expressivo do Produto Interno Bruto (PIB), ainda era possível imaginar que o país estava mudando de patamar.

Contudo, os anos subsequentes mostraram que o problema era mais complexo e mais profundo. A economia mundial continuou a apresentar lento crescimento, com as economias da área do euro (EA-19)<sup>3</sup> apresentando um crescimento anual médio do produto de 0,8% entre 2008-2018, enquanto Estados Unidos da América (EUA) e Japão também apresentaram um ritmo lento, respectivamente 1,8% e 0,7%. O ano de 2020 trouxe consigo a crise sanitária global da Covid-19 e, não obstante

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Coordenador do Centro Interdisciplinar de Economia e Sociedade (CIES)/Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP) e Coordenador do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas (ILAESP/UNILA), ambos da mesma universidade.

<sup>2</sup> Analista de Mercado de Trabalho do Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT).

<sup>3</sup> De acordo com dados da Eurostat (2018).



o problema de saúde, mergulhou a economia mundial na recessão, com consequências sociais profundas.

A necessidade do isolamento social para reduzir a circulação do vírus, na ausência de uma vacina que garanta a imunidade, impôs a implementação de quarentenas, reduzindo o funcionamento de atividades econômicas, sobretudo de serviços e comércio. Esse fato, e de forma diferenciada, conforme cada governo gerencia a crise, obrigou empresas, trabalhadores e governos a implementarem estratégias para evitar a paralisação completa das atividades produtivas e a manutenção e proteção das famílias.

No âmbito do mercado de trabalho, observou-se a elevação do desemprego, associado à redução da renda dos trabalhadores por conta própria. Ao mesmo tempo, as atividades que mantiveram suas operações, ainda que não plenamente, foram obrigadas a utilizar o trabalho remoto e a entrega em domicílio (*delivery*). Esse fato reduziu a renda do trabalho, por um lado, enquanto intensificou e tornou precários parte do trabalho feito de forma remota e parte dos trabalhadores informais, sobretudo aqueles dos serviços de entrega.

Neste breve texto, apresentam-se alguns aspectos que se consideram importantes a respeito do trabalho por conta própria e das necessidades de se implementar novos mecanismos capazes de garantir a proteção a esse contingente de trabalhadores frente aos riscos da vida laboral. A essa introdução segue-se breve discussão sobre o desempenho econômico e sua relação com o mercado de trabalho. Na terceira seção, após discutir-se sobre a questão tecnológica, apresentam-se alguns dados sobre a evolução recente do trabalho por conta própria. Na quarta e última seção, discutem-se algumas questões sobre o problema da proteção social, ao que seguem algumas considerações.

## 2 O ENLACE ENTRE A ECONOMIA E O MERCADO DE TRABALHO – BREVE COMENTÁRIO

Dada a gravidade gerada pela pandemia da COVID-19 e sua complexidade, com diferentes efeitos e dimensões na vida das pessoas e no sistema econômico, e ainda pela velocidade com que tudo está mudando, os costumes, os hábitos, o padrão de consumo, as relações, os valores, e fundamentalmente, pela necessidade de pensar o mundo pós-pandemia, discutimos nesta seção a “dança” das previsões estatísticas que cercam o mercado de trabalho em diferentes contextos e regiões, tamanha a dimensão da crise econômica mundial.

Para Krein e Borsari (2020, p. 4),

Há grande incerteza sobre o tamanho do impacto negativo que a crise vai gerar sobre a economia e os empregos no Brasil. O FMI estima que o PIB irá contrair 5,3% e o desemprego chegará até 14,7% em 2020. O Instituto Brasileiro de Economia da FGV, assinala a previsão de queda menor para o PIB, 3,4%, porém com taxa de desemprego mais elevada, 17,8%. Ainda, as previsões do Grupo de Indústria e Competitividade da UFRJ consideram que o PIB deve variar entre -3,1% e -11,0% e o desemprego pode atingir de 16,7% a 26,3%, para o cenário mais otimista e o mais pessimista, respectivamente.

Nesse cenário de tantas incertezas e de insegurança, as estatísticas de mercado de trabalho também se tornaram mais escassas e lentas na sua divulgação, situação que limita muito a capacidade de termos dados mais atuais e contínuos que possam dar conta da realidade brasileira e das transformações, respeitando os aspectos regionais e locais. Ainda segundo os professores Krein e Borsari (2020, p. 1),

A situação precária do mercado de trabalho brasileiro nos últimos anos coloca um desafio adicional no enfrentamento da crise sanitária e econômica, em decorrência da paralisia de grande parte das atividades

produtivas de bens e serviços. Segundo dados da PNADC, o ano de 2019 terminou com 16,2 milhões de desempregados (aberto e desalento) e 6,7 milhões de subocupados por insuficiência de horas, além do forte peso do trabalho informal, 38,4 milhões de trabalhadores (subocupados inclusos neste contingente), quadro relativamente estável desde 2016.

Essa precarização de que tratam os professores tende a aumentar ainda mais no país, com repercussões e traços diferentes nas diferentes regiões e também localmente. Todavia, ainda que os números atuais divulgados para o primeiro trimestre de 2020, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) – somente para o país -, já sinalizem avanço no desemprego, estes ainda não traduzem o quadro atual a partir do isolamento social, que poderá apontar nas próximas divulgações, inclusive localmente, um quadro ainda mais difícil, com contornos ainda imprevisíveis na força de trabalho. Como revelam Krein e Borsari (2020, p. 1),

A pesquisa já mostra indicadores de deterioração do mercado de trabalho, tais como um aumento de 1,3 ponto percentual na taxa de desocupação (está em 12,2% ou 12,9 milhões de pessoas) quando comparada com o último trimestre, e uma redução de 0,5 ponto percentual em relação ao mesmo trimestre do ano anterior. No entanto, o que chama a atenção é a deterioração na criação de novas vagas: foram reduzidas 2,3 milhões em relação ao trimestre anterior (1,8 milhão frente o mesmo trimestre de 2019), explicando, em parte, o aumento da população fora da força de trabalho. Isto é, a dinâmica de criação de empregos, que já era fraca, piora no começo de 2020.

No fundo, os dados atuais disponibilizados pelo IBGE reforçam a tese de um mercado de trabalho cada vez mais marcado por profundas desigualdades e que agora, com a crise sanitária promovida pela COVID-19,

tende a se ampliar e penalizar ainda mais as atividades e ocupações mais vulneráveis e suscetíveis às oscilações da economia, amplificando e deteriorando as relações de trabalho. Em linhas gerais, podemos afirmar:

Em outras palavras, pode-se dizer que os dados expressam uma relativa permanência do quadro de um mercado de trabalho desestruturado, que não se recuperou da crise de 2015/2016. As orientações políticas encaminhadas pelos governos para enfrentar a crise do emprego não trouxeram os resultados prometidos. A insistência nas políticas de ajuste fiscal e de progressivas ondas de reforma trabalhista e previdenciária não cumpriram as promessas de incrementar a economia e gerar empregos (KREIN; BORSARI, 2020, p. 2).

Estudo realizado recentemente pelo Grupo Indústria e Competitividade, do Instituto de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) tece, com muito cuidado e rigor metodológico, os impactos da COVID-19 na economia brasileira e seus desdobramentos no mercado de trabalho. De acordo com o estudo,

A variável ocupação foi uma das mais afetadas em todos os cenários simulados, com potencial redução de 4,7 milhões de ocupações no cenário otimista, de 8,3 milhões de ocupações no cenário referência e 14,7 milhões no cenário pessimista. Esse impacto potencial de redução nas ocupações indica uma redução na demanda pelo insumo “força de trabalho” (DWECK, 2020, p. 5).

Mesmo admitindo-se o cenário mais otimista, de acordo com os parâmetros utilizados no estudo, ainda assim serão muitas ocupações perdidas, aumentando as incertezas de reinserção de muitos trabalhadores no mercado de trabalho, gerando mais desigualdades sociais com o crescimento de tantas pessoas desocupadas. Muitos trabalhadores terão que identificar novas formas de adequação a esse novo contexto de mudanças e de tantas incertezas.

Essas primeiras considerações visam apenas colocar algumas questões no âmbito da economia e de como elas se repercutem no mercado de trabalho, levando milhões de trabalhadores a ingressarem com pedido de seguro-desemprego. No Brasil, o mês de abril quando comparado ao mesmo mês de 2019, registrou um aumento de 22,1%, e quase todos realizados pela internet, 87%, outra mudança em tempos de pandemia e da própria cultura na forma de acesso a essa política social. Lembrando, porém, que os números alcançados para abril podem ainda não representar os efeitos mais fortes provocados pelo desemprego. Colabora, para esse entendimento, a própria dificuldade que muitos trabalhadores têm diante das novas formas do acesso ao benefício, como as plataformas digitais. Outro argumento são as eventuais paralisações dos sistemas, retardando o tempo do trabalhador em acessar o benefício assegurado constitucionalmente. Além do seguro-desemprego, observam-se “filas dos que buscam acessar os benefícios previdenciários, o bolsa família, a renda emergencial, parecendo expressar uma estratégia de postergar os acessos aos direitos e benefícios, complementar à política fiscalista do governo” (KREIN; BORSARI, 2020, p. 4).

Para o estudo “Emprego, trabalho e renda para garantir o direito à vida”, elaborado pelo GT – Mundos do Trabalho: Reformas, do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT),

O que se avizinha é uma crise sistêmica que evidencia a incapacidade do mercado em dar respostas às necessidades fundamentais da população. Em nosso país essa realidade fica ainda mais evidente com as ameaças do desabastecimento alimentar, do colapso no sistema de saúde e com a incapacidade de serem mantidos os fluxos de renda. O cenário evidencia, uma vez mais, que somente a ação direta do Estado pode atenuar o colapso econômico durante e após a pandemia, bem como lançar a injeção de recursos públicos para viabilizar medidas orientadas por responsável planejamento econômico durante e depois da pandemia (CESIT, 2020, p. 4).

Diante da ausência ou, no mínimo, da omissão do estado brasileiro em promover o desenvolvimento por meio do investimento público, as oportunidades de emprego e renda vão se tornando mais escassas, e mais pessoas tendem a não procurar trabalho pelo desestímulo diante da ausência de novas vagas no mercado de trabalho. De acordo com a pesquisa Pulso Empresa, do IBGE, 1,3 milhão de empresas que estavam fechadas (temporária ou definitivamente) na primeira quinzena de junho, 522,7 mil (39,4%) encerraram suas atividades por causa da pandemia. Ainda segundo o IBGE, com base na PNADC COVID 19, a taxa de desocupação no país chegou a 13,1% na quarta semana de junho, o equivalente a 12,4 milhões de pessoas desocupadas. Vale lembrar que, mesmo antes da pandemia, os números do mercado de trabalho brasileiro não conseguiam suplantar aqueles verificados em 2014; desse ano para cá, os números patinam ladeira abaixo até hoje, expondo de forma clara os devaneios prometidos pelos últimos governos, como bem observam os professores Krein e Borsari (2020, p. 4),

Em outras palavras, pode-se dizer que os dados expressam uma relativa permanência do quadro de um mercado de trabalho desestruturado, que não se recuperou da crise de 2015/2016. As orientações políticas encaminhadas pelos governos para enfrentar a crise do emprego não trouxeram os resultados prometidos. A insistência nas políticas de ajuste fiscal e de progressivas ondas de reforma trabalhista e previdenciária não cumpriram as promessas de incrementar a economia e gerar empregos.

### **3 TECNOLOGIA E O TRABALHO POR CONTA PRÓPRIA**

Tecnologia, e sua evolução ao longo do tempo, é tema de controvérsia desde os tempos da primeira revolução industrial. É vista por alguns como aspecto negativo sobre o nível de ocupação, enquanto outros consideram seus aspectos positivos, como a elevação da produtividade e, em decorrência, dos rendimentos (TELES; CALDAS, 2019).

Ainda que visões pessimistas do efeito do avanço tecnológico tenham sido superadas pelo crescimento econômico, o fato é que a inovação tecnológica é fator central na dinâmica economia capitalista, como bem destacou Schumpeter (2017) com a destruição criadora. E não se pode negar que ela impacta o nível ocupacional, tanto quantitativa, quanto principalmente, no nosso entendimento, qualitativamente.

O trabalho por conta própria ou autônomo, na sua maior parte, sempre foi sinônimo de trabalho precário, mesmo que sob essa definição se possa classificar o trabalho de profissionais de nível superior e de alto rendimento. O fato é que, na grande heterogeneidade desse grupo de trabalhadores, predomina o trabalho prestado às famílias e às pessoas de baixa produtividade, que exige pouca ou nenhuma qualificação e escolaridade e, como decorrência, remunera mal o trabalho que presta o serviço.

Ademais, como a prestação de serviços depende da renda de quem contrata esse serviço, a redução do nível de renda global e sua desigual distribuição afetam as oportunidades para os profissionais que trabalham por conta própria. Com isso, em momentos de crise ou estagnação econômica, o contingente dos trabalhadores classificados como trabalhadores por conta própria tende a aumentar como estratégia de sobrevivência dos trabalhadores que são demitidos do emprego formal e não encontram novo posto de trabalho. Por outro lado, se o aumento da concorrência pela maior oferta diminui as oportunidades e a renda, a crise também reduz a contratação de serviços ao reduzir a renda das famílias. Ou seja, há uma piora da situação tanto pelo lado da oferta - aumento de trabalhadores na prestação de serviços às famílias e pessoas - como pelo lado da demanda - menor contratação de serviços de terceiros.

Nosso foco, neste texto, mais do que fazer uma discussão exaustiva sobre os efeitos das inovações tecnológicas, é destacar o crescimento dos trabalhadores por conta própria e como as novas tecnologias de informação e comunicação abriram oportunidades de ocupação novas, mas que ampliaram, ao mesmo tempo, a precariedade da inserção ocupacional, fato agravado nos tempos da pandemia da Covid-19.

A chamada economia de plataforma ou colaborativa, que já vinha ganhando destaque no caso do transporte de pessoas, como é o caso do Uber, foi intensificada com a ampliação dos serviços de entrega em domicílio feita por “motoboys” para consumidores que utilizam plataformas digitais para fazerem a compra do produto, especialmente refeições. Em tempos de necessidade de isolamento e distanciamento social, esses serviços ganharam impulso adicional.

O trabalho de motorista, seja no transporte de pessoas seja no de entrega de mercadorias feita por aplicativos, tem sido uma oportunidade para inserção de jovens do sexo masculino, especialmente negros, no mercado de trabalho. Pesquisa sobre as condições de trabalho dos entregadores de aplicativos durante a pandemia mostra que se intensificou o tempo de trabalho desse conjunto de profissionais com mais da metade dos pesquisados tendo uma jornada de 9 horas ou mais de trabalho durante seis ou sete dias durante a semana (ABÍLIO *et al.*, 2020). Esses resultados indicam, segundo os autores, que tal atividade consiste na principal para o sustento do profissional e de sua família, ao contrário da percepção de que tal atividade consistiria na complementar da renda.

Ainda que tais trabalhadores possam ser empregados de uma empresa especializada em logística, a grande maioria entra para a atividade por meio dos aplicativos, arcando com todo o custo de adquirir o meio de transporte (motocicleta, bicicleta, automóvel) para desempenhar a atividade. Ou seja, o intermediador do serviço, não tem nenhum custo para ampliar o número de trabalhadores em atividade, já que esse custo de “investimento” é suportado pelo trabalhador, assim como o risco na execução do trabalho.

Cabe lembrar que não somente esses trabalhadores estão numa situação de precariedade diante das incertezas e vicissitudes da vida laboral. Outras categorias de trabalhadores, mesmo que não sendo trabalhadores de plataformas digitais, também acabam sendo trabalhadores por conta própria, via Microempreendedor Individual (MEI). Exemplo disso, são os trabalhadores do serviços PET, geralmente banho e tosa, ocupação que tem crescido nos últimos anos. Tal atividade pode ser realizada por um pet shop com empregados contratados para esse



fim ou, como trabalhadores inscritos no MEI, sem nenhum vínculo de trabalho formal com o estabelecimento comercial, ainda que dependente da estrutura do estabelecimento para o desempenho da atividade e sujeito às normas e horários definidos pelo estabelecimento.

A remuneração de tais trabalhadores, portanto, depende exclusivamente da sua capacidade de sua “produtividade” e também da demanda de tais serviços. Na ausência de um volume mínimo, a rendimento diminui. Em tempos de pandemia, muitos trabalhadores por conta própria - ainda que não só - sobretudo prestadores de serviços, ficaram sem a renda de um momento para outro, sem ter onde recorrer para sobreviver. O auxílio emergencial, foi a tábua de salvação de muitos, mas não se constitui numa política pública de proteção social.

Alguns dados nos dão uma ideia do perfil desse trabalhador. A primeira informação nos diz respeito ao número de trabalhadores por conta própria e sua representatividade no conjunto dos trabalhadores ocupados. Verifica-se que no período recente, entre o terceiro trimestre de 2012 e o segundo trimestre de 2020, o total de ocupados por conta própria ampliou-se em 7,5% passando a 21,6 milhões de trabalhadores, 1,5 milhão a mais do que no período base de comparação, ainda que um número menor daquele registrado no terceiro trimestre de 2017, que era de 22,8 milhões. Observa-se que a pandemia da Covid-19 reduziu o número de ocupados por conta própria no ano de 2020, quando comparado o segundo trimestre deste ano com o terceiro trimestre de 2017; tal redução, porém, ocorreu no conjunto dos ocupados, à exceção dos servidores públicos e militares, bem como dos empregados públicos sem carteira de trabalho registrada que se manteve estável.

Esse comportamento do trabalho por conta própria se dá no mesmo sentido do verificado com as demais formas de inserção no mercado de trabalho. No caso das ocupações por conta própria, a ampliação verificada no período entre o 3º trimestre de 2012 e o 3º trimestre de 2017 compensou a queda verificada no período de análise subsequente, de forma que entre o 3º trimestre de 2012 e o 2º trimestre de 2020, o total de trabalhadores nessa posição aumentou em 7,5%, enquanto o emprego

assalariado no setor privado, o trabalho doméstico e o empregado com carteira assinada do setor público apresentaram quedas (Tabela 1).

**Tabela 1 – Trabalhadores ocupados segundo posição na ocupação - Brasil, períodos selecionados**

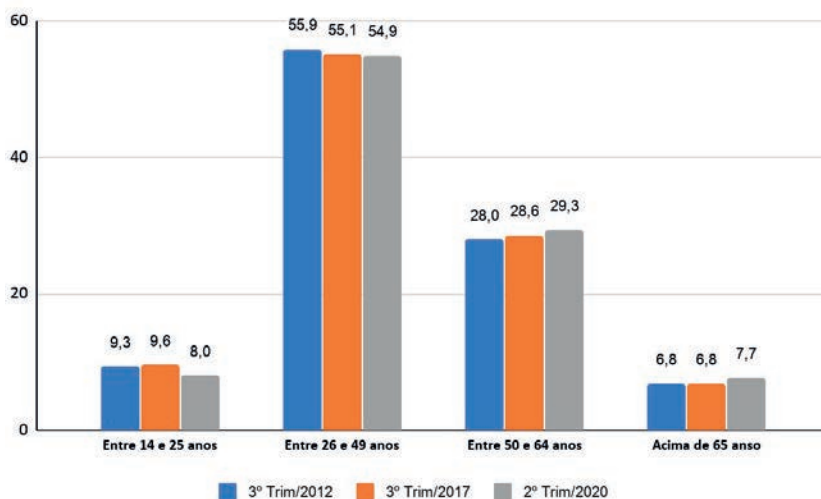
Posição na Ocupação	Valores Absolutos em milhares			Variação % no período			Distribuição %		
	3º Trim/ 2012	3º Trim/ 2017	2º Trim/ 2020	3T/12 a 3T/17	3T/17 a 2T/20	3T/12 a 2T/20	3º Trim/ 2012	3º Trim/ 2017	2º Trim/ 2020
Empregado CC Setor Privado	34.399,2	33.211,8	30.154,0	-3,5	-9,2	-12,3	38,4	36,5	36,2
Empregado SC Setor Privado	11.201,8	10.853,2	8.638,7	-3,1	-20,4	-22,9	12,5	11,9	10,4
Trabalhador Doméstico CC	1.910,6	1.828,4	1.411,3	-4,3	-22,8	-26,1	2,1	2,0	1,7
Trabalhador Doméstico SC	4.201,1	4.326,1	3.302,9	3,0	-23,7	-21,4	4,7	4,8	4,0
Empregado CC Setor Público	1.381,3	1.255,2	1.250,9	-9,1	-0,3	-9,4	1,5	1,4	1,5
Empregado SC Setor Público	2.212,2	2.452,7	2.463,0	10,9	0,4	11,3	2,5	2,7	3,0
Militar e servidor estatutário	7.723,0	7.732,1	8.646,5	0,1	11,8	12,0	8,6	8,5	10,4
Empregador	3.564,3	4.228,4	3.955,1	18,6	-6,5	11,0	4,0	4,6	4,7
Conta-própria	20.155,8	22.818,7	21.663,8	13,2	-5,1	7,5	22,5	25,1	26,0
Trabalhador familiar auxiliar	2.889,4	2.246,9	1.861,0	-22,2	-17,2	-35,6	3,2	2,5	2,2
<b>Total Ocupados</b>	<b>89.638,8</b>	<b>90.953,4</b>	<b>83.347,1</b>	<b>1,5</b>	<b>-8,4</b>	<b>-7,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborada pelos autores com microdados da PNADC/IBGE.

Essa redução ocorria antes da crise desencadeada pela pandemia no ano de 2020 e, nesse sentido, a crise sanitária agravou a situação que já estava ruim. Mesmo assim, a proporção dos trabalhadores por conta própria no total dos ocupados foi crescente ao longo do período recente: no 3º trimestre de 2017 representavam 22,5% do total de ocupados, aumentando essa participação para 26% no 2º trimestre de 2020.

Referido aumento da participação dos ocupados por conta própria no total dos ocupados no período analisado apresenta diferenciações quando se olha para os grupos etários a que pertencem (Gráfico 1). Os trabalhadores no grupo etário entre 26 e 49 anos reduziu sua participação, mas continua como o maior contingente, representando mais da metade dos conta própria. Também reduziu a participação do grupo etário jovem com até 25 anos. Em sentido contrário, os trabalhadores das faixas de idade mais elevada ampliaram a participação.

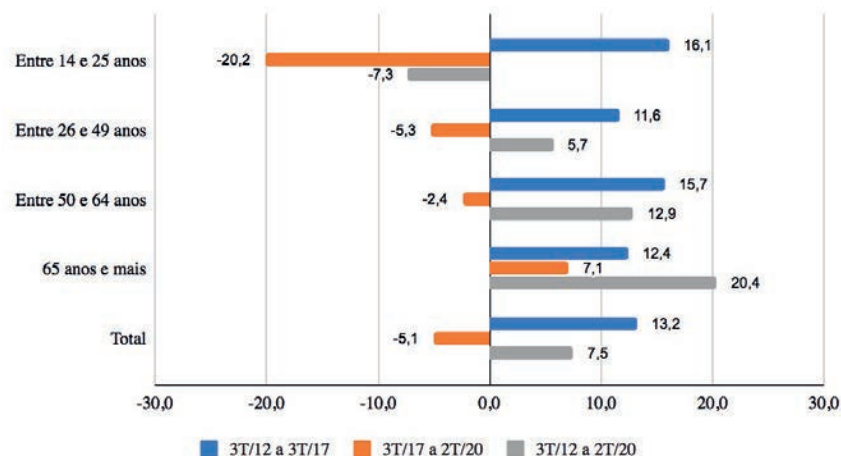
**Gráfico 1 – Distribuição (%) dos ocupados por conta própria, segundo grupo etário - Brasil, períodos selecionados**



Fonte: elaborado pelos autores com microdados da PNADC/IBGE.

Essa mudança na representatividade etária pode estar relacionada com a dinâmica do mercado de trabalho somente em parte, já que alguns trabalhadores mudaram de faixa etária, ou seja, os trabalhadores que tinham 48 ou 49 anos em 2017, em 2020 passam a ser contabilizados na faixa superior, de 50 a 64 anos. Por outro lado, parte do crescimento decorre da eliminação de empregos assalariados e, dado o baixo dinamismo da economia em gerar novos postos de trabalho, a alternativa para auferir renda - ou mesmo ampliar, no caso de trabalhadores aposentados - é a inserção como trabalhador por conta própria. O Gráfico 2, abaixo, mostra que o aumento líquido de trabalhadores no período deveu-se sobretudo a incorporação de trabalhadores com mais idade, enquanto entre os jovens com 25 anos ou menos a redução ocorrida a partir do 3º trimestre de 2017 foi maior que o crescimento verificado entre o 3º trimestre de 2012 e o 3º trimestre de 2017. Já entre os ocupados por conta própria, com 65 anos ou mais, o crescimento ocorreu ao longo de todo o período.

**Gráfico 2 – Variação (%) dos ocupados por conta própria, segundo grupo etário - Brasil, períodos selecionados**

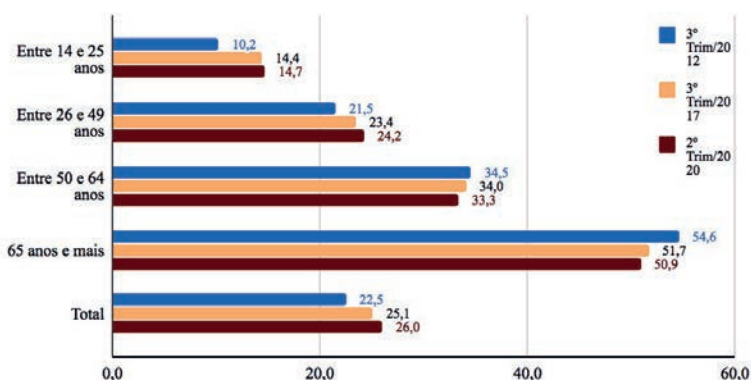


Fonte: elaborado pelos autores com microdados da PNADC/IBGE.

Como visto anteriormente, o grupo etário com 65 anos ou mais apresentou maior taxa de crescimento no período ainda que sua representatividade entre os ocupados por conta própria seja a menor, praticamente se equiparando a participação do grupo etário de jovens. Contudo, quando se analisa a participação dos trabalhadores por conta própria no conjunto dos ocupados dentro de cada grupo etário, é interessante observar que se amplia a participação, à medida que se passa de uma faixa etária para outra de maior idade (Gráfico 3). Isso sugere que o trabalho por conta própria é forma predominante do trabalhador com idade mais avançada e, também, mais experiente.

Apesar disso, quando observamos como foi o comportamento da participação desses grupos, verificamos que se ampliou a participação dos trabalhadores com menos de 50 anos de idade, enquanto que nos grupos etários com 50 anos ou mais apresentou redução na participação. Assim, entre os trabalhadores com idade entre 14 e 25 anos, os ocupados por conta própria ampliou-se de 10,2% no 3º trimestre de 2012 para 14,7% no 2º trimestre de 2020. No outro extremo, entre os trabalhadores com 65 anos de idade ou mais, a proporção de ocupados por conta própria se reduziu de 54,6% para 50,9% no mesmo período (Gráfico 3).

**Gráfico 3 – Participação dos ocupados por conta própria no total dos ocupados, segundo grupo etário - Brasil, períodos selecionados**



Fonte: elaborado pelos autores com microdados da PNADC/IBGE.

A expansão do número de ocupados por conta própria também foi acompanhada pela ampliação da escolaridade média. Assim, verifica-se que ao longo do período analisado a média de anos de estudos do trabalhador por conta própria passou de 8 para 10 anos, ou seja, no início do período na média o ocupado por conta própria tinha o Fundamental completo, agora esse trabalhador tem o Ensino Médio, ainda que incompleto (Tabela 2).

**Tabela 2 – Média de anos de estudos dos ocupados, segundo posição na ocupação - Brasil, períodos selecionados**

<b>Posição na Ocupação</b>	<b>3º Trim/2012</b>	<b>3º Trim/2017</b>	<b>2º Trim/2020</b>
Empregado no setor privado com carteira de trabalho assinada	11	11	12
Empregado no setor privado sem carteira de trabalho assinada	9	9	10
Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	7	8	8
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	7	8	8
Empregado no setor público com carteira de trabalho assinada	12	13	14
Empregado no setor público sem carteira de trabalho assinada	12	13	13
Militar e servidor estatutário	13	14	14
Empregador	12	12	13
Conta-própria	8	9	10
Trabalhador familiar auxiliar	7	8	9
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>11</b>

Fonte: elaborada pelos autores com microdados da PNADC/IBGE.

Destaque-se que, comparativamente às demais posições na ocupação, o ocupado por conta própria apresenta escolaridade média maior apenas em relação ao trabalhador doméstico e ao trabalhador familiar auxiliar, igualando-se ao empregado no setor privado sem registro em carteira. Esse indicador parece reforçar a hipótese da grande heterogeneidade existente entre os ocupados em atividades por conta própria, dado que a inserção produtiva nessa condição depende apenas da capacidade (ou necessidade diante de melhor alternativa) do trabalhador se colocar à disposição para a realização de alguma atividade de prestação de serviço. O aumento da escolaridade média, ainda que menor que a maioria das outras posições, pode estar sugerindo em parte a elevação da escolaridade da população brasileira em seu conjunto, e também de que no período analisado, frente a um mercado de trabalho cada vez mais restrito diante do quadro de crise e estagnação econômica, ter sido a opção de trabalhadores com maior escolaridade que não encontram oportunidades de ocupação no mercado formal, seja privado ou público.

Esses aspectos, por sua vez impactam no rendimento do conjunto dos ocupados. Os dados da Tabela 3 apresentam o rendimento real médio e a massa dos rendimentos auferidos pelos empregados com carteira assinada do setor privado, pelos trabalhadores conta própria e o conjunto dos ocupados. Da observação dos dados, verifica-se que o rendimento médio cresceu em termos reais para os três grupos, sendo que o valor do rendimento médio do conjunto dos ocupados apresentou taxa de aumento superior aos dois outros grupos analisados.

**Tabela 3 – Rendimento (e massa de rendimento)<sup>1</sup> real médio, segundo posição na ocupação selecionada - Brasil, períodos selecionados**

Posição na Ocupação	3º	3º	2º	3º	3º	2º
	Trim/2012	Trim/2017	Trim/2020	Trim/2012	Trim/2017	Trim/2020
	Rendimento médio real			Massa Rendimento Médio Real		
Empregado no setor privado CC	2.146	2.264	2.328	73.829,6	75.204,0	70.198,1
Conta-própria	1.760	1.731	1.835	34.842,3	39.487,8	39.762,0
Total	2.223	2.315	2.500	191.991,3	205.139,1	203.519,2

**Proporção do rendimento (massa) do conta própria em relação Empregado CC e Total Ocupados**

Empregado no setor privado CC	82	76	79	47	53	57
Conta-própria	100	100	100	100	100	100
Total	79	75	73	18	19	20

**Evolução - índice base 100 = T3/2012**

Empregado no setor privado CC	100	105,5	108,5	100	102	95
Conta-própria	100	98,3	104,3	100	113	114
Total	100	104,1	112,4	100	107	106

Fonte: elaborada pelos autores com microdados da PNADC/IBGE.

Nota: <sup>1</sup>Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para set./2020.

Porém, olhando-se para a massa dos rendimentos, constata-se que os ocupados com conta própria teve um aumento de 14% no período contra 6% de aumento da massa do conjunto dos ocupados e uma redução de 5% da massa dos empregados com carteira. Neste último



caso a eliminação do emprego assalariado com carteira deve ter ocorrido entre os empregados que recebiam menores salários, ainda que não exclusivamente, de forma que o rendimento médio cresceu, enquanto que a massa de rendimentos caiu. No caso dos trabalhadores por conta própria, como vimos anteriormente, apresentou aumento do número de ocupados. Isso fez crescer a massa de rendimentos, mas como trata-se de atividades de baixa qualificação, a remuneração também é baixa, levando ao crescimento da massa de rendimentos e do rendimento médio, mas deste último a uma taxa menor. No caso do conjunto dos ocupados ocorre uma combinação, redução líquida do total de ocupados, enquanto cresce a massa de rendimentos e, com isso, aumento do rendimento médio.

Chama a atenção que os dados que comparam o rendimento médio dos trabalhadores por conta própria com empregados com carteira e o conjunto dos ocupados, que o rendimento do trabalhador conta própria é bastante inferior à média dos ocupados e também dos empregados com carteira. Assim, e apesar da diminuição da diferença no período analisado, no segundo trimestre de 2020 o trabalhador por conta própria tinha um rendimento que era 57% do rendimento médio do empregado com carteira e 20% do rendimento médio do conjunto dos ocupados. Ou seja, mesmo com o crescimento observado ao longo do período, o rendimento do trabalhador por conta própria é baixo e, se considerarmos a instabilidade que caracteriza a prestação de serviços e o fato de que a estagnação da economia brasileira nos últimos cinco anos tem feito ampliar a concorrência entre aqueles que prestam serviços às pessoas e famílias, temos a dimensão da importância que assume a política de proteção social.

#### **4 MUDANÇAS NO TRABALHO E A PROTEÇÃO SOCIAL**

O modelo de proteção social erigido no século XX estava assentado sobre o trabalho assalariado. Esse imbricamento entre o trabalho assalariado e a constituição do Estado de Bem-estar Social, sobretudo nas economias de industrialização avançada da Europa, foi o que possibilitou

a melhoria das condições de vida da classe operária e a redução das desigualdades sociais. Esse modelo, contudo, começou a se desfazer com o esgotamento do modelo de desenvolvimento do pós-guerra a partir dos anos 1980, com a estagnação econômica e o crescimento do desemprego, que foi minando as bases do modelo de proteção social assentado sobre o emprego assalariado, como apresentou Castel (1998).

No Brasil, a proteção social foi construída de forma tardia e limitada, cuja cobertura atingia somente a parcela dos trabalhadores que se inseriram no mercado de trabalho formal, ou seja, a proteção era dada ao empregado com registro em carteira de trabalho, que era o trabalhador urbano: os direitos se inscreviam à medida em que o trabalhador se inseria em uma ocupação regulamentada, esta acabava por estratificar o conjunto da população trabalhadora, a cidadania era dada pela ocupação que exercia a pessoa e os direitos que a mesma garantia, o que Santos (1979) chamou de cidadania regulada. Dessa forma, por exemplo, a contratação do trabalhador rural ocorria de maneira diferente, colocando esse trabalhador com status inferior em relação ao trabalhador urbano.

A partir da redemocratização nos anos 1980 e, sobretudo após a Constituição Federal de 1988 é que vai se criar um conjunto de direitos universais de proteção social, além de corrigir dívidas passadas, como a equiparação do valor da aposentadoria do trabalhador rural ao trabalhador urbano, estabelecendo-se um piso de um salário mínimo para a aposentadoria, criação do seguro desemprego, entre outras. Ao longo dos anos 1990 e 2000, foram se implementando políticas que buscavam alterar as condições de funcionamento do mercado de trabalho brasileiro, caracterizado por abundante oferta de mão de obra pouco qualificada, baixa escolaridade e inserção precoce e precária, além da elevada rotatividade.

Nos anos 1990, mesmo com a implementação de políticas públicas de proteção, sobretudo na área da assistência social, a busca de sustentação do Plano Real, que logrou estancar o descontrole sobre os preços, com a adoção de diretriz de política econômica de cunho neoliberal, subordinadora das ações governamentais ao ajuste fiscal, tolheu as possibilidades de uso de recursos de forma mais assertiva em direção

à redução das mazelas sociais. Não por acaso criou-se um instrumento para driblar a Constituição que disponibilizava recursos específicos para financiar a seguridade social, a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que retirou recursos das políticas sociais para assegurar aos detentores da dívida pública, que o Estado teria as condições de honrar o seu pagamento. As consequências disso foram, entre outros, o baixo crescimento do produto e elevado e o crescente desemprego. Implementaram-se políticas voltadas para tentar aliviar as consequências da falta de oportunidades de emprego, com ênfase na qualificação profissional, que poucos efeitos tiveram.

Nos anos 2000, com o período do “boom” das commodities, que impulsionou a retomada do crescimento sustentado do produto a partir de 2004, criaram-se as bases para se ampliarem as políticas de proteção social. Talvez o aspecto mais importante, num mercado de trabalho marcado pelo baixo rendimento médio do trabalhador, tenha sido a política de valorização do salário mínimo, que apresentou crescimento real elevado e teve papel decisivo para a redução da desigualdade de renda entre os ocupados. O crescimento do emprego assalariado e da formalização possibilitaram a incorporação de grande contingente de trabalhadores em situação de precariedade à proteção social, sobretudo à previdência social, mas também ao seguro desemprego, haja vista que este cobre apenas os trabalhadores assalariados com registro em carteira e, dessa forma, reestrutura o mercado de trabalho brasileiro<sup>4</sup>.

A reversão dos bons ventos da economia a partir de 2011, mas sobretudo após 2015, quando o país mergulhou em recessão e estagnação da economia, reduzindo num primeiro momento a geração de oportunidades para aqueles que buscavam uma ocupação remunerada e, depois com a destruição de postos de trabalho levou ao movimento de nova desestruturação do mercado de trabalho. Tal movimento foi agravado pela reforma trabalhista que facilitou a demissão sem justa causa, desregulamentou ou deu maior flexibilidade em uma série de direitos e

---

<sup>4</sup> Sobre a evolução e o movimento de reestruturação do mercado de trabalho brasileiro nos anos 2000 ver, entre outros, Baltar (2015), Baltar *et al.* (2010), Cardoso Jr. (2009) e Mattos (2016).

benefícios, além de enfraquecer as negociações coletivas, impactando a atuação dos sindicatos na proteção ao trabalhador (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2017). Nesse contexto, de baixo dinamismo econômico e de geração de oportunidades de trabalho, voltou a crescer o trabalho por conta própria, ampliando-se a oferta de serviços às famílias e pessoas e reduzindo os ganhos dos que já estavam atuando neste segmento, tornando-se mais insegura e precária as atividades por conta própria.

Esse panorama de reformas no âmbito trabalhista, de estagnação econômica e, no ano de 2020, a pandemia da Covid-19, tiveram o impacto das novas tecnologias de informação e comunicação e o trabalho via plataformas digitais. A emergência da tecnologia digital com as chamadas plataformas tecnológicas globais criaram um novo contexto para o mundo do trabalho. Como Morozov (2018) discute, o uso dessas tecnologias implica muito mais do que simplesmente a incorporação da ciência na produção e realização das atividades, estão envolvidas, também, questões mais amplas sobre o consumo, as finanças globais, as disputas geopolíticas, além da dimensão da apropriação da privacidade das pessoas. Tais atividades, caso não sejam devidamente reguladas e regulamentadas, podem tornar-se excessivamente poderosas, ampliando as assimetrias existentes hoje dentro das sociedades e agravando, sobretudo, a posição das camadas mais vulneráveis da população.

Se o contexto dado pelo ambiente econômico e de reformas que retiraram ou flexibilizaram medidas de proteção dos trabalhadores em relação aos riscos inerentes à vida laboral - doença, acidentes, velhice e morte - que davam alguma previsibilidade e segurança ao trabalhador e seus dependentes no momento em que o mesmo estivesse impedido de exercer sua atividade produtiva, as novas formas de organização digital do trabalho, por sua vez, criam novas formas de controle sobre a atividade desenvolvida pelo trabalhador. Formalmente, coloca-o como agente capaz de decidir sobre se aceita ou não determinado serviço e não como empregado subordinado. Neste sentido, o trabalhador de plataforma digital teria o “poder” de decidir sobre quais serviços aceitar ou não, mas, de fato, obriga-se a estender a jornada para além

do que seria o recomendável do ponto de vista da saúde física e mental, dada a elevada concorrência e baixa remuneração, aceitando todos os pedidos. Não sem motivos, os entregadores de apps realizaram em 2020 duas paralisações - Breque dos Apps - em protesto pela melhoria das condições de trabalho, movimento que deve ganhar força, à medida que esses profissionais ampliem a organização coletiva e da sua capacidade de negociação coletiva. Esse é um marco que extrapola, a nosso ver, os mecanismos tradicionais de organização dos trabalhadores, especialmente nas atividades informais.

Mas não são apenas esses trabalhadores que foram afetados pela crise econômica e sanitária. Outros trabalhadores por conta própria e microempregadores, tais como jardineiros, cabeleireiros, manicures, prestadores de serviços de hidráulica e elétrica, entre outros prestadores de serviços às famílias e pessoas, mesmo não sendo subordinados aos Apps, também sofreram o impacto da redução da renda e do aumento da concorrência por trabalhadores que perderam seus empregos no setor formal do mercado de trabalho.

A intensificação das medidas de corte neoliberal, que visam desregular e flexibilizar direitos e conquistas, facilitando a gestão e reduzindo custos para as empresas. Tais medidas, no plano econômico, têm sido acompanhadas por restrição de acesso ou a simples eliminação de políticas sociais de proteção, gerando um ambiente de incerteza, precariedade e instabilidade para o conjunto da população ativa. A ausência de mecanismo de inclusão, sobretudo no âmbito da população jovem, que enfrentará um mercado de trabalho cada vez mais exigente do ponto de vista da preparação educacional e do desenvolvimento e aprimoramento contínuo de habilidades para se adaptar às rápidas mudanças tecnológicas, reduz a capacidade de o país capacitar o conjunto da força de trabalho para enfrentar os desafios do desenvolvimento futuro. Ademais, as mudanças recentes no plano do mercado de trabalho, econômico e tecnológico, exigirá novas políticas de proteção social, capaz de reorganizar o mercado de trabalho de forma a garantir que todo trabalhador - e seus dependentes - possa obter a renda necessária para um vida digna e produtiva.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente texto, discutiu-se, de forma muito ligeira, alguns aspectos que afetam o mercado de trabalho desde longa data, para não dizermos, desde sua origem: o trabalho autônomo, por conta própria. Enfatizou-se, especialmente o fato que esta forma de inserção no mercado de trabalho sempre foi uma forma precária para a grande maioria que se encontra nessa posição. Isso porque só recentemente o país criou um sistema de proteção social mais abrangente. De toda forma, no período recente, a crise econômica, as reformas que nas políticas trabalhista e de proteção, somadas a estagnação da economia e a crise sanitária em 2020, fizeram emergir a questão da precariedade desse conjunto de trabalhadores.

A crise sanitária provocada pela COVID-19 intensificou ainda mais o processo de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, já fragilizado pelas diferentes reformas implementadas nos últimos anos, com implicações nas relações de trabalho, sob o manto da falsa promessa de melhorar o ambiente do mercado de trabalho, tornando-o mais flexível e com maiores oportunidades de trabalho para a população. No fundo ocorre um falacioso “samba de uma nota só”, expondo de forma clara a dissolução das relações salariais, crescimento da ocupação em atividades informais, precárias, inseguras, sem nenhuma garantia dos direitos constitucionais, empurrando um exército de trabalhadores a buscarem novas estratégias de sobrevivência, ante a ausência de ocupações formais, com proteção social, jornada de trabalho e salário definidos.

Num contexto de fragilidade para quem busca uma atividade remunerada, as inovações trazidas pela chamada economia de compartilhamento ou plataformas digitais, ao mesmo tempo que abriu oportunidades para milhares de trabalhadores inserirem-se produtivamente, ampliou a insegurança e a desproteção, haja vista que o trabalhador “uberizado” é considerado um “empreendedor” capaz de tomar as decisões como qualquer empresa que concorra no mercado, o que é virtualmente uma falácia.

Assim sendo, sugere-se a necessidade de nova repactuação social, que possa criar mecanismos de proteção social adequados para esse conjunto de trabalhadores. Para isso será necessária uma reversão na diretriz do papel do Estado brasileiro que reconstrua políticas públicas ou aperfeiçoe as políticas públicas já implementadas para responder às demandas urgentes por proteção, estabilizando as expectativas e criando as sinergias para a retomada do desenvolvimento socioeconômico.

## REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek *et al.* Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a Covid-19. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, v. 3, p. 1-21, 2020. Disponível em: <https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2020/06/74-Texto-do-artigo-568-2-10-20200608.pdf>. Acesso em: 9 out. 2020.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade *et al.* Moving towards decent work. Labour in the Lula government: reflections on recent Brazilian experience. **Global Labour University Working Papers**, Berlin, n. 9, May 2010. Disponível em: [http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU\\_Working\\_Papers/GLU\\_WP\\_No.9.pdf](http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Working_Papers/GLU_WP_No.9.pdf). Acesso em: 9 out. 2020.

BALTAR, Paulo. **Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2015. (Texto para Discussão, n. 2036). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3596/1/td\\_2036.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3596/1/td_2036.pdf). Acesso em: 9 out. 2020.

CARDOSO JR., José Celso. Determinantes da recuperação do emprego formal no Brasil: evidências para o período 2001/2005 e hipóteses para uma agenda de pesquisa. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 4, p. 357-376, out./dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v29n4/03.pdf>. Acesso em: 9 out. 2020.

CASTEL, Robert. **Metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CESIT. GT – Mundos do Trabalho: reformas. Emprego, trabalho e renda para garantir o direito à vida. **CESIT**, Campinas, 2020. Disponível em: <http://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2020/04>. Acesso em: 10 ago. 2020.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. A Reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil. **Nota Técnica**, São Paulo, n. 178, maio 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec178reformaTrabalhista.html>. Acesso em: 21 set. 2020.

DWECK, Esther (coord.). **Impactos macroeconômicos e setoriais da COVID-19 no Brasil**: resultados selecionados. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2020. Disponível em: [https://www.ie.ufrj.br/images/IE/home/noticias/GIC\\_IE%20Avaliacao%20Impactos%20C19%20v04-05-2020%20final.pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/home/noticias/GIC_IE%20Avaliacao%20Impactos%20C19%20v04-05-2020%20final.pdf). Acesso em: 15 maio 2020.

EUROSTAT. Real GDP rate of change, 2008-2018. **Eurostat**, [S.L.], 2018. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/b/b5/Real\\_GDP\\_rate\\_of\\_change%2C\\_2008-2018\\_FP19.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/b/b5/Real_GDP_rate_of_change%2C_2008-2018_FP19.png). Acesso em: 18 set. 2020.

KREIN, José Dari; BORSARI, Pietro. Pandemia e desemprego: análise e perspectivas. **Instituto de Economia - Unicamp**, Campinas, 11 maio 2020. Disponível em: <http://www.economia.unicamp.br/covid19/pandemia-e-desemprego-analise-e-perspectivas>. Acesso em: 10 ago. 2020.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Formalização do mercado de trabalho e redução da desigualdade de renda: avanços e desafios após 12 anos de governo federal liderado pelo Partido dos Trabalhadores. *In*: MACAMBIRA, Júnior; ARAÚJO, Tarcísio Patrício de; LIMA, Roberto Alves de (org.). **Mercado de trabalho**: qualificação, emprego e políticas sociais. Fortaleza: IDT, 2016. p. 53-88. Disponível em: [http://www.idt.org.br/content/arquivos/publicacoes/011\\_Mercado\\_Trabalho\\_Qualificacao\\_Emprego\\_Politicas\\_Sociais.pdf](http://www.idt.org.br/content/arquivos/publicacoes/011_Mercado_Trabalho_Qualificacao_Emprego_Politicas_Sociais.pdf). Acesso em: 9 out. 2020.

MOROZOV, Evgeny. **Big Tech**: a ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: Ubu Editora, 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1979.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Unesp, 2017.

TELES, Nuno; CALDAS, José Castro. Tecnologia e trabalho no século XXI: uma proposta de abordagem. **Cadernos do Observatório**, Coimbra, n. 12, fev. 2019. Disponível em: <https://eg.uc.pt/bitstream/10316/87022/1/Tecnologia%20e%20Trabalho%20no%20seculo%20XXI.pdf>. Acesso em: 9 out. 2020.







## Terceira Parte – Pobreza e Desigualdades



---

# 13

## **O VIÉS POLÍTICO ANTIDISTRIBUTIVO PREDOMINANTE. A ACENTUAÇÃO DA DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA DO TRABALHO NO BRASIL. 1950-2017**

---

Maria Cristina Cacciamali<sup>1</sup>  
Maria de Fátima José-Silva<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Medida elevada da desigualdade na distribuição da renda de um país é um forte indicador de muitas dimensões de desigualdade, tais como, menor acesso aos serviços públicos, como educação, saúde e justiça; habitação de baixa qualidade e em vizinhanças mais violentas; menor conhecimento de informações e de participação política; empregos de menor qualidade, informalidade e maior probabilidade de desemprego. Crianças que nascem em tal ambiente têm grandes chances de reproduzir a situação dos pais. Estudos mostram que os primeiros anos de vida são fundamentais para o desenvolvimento intelectual do futuro adulto e em um ambiente de baixa estimulação poucas condições terão esse futuro adulto de quebrar o círculo da pobreza e inserir-se em estratos de renda superiores.

A introdução da internet, entretanto, devemos ponderar, está mudando parcialmente os efeitos colaterais da desigualdade e da pobreza, sobretudo no que se refere ao acesso a informação, construção e uso

---

<sup>1</sup> Professora Titular Sênior da Universidade de São Paulo (USP). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e do Programa Interunidades de Pós-Graduação Integração da América Latina.

<sup>2</sup> Professora Doutora da Escola Paulista de Medicina, da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

de plataformas, e à participação política nas redes, o que pode permitir pressão política por melhores serviços públicos, possibilidades de captar renda e monitorar a violência. Esses efeitos positivos, contudo, têm maior impacto sobre atenuar a pobreza do que afetar a desigualdade que depende mais de variáveis macroeconômicas e da intervenção do Estado, como qualidade e da estrutura tributária (receitas e gastos), o regime de crescimento econômico e a geração de empregos.

O Brasil é um claro exemplo de desigualdade e da estabilidade de sua persistência ao longo de sua História. Muitos atribuem a desigualdade ao nosso passado colonial no qual os países ibéricos de potência hegemônica mundial nos séculos XV e XVI não acompanharam as mudanças dos séculos XVII e XIX. O Brasil a despeito da independência manteve-se no regime mercantilista patrimonialista escravista, ao invés de abraçar um regime tipicamente capitalista. Sem dúvida esses séculos marcaram as instituições, a inserção internacional e o desenvolvimento econômico e social brasileiro, assim como a desigualdade. Entretanto, desde a independência e, sobretudo entre as décadas de 1930 e o *boom* das commodities, vários momentos permitiram sair da trajetória existente, superando a “maldição dos recursos naturais”<sup>3</sup> e adentrando em um padrão de crescimento com adensamento das cadeias de valor adicionado e maior produtividade. Do esgotamento do modelo substitutivo de importações (PSI) e dos equívocos de diagnóstico sobre a crise mundial na década de 1970, que nos levou a um super e múltiplo investimento e precipitaram o país na crise do endividamento externo, decorrente da política monetária da administração norte-americana, à delonga do governo brasileiro em realizar mudanças estruturais e reorientação da economia em um panorama Reagan-Thatcher, até as dúbias opções de política macroeconômica no período pós 2008, as chances sucederam-se e foram perdidas pelo menos até 2018-2019 – tímido período de crescimento toda economia brasileira -, mas positivo frente a uma brutal recessão gestada anteriormente e eclodindo em 2014 - 2015. Outro aspecto que necessitamos ainda destacar é que o combate à desigualdade de renda,

---

<sup>3</sup> Vejam-se os artigos de Pamplona e Cacciamali (2017, 2018).

ao patrimonialismo e à corrupção não compôs a agenda política até meados dos 1990 e a partir de 2006, respectivamente, regredindo depois de 2018 com a chegada ao poder da extrema direita. Ou seja, as elites econômicas e políticas que se sucederam foram e são muito eficazes em altas posições políticas e/ou manter o *status quo*, utilizando-se de tais características estruturais.

A baixa mobilidade das pessoas pretas e pardas é um exemplo da manutenção da hegemonia das melhores oportunidades para os brancos. Hasenbalg e Silva em diversos estudos que percorrem as décadas de 1970 a 2000 mostram que pretos e pardos se situavam nos estratos inferiores de ocupação, escolaridade e renda da sociedade e, sobretudo, nas regiões economicamente mais pobres. Estes denominados pelos autores de *não brancos*, estavam sujeitos a um ciclo cumulativo de desigualdade inter e intra geracional. A sobrerrepresentação nos estratos inferiores ao longo do tempo se mantinha a despeito do crescimento econômico e das transformações estruturais do país, assim como se mantinha para esses grupos a desigualdade de oportunidades para mobilidade ascendente. (HASENBALG; SILVA, 1999, 2003).

Ribeiro (2006) abordando o mesmo tema sob a ótica de classes sociais concluiu que na classe mais alta o branco tem maior probabilidade de mobilidade ascendente e de permanecer ao longo do tempo nessa classe social; enquanto preto e pardo apresentam menor probabilidade de mobilidade ascendente, não havendo desigualdade de oportunidade segundo a cor. A discriminação ocorre apenas nas posições sociais mais valorizadas<sup>4</sup>.

Exploraremos neste artigo aspectos estilizados sobre os processos que levaram à concentração e desconcentração (curta) da renda do trabalho de 1950 a 2017, em uma abordagem estrutural (de longa duração). Na primeira seção tratamos da concentração da renda de 1950 a 1990 – período de alta elevação dos índices de desigualdade na distribuição da renda do trabalho do ápice, desmantelamento do

---

<sup>4</sup> O livro de Cacciarnali e Tatei (2012) apresenta vários ensaios e estudos sobre a desigualdade de renda pelas clivagens de sexo e cor da pele.

processo de industrialização induzido pelo estado elevada inflação. Na segunda abordamos a década de 1990, quando depois da estabilidade da economia promovida pelo *Plano Real* inicia-se um tímido processo de queda dos índices de desigualdade da renda. Na terceira seção analisamos o processo de queda desses índices entre 2003 e 2010, assim como os efeitos e reações da economia brasileira ao início da *Grande Recessão*. Na quarta e última parte examinamos os motivos e efeitos da reversão do crescimento econômico no Brasil, estagnação e aumento do grau de desigualdade da renda do trabalho. Por fim tecemos as considerações finais nas quais nos centramos em decisões políticas e econômicas para estabelecer um processo consistente de distribuição de renda do trabalho para o País.

## **2 O PROCESSO EXACERBADO DE CONCENTRAÇÃO DA RENDA. DOS ANOS DE 1960 ATÉ MEADOS DOS 1990**

Os anos entre 1950 e 1980 foram de prosperidade para o Brasil, especialmente depois da crise de 1961-1962, elevaram contudo de uma maneira exacerbada a concentração de renda. Os Censos Demográficos da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostraram que entre as décadas de 1960 e 1970 todos os décimos do perfil da distribuição de renda perderam participação, exceto os 10% mais ricos. Esse comportamento manteve-se nas décadas seguintes comprimindo a participação na renda dos decis até os 50% mais pobres. O coeficiente de Gini entre 1960 e 1970 aumentou em quase 14% e, nas duas décadas seguintes cerca de 5% e 1%, respectivamente.

O desempenho da economia brasileira na década de 1970 foi comparado na época à performance da economia japonesa no pós-guerra e, atualmente, a similar desempenho das taxas de crescimento econômico dos anos 2000 dos países asiáticos. Essa fase gerou elevado crescimento do emprego, aumento de produtividade e alta de salários. Todos os decis de renda apresentaram aumento da renda real, entretanto aqueles no topo da distribuição, especialmente os 10% mais ricos, tiveram aumentos maiores relativamente aos demais estratos.

Em diferentes momentos, e décadas, entre 1960 e 1995, causas diferentes assinalam o processo continuado de concentração de renda, embora possamos encontrar um traço comum: a ausência de políticas pró-pobres e redistributivas, seja de cunho meso, como uma reforma tributária, ou micro, como uma oferta eficaz dos serviços de educação. Somente nos anos de 1980, com o advento do processo de democratização do regime político é que se anteveem na Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988) possibilidades para propostas de políticas sociais mais amplas e inclusivas como o Sistema Único de Saúde (SUS), de cunho universal, por exemplo, e a formulação de políticas identitárias e participativas dirigidas a grupos em situação de desvantagem social como mulheres pobres, negros, mestiços e indígenas.

O intenso processo de industrialização induzido pelo estado (PSI) concentrado no centro-sul do país, intensivo em capital frente a uma composição de força de trabalho de menor qualificação, composta por parte expressiva de migrantes do campo para a região urbana com baixa ou nenhuma escolaridade, juntamente com as políticas repressivas do regime militar contra o movimento sindical foram elementos decisivos para o processo de concentração da renda deslançado nos 50 e 60 do século passado.

No mercado de trabalho, a demanda acelerada por mão de obra qualificada, ao lado de uma oferta inelástica provocou escassez e ampliou de forma desmesurada a diferença salarial a favor dos mais qualificados. O prêmio salarial dos mais escolarizados, segundo alguns estudos, esteve acima de sua produtividade, o contrário ocorrendo com os menos qualificados. Ademais, os sindicatos foram fortemente reprimidos pelo regime militar entre 1964 e meados da década de 1970, impedindo negociações do salário mínimo e dos pisos profissionais. O governo militar, utilizando-se de fórmulas de indexação salarial, fez com que os salários-base durante muitos anos fossem reajustados abaixo da inflação e que, muito menos, acompanhassem os aumentos dos níveis de produtividade, especialmente, aqueles da década de 1970. Os mais qualificados situados nos postos mais altos da hierarquia das empresas, outrossim, ajustaram os seus salários nesse período para além dos níveis



médios de produtividade, agravando o grau de desigualdade.<sup>5</sup> E, para além destas causas, a formação de mercados internos nas grandes empresas<sup>6</sup> realizou práticas de recursos humanos muito mais favoráveis para os seus empregados do que os resultados apresentados pelo mercado de trabalho em geral, contribuindo para acentuar o problema.

Os bons resultados da economia fizeram com que as grandes firmas em meados da década de 1970 deixassem de aplicar a indexação salarial. A reorganização do movimento sindical estava em marcha e os elevados ganhos de produtividade alcançados, sobretudo na região Sudeste do país corroboravam aumentos salariais maiores às informadas pelas formulas salariais. Começaram processos de negociação capital-trabalho, muitas vezes, acompanhadas de greves que terminavam em dissídios coletivos decididos pela Justiça do Trabalho. A greve de 1978 foi um baliza para as reivindicações salariais e para a fundação de um partido que reunia as oposições ao regime militar: o Partido dos Trabalhadores (PT).

Atendendo, em parte, as reivindicações de aumentar os pisos salariais, ao final dos anos de 1970 e início dos anos 1980, o governo implementou um sistema de reajustes salariais convergentes, no qual os salários menores recebiam reajustes maiores do que os salários maiores. Contudo, a crise do endividamento externo do início dos anos 1980, ao lado com a contestação a essa nova forma de reajuste por parte do setor empresarial que perturbava a hierarquia da estrutura salarial pôs fim às formulas salariais e ao movimento de convergência.

Estudos mostraram diferenças regionais e entre as áreas urbanas e rurais nesse período. Devido ao processo de industrialização ter sido deslançado e mantido no Centro Sul do País. Entre 1960 e 1970, a População Economicamente Ativa (PEA) urbana mostrou maior concentração

---

<sup>5</sup> Veja-se o debate sobre as causas da ampliação da desigualdade da distribuição de renda entre Langoni e Fishlow, e as contribuições de Hoffmann e Kageyama (1986), de Bacha (1978) e de Morley, Cacciamali e Barbosa (1977).

<sup>6</sup> Os modelos de mercado interno de trabalho inserem-se nas racionalizações sobre segmentação do mercado de trabalho e de *insider-outsider*.

da renda do trabalho, enquanto na década seguinte (1970), devido à industrialização em estados do Nordeste como Pernambuco, Bahia e Ceará e ao processo de modernização na agricultura, a concentração deu-se mais intensamente nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte e no setor primário. Neste período ingressaram nos estratos inferiores de renda da PEA agrícola parte da mão de obra familiar que passou a se assalariar no campo, ampliando assim o leque salarial.

Nos anos de 1970, o arrefecimento do processo de concentração nessa década foi evidenciado por estudos como os de Hoffmann e Kageyama (1986) que estimaram o coeficiente de Gini sob o conceito de renda familiar e verificaram que este permaneceu inalterado. Isto porque, segundo os autores, houve o ingresso no mercado de trabalho de maior número de membros da família, e sentiram-se os efeitos do processo de transição demográfica devido a famílias de tamanho menor, o que baixou o grau de desigualdade na região Sudeste. Devido a isso, segundo esses autores, a desigualdade medida pela renda familiar per capita decresceu perante a década anterior.

Essa tendência em direção a uma menor desigualdade durou pouco, na medida em que os choques externos do petróleo de 1973 e 1979 impactaram no balanço de pagamento e a alta de juros internacionais no final dos 1970 frustraram as expectativas do governo Geisel, precipitaram o país em uma crise econômica cujos efeitos foram duradouros, bloqueando a possibilidade da manutenção do regime de crescimento econômico vigente levando o País a uma situação de baixo crescimento econômico, menores investimentos e estagnação da produtividade.

Os anos de 1980 se apresentam mostrando efeitos opostos. Por um lado a redemocratização política conduziu à construção de um novo regime político e deu origem a CF de 1988 que assegurou direitos humanos, trabalhistas e sociais em geral abrindo a possibilidade de institucionalizar políticas pró-pobres e distributivas. Por outro, sob a ótica econômica foi uma *década perdida*, como se costuma afirmar na literatura. Estes anos começam com uma profunda recessão econômica da ordem de cerca -8% do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1981 e

1983 provocada pelo ajustamento ao elevado endividamento externo. O ajustamento voltou-se para desvalorização cambial e reorientação da economia para as exportações a fim de saldar os juros da dívida externa. Os resultados foram altas taxas de desemprego e a criação de um expressivo mercado informal, que apresentou resiliência até os anos 2000. A taxa de investimento caiu dramaticamente, o déficit público aumentou e a inflação alcançou médias anuais de três dígitos.

O crescimento da economia a partir de 1984 mostrou-se instável, a organização da economia foi mantida por meio de indexação da inflação geral e setorial, o emprego cresceu às custas de forte queda da produtividade do trabalho (-12% entre 1980 e 1990) e houve recuperação dos salários. O objetivo da política econômica, a partir de então, durante dez anos, foi buscar a estabilidade de preços, mas foi apenas em 1994-1995 que o *Plano Real* propiciou essa meta.

Debelar a inflação foi o fim da política econômica a partir de meados dos anos de 1980 com base em planos heterodoxos<sup>7</sup> que fracassaram seguidamente, a indexação oficial corroborou não apenas no desalinhamento dos preços relativos como também na aceleração da inflação e da desigualdade. O maior desemprego, a informalidade e as altas taxas de inflação exacerbaram a desigualdade que alcançou valores do Giníndice de ordem de 0,66 e 0,62 em 1985 e 1990, respectivamente. Os trabalhadores desbancarizados - de menor renda, portanto - foram os que mais sofreram com a alta inflação na medida em que não indexavam seus salários diariamente (*over night*) ao contrário dos estratos de renda mais altos que contavam com tais reajustes. Altos executivos, empresários, profissionais liberais, instituições financeiras apresentaram aumento expressivo em suas rendas e lucros, assim como o setor produtivo em geral que passou a aumentar a fatia de seus lucros em operações financeiras. Estabeleceu-se uma economia rentista. Na época essa sistemática de aplicações diárias era denominada de *economia de cassino*.

A instabilidade da economia criava baixas expectativas e aumentou o número de relações informais de trabalho de baixa produtividade e

---

<sup>7</sup> Cruzado 1 e 2 (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor 1 e 2 (1990 e 1991), veja-se Pio (2001).

salários baixos – empregos assalariados não registrados, contratos de prestação de serviços substituindo o registro na CLT (Pessoa Jurídica), trabalhos por conta própria autônomos e subordinados. A informalidade, muito comum nos mercados de trabalho regionais menos dinâmicos no Brasil, firmou-se como prática em todos os mercados de trabalho do País nas décadas seguintes. A tendência do aumento da informalidade foi rompida apenas nos anos 2000 durante o *boom* das *commodities*, retornando todavia com a crise econômica pós 2014-2015.

O ideário de mudanças da legislação trabalhista rumo à flexibilização – na realidade perda de direitos trabalhistas – tomou corpo nos 1980 e 1990, haja vista o exemplo dos países europeus e dos países vizinhos latino americanos que realizaram reformas trabalhistas em tal direção, e o acirramento da competição no mercado internacional, com o ingresso da China como *player* nas exportações de manufaturados e receptor de investimentos estrangeiros. Os sindicatos não responderam ao desafio da informalidade e ao argumento do governo e dos empresários de que qualquer emprego valia a pena do que nenhum emprego. Assolados pela alta do desemprego e pela reestruturação do setor produtivo dos anos de 1990, os sindicatos perderam combatividade, além de verem reduzida sua base social, em virtude do enxugamento do setor bancário desde meado dos 1980, da abertura comercial e do fechamento de muitas plantas industriais.

O final dos anos de 1980 foi marcado por hiperinflação e a tentativa de sua contenção pelo governo Collor que retirou moeda de circulação, provocando recessão econômica, ampliada pela diminuição das tarifas de importação e substituição da produção nacional pela estrangeira (-4,3% de queda do PIB). A administração federal demitiu funcionários públicos e congelou preços e salários. Os primeiros dois anos dos anos de 1990 foram de estagnação, 1% e -0,5%, respectivamente, de evolução do PIB.

A economia vinha de um período longo de perda de produtividade levando-a à estagnação cuja superação foi tentada por meio de liberalização comercial que teve como resultado o enxugamento da produção manufatureira e do emprego desse setor e modernização

organizacional e administrativa, sobretudo das firmas dos setores mais dinâmicos. Inicia-se então o processo de desindustrialização que vigora até 2019, pelo menos. O País não encontrou uma maneira de se inserir no mercado internacional em setores de maior valor agregado ou nas cadeias produtivas internacionais. Ajustou-se como os demais países da América do Sul em um modelo renovado primário-exportador, tendo como parceiro preferencial a China. E ao contrário dos demais países da região manteve a economia rentista.

### **3 DESIGUALDADE ESTAGNADA E LIGEIRAMENTE EM QUEDA: A DÉCADA DE 1990 PÓS-PLANO REAL**

A partir de meados dos anos de 1990 até 2003, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, começou um processo de estagnação e queda na desigualdade de renda do trabalho, embora mostrando valores ainda altos, com o Gini da ordem de 0,59 e 0,57 em 1996 e 1999, respectivamente, frente a 0,61 em 1990. Esse movimento foi impulsionado pelo crescimento do PIB e do emprego, embora estivesse contido pela liberalização comercial, pela alta taxa de juros e pela valorização cambial para conter a inflação e atrair capitais para contrabalançar o saldo comercial negativo. Ademais iniciou-se um processo de valorização do salário mínimo e implementou-se uma rede de proteção social, seguindo a CF de 1988, enriquecida e complementada de forma mais ampla nos anos do Governo Lula da Silva, entre 2003 e 2010.

A literatura especializada creditou a manutenção de um nível elevado de desigualdade de renda sobretudo à desigualdade na escolaridade - 35% da explicação -, à segmentação do mercado de trabalho por atividade, pelos setores formal e informal e pela experiência em uma dada empresa- 15%, 1% e 10% respectivamente - complementada pela clivagem de discriminação de gênero e cor - 5% e 2% respectivamente (BARROS; MENDONÇA, 1995).

Explicação complementar foi dada por Ferreira (2000). A desigualdade de escolaridade leva à desigualdade de renda que cria grupos populacionais de baixo poder político que não conseguem advogar em

causa própria, por exemplo, por maior acesso à escolaridade e/ou melhor qualidade da escolaridade, realimentando entre gerações a desigualdade.

A década de 1990, como a anterior, também mostrou efeitos contraditórios. De um lado caracterizou-se pelo controle inflação, depois da implementação do Plano Real (1994), que, em um primeiro momento, reduziu a pobreza, aumentou a renda real dos estratos mais pobres, devido ao fim da inflação. A demanda popular por bens, reprimida durante os anos de recessão e estagnação, foi saciada com a ampliação do crédito ao consumidor e por bens importados mais baratos. O comércio varejista criou ramificações financeiras e passou a oferecer crédito diretamente ao consumidor com taxas de juros elevadas e prazos mais longos que foram largamente aceitos porque as prestações eram baixas, ajustadas à renda dos estratos de renda inferiores.

O aumento da demanda permitiu taxas de crescimento do PIB entre cerca de 4% e 6% a ano em 1994 e 1995, que permitiram a recuperação do emprego. A maior parte dos empregos criados foram informais e no setor de serviços (sem registro em carteira de trabalho, contratações indevidas por prestação de serviços e por cooperativas de trabalho, e múltiplas práticas de subcontratação, muitas vezes, à margem da legislação). Essa perda da qualidade dos empregos e ocupações somente foi recuperada parcialmente nos anos de 2005 até 2015, sob os governos do PT.

Este período constituiu-se em um momento positivo para as políticas sociais, muitas das quais, como as transferências de renda diretas a populações alvos eram sugeridas pelo Banco Mundial. Lançaram-se políticas sociais de segunda e terceira geração, mais efetivas - Rede de Proteção, agregando um conjunto de programas -, como apoio produtivo e acesso aos serviços públicos para comunidades mais pobres, subsídios e transferências de renda a grupos da população não contribuintes ao Sistema de Seguridade Social. Comunidade Solidária, Bolsa-Escola, Bolsa-Gás, Luz no Campo entre outras, renováveis a cada ano, e outras como Políticas de Estado, regulamentando a CF de 1988, como Benefício

da Prestação Continuada<sup>8</sup> e ampliação das Aposentadorias Rurais<sup>9</sup> são exemplos. Houve um momento também auspicioso para o mercado de trabalho com o início da recuperação do salário mínimo, a despeito de inúmeras medidas que deram início a desconstrução da CLT, de 1943, que tinha passado incólume até então (CACCIAMALI, 2005).

Por outro lado, o governo seguiu uma política monetária *stricto sensu* controlando a inflação com altas da taxa de juros e sobrevalorização cambial. Juros altos tinham o objetivo de atrair capital estrangeiro, parte expressiva de curto prazo, para gerar saldos positivos do balanço de capital e contrabalancear saldos comerciais negativo. O regime de câmbio quase fixo e a liberalização comercial incentivavam importações, controlavam a inflação, mas reduziam o crescimento econômico e a criação de emprego, e redundaram pela competição externa na destruição de setores manufatureiros locais, no estreitamento da base social dos maiores sindicatos e na diminuição de empregos de melhor qualidade, característica do setor industrial.

Não houve tentativas de estabelecer incentivos suficientes para o retorno de um crescimento econômico sustentado, nem para um ajustamento econômico que privilegiasse setores com maior adensamento de valor na cadeia produtiva e inovações tecnológicas. O ajustamento da economia ocorreu por meio de maiores exportações de *commodities* (agrícolas e minérios) e do crescimento do setor terciário de baixa produtividade que, conforme enunciado anteriormente, gerou quantidade expressiva de ocupações de baixa produtividade e qualidade, e salários na base da distribuição de renda.

---

<sup>8</sup> Este benefício social foi instituído pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e diz respeito ao pagamento de um salário mínimo a deficientes físicos e mentais e aos idosos de 60 ou 65 anos e mais, mulheres ou homens, respectivamente, caso eles se situem em famílias de renda *per capita* inferior a 25% do salário mínimo. Os benefícios sociais não são computados como renda familiar para efeitos de cálculo da elegibilidade para o acesso a quaisquer programas sociais, dessa forma, cada idoso membro da família pôde receber o benefício, assim como os demais membros podem perceber benefícios de outros programas sociais.

<sup>9</sup> No governo Collor o valor das aposentadorias rurais passou de  $\frac{1}{2}$  para um salário mínimo.

O período caracterizou-se pelas intervenções governamentais propostas pelo denominado *Consenso de Washington*. De modo que empresas estatais foram privatizadas (telefonía e distribuição de energia elétrica, bancos, metalurgia, entre outras); criaram-se agências reguladoras para os serviços de utilidade pública, culturais e de saúde entre outras - Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional do Cinema (ANCINE), entre outras - ; ocorreu expressivo número de fusões e incorporações empresariais, recuperando parcialmente a taxa de investimento; ampliou-se a participação do terceiro setor nas decisões e no fornecimento de serviços sociais; desregulamentou-se parcialmente o mercado de trabalho, desindexando salários, flexibilizando o pagamento de horas extras, flexibilizando contratos, entre outros<sup>10</sup>, diminuindo direitos trabalhistas; e os gastos públicos foram postos sob monitoramento e controle nos três níveis de governo (*Lei da Responsabilidade Fiscal*), e quando necessário financiado via introdução de taxas e aumento de impostos.

O governo nos anos de 1990 enfrentou um conjunto de crises financeiras<sup>11</sup> em países emergentes que culminaram atingindo o Brasil em 1999 com a saída de capital provocando uma maxi desvalorização do real de quase 40%, descontada a inflação, uma forte queda nas reservas cambiais e uma mudança de regime cambial de quase fixo para flexível. O ataque especulativo foi causado pela continuidade de déficits governamentais,

---

<sup>10</sup> Entre Decretos, Leis, Medidas Provisórias e Portarias do Ministério do Trabalho, nove mudanças visavam à regulamentação ou novas modalidades de contrato, cinco referiam-se à flexibilização da jornada de trabalho, quatro à flexibilização dos salários e três a formas extrajudiciais de resolução de conflitos. Mais informações podem ser obtidas, entre outros, em Cacciamali (2005).

<sup>11</sup> Sistema Monetário Europeu, em 1992; a do México, em 1994; a asiática, em 1997, a russa, em 1998; a brasileira, em 1999. Uma crise financeira se caracteriza pela perda de confiança na moeda e sua rápida desvalorização. Há saída de capitais e corrida aos bancos. A desvalorização é em parte fruto desse movimento, embora quanto mais frágeis os fundamentos dessa economia, mais propicia ela estar a uma crise financeira.



déficits comerciais, valorização do câmbio e desastrado anúncio de moratória no estado de Minas Gerais pelo governador Itamar Franco.

A desvalorização cambial de 1999 não foi suficiente no fim da década para estimular a economia por meio do aumento das exportações que poderiam ampliar substancialmente a demanda agregada. Novamente, esta é a terceira vez, iniciamos uma década com baixas expectativas, embora o crescimento do PIB, diferentemente das décadas anteriores, foi positivo crescendo entre 2001 e 2003, 1,9 % ao ano. A inflação cresceu 9,6% no período e o desemprego atingiu praticamente 13% da PEA em 2003. A taxa de investimento diminuiu e alcançou 16 % do PIB e o rendimento real médio caiu 12,3%. O governo implementou o que se denomina de tripé macroeconômico: superávit primário com meta de inflação e câmbio flutuante.

Os preços das commodities no mercado internacional se retraíram, exceto o preço do petróleo, e a instabilidade política com o ataque das torres gêmeas em 2001 nos Estados Unidos e as guerras no Oriente Médio não favoreceram os negócios internacionais. Na América do sul, a crise da economia argentina que se iniciou em 2001 também afetou negativamente as exportações brasileiras de manufaturados. Com tudo isso, todavia, o saldo comercial foi positivo pela ampliação de mercados no Oriente Médio e do Leste Europeu.

O cenário doméstico também não colaborou positivamente no início da década de 2000. A eleição no Brasil em 2002 com a expectativa de vitória do PT gerou um clima de incerteza nos empresários e investidores sobre qual política macroeconômica seria seguida e, mesmo com a *Carta aos Brasileiros*, firmada por Lula da Silva, futuro presidente da república, e elaborada pelo futuro ministro da economia Antônio Palocci, os agentes econômicos não se tranquilizaram. De tal modo, aumentou sobremaneira o risco-Brasil, assim como, a taxa de juros para o governo contrair empréstimos internacionais, aumentou o dólar e, conseqüentemente, a inflação, devido ao aumento dos preços dos componentes importados.

## 4 A QUEDA NA DESIGUALDADE DAS RENDAS DO TRABALHO, 2003 - 2010

As expectativas negativas sobre a política econômica do governo Lula da Silva não se consolidaram. A declaração da *Carta aos Brasileiros* não fora meramente uma estratégia de campanha eleitoral, mas sim um compromisso do novo governo. O governo petista manteve os fundamentos da política macroeconômica do governo Fernando Henrique: meta de inflação, administração da taxa de juros para monitorar inflação e atrair capitais externos e câmbio flexível. Com essa perspectiva, os agentes econômicos reagiram positivamente, e o país pôde usufruir de todos os benefícios do boom das commodities impulsionado pelo forte crescimento do produto chinês. A demanda internacional chinesa na primeira década dos 2000 foi tão elevada que reverteu os termos de troca a favor dos preços dos países exportadores de commodities, fazendo com que os países ditos emergentes fossem os responsáveis maiores pelo crescimento da economia mundial.

O regime de crescimento econômico do período Lula (2003-2010) caracterizou-se por expansão da demanda pelas exportações e pelo consumo interno (dado o aumento do emprego e da renda real, e a expansão do crédito ao consumidor) com viés distributivo no mercado de trabalho e na política social de combate à pobreza.

Neste período, a taxa de risco-Brasil e a inflação retrocederam, a inflação se estabilizou entre 5% e 6% desde 2005, a relação dívida líquida do setor público apresentou tendência decrescente, os saldos comerciais aumentaram substancialmente assim como, o volume de reservas internacionais. Um círculo virtuoso de crescimento econômico com redistribuição da renda do trabalho, sobretudo dos estratos médios para os inferiores.

Os anos posteriores refletiram um desempenho extremamente positivo da economia, momentaneamente comparado ao longo período de volatilidade e baixo crescimento econômico pelo qual passara. A taxa de crescimento do PIB real situou-se entre 3% e 6% no período de 2004 a 2008, a taxa

de desemprego aberto diminuiu para cerca de 7%, e a taxa de criação das ocupações ficou próxima de 3% aa., a maioria formal, revertendo a tendência desde os anos de 1980 do crescimento da ocupação informal.

O governo implementou uma política vigorosa de aumento do salário mínimo (cerca de 35% em termos reais, entre 2004 e 2008), o bom contexto econômico e a ação sindical fizeram com que aumentassem os salários reais em geral, a uma taxa próxima de 3% ao ano. Em virtude da larga maioria de empregos criados ser de menor qualificação com salários na base da distribuição de rendimento, ocorreu redução da dispersão dos salários e dos diferenciais de salários sob diferentes clivagens – sexo, escolaridade, formal e informal e entre regiões.

O governo Lula da Silva reverteu os benefícios do aumento da renda nacional para reforçar os processos de transferência de renda voltados para não contribuintes do Sistema de Seguridade Social - Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Aposentadoria Rural – e efetuar um ambicioso programa de contenção à pobreza focando famílias com renda familiar de até ¼ do salário mínimo e com filhos menores de idade – Programa Bolsa Família, que chegou a abranger quase 13 milhões de famílias em meados de 2009, segundo o Ministério de Desenvolvimento Social<sup>12</sup>. Este Programa foi bem sucedido em seu desenho, focou os municípios de menor receita e de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do País, assim como as áreas e regiões mais pobres e apresentou baixo índice de vazamento, segundo as avaliações realizadas. Ademais, outros programas importantes foram postos em prática como, incentivos para ingressar na universidade (Programa Universidade para Todos, Programa de Financiamento Estudantil), crédito subsidiado para habitação popular e quotas para negros, pardos e pobres nas universidades públicas.

O ciclo de prosperidade mundial foi interrompido em 2007-2009 devido à explosão da bolha imobiliária nos Estados Unidos (crise do *subprimes*) cuja falta de liquidez atingiu num efeito dominó os mercados financeiros do planeta e, posteriormente precipitou os países em uma

---

<sup>12</sup> O Programa foi tão bem avaliado e reconhecido pela sociedade que foi ampliado pelos governos posteriores e está sendo cogitado para se transformar em política de Estado.

crise econômica – denominada na literatura de *Grande Recessão* – com alto desemprego, redução de investimentos, altas taxas de juros e aumento das dívidas públicas. Os Bancos Centrais dos Estados Unidos e da União Europeia socorreram os bancos privados, injetando trilhões de dólares, mas não conseguiram conter nem a crise, nem a estagnação que se seguiu até os primeiros três anos dos 2010, sobretudo na Europa. Além disso, politicamente essa crise produziu efeitos deletérios nas democracias do Ocidente, contribuindo para a expansão de *populismo nacionalista*.

Os países da América do Sul não se ressentiram tanto da crise financeira, haja vista que os bancos da região não tinham em carteira muitos títulos *subprimes*, nesse sentido, países como Chile e Brasil realizaram políticas econômicas anticíclicas.<sup>13</sup> A política brasileira no período teve a finalidade de manter as exportações via crédito subsidiado dos bancos públicos; aumentar a produção, diminuir preços e aumentar o consumo por meio de alongamento no prazo de recolhimento de impostos federais — Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Programas de Integração Social (PIS), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), desonerações fiscais a setores de bens populares (consumo duráveis, material da construção civil, móveis) que posteriormente foram ampliadas para outros setores; ampliar a abrangência e o valor das transferências de renda; alongar o tempo de concessão do seguro desemprego; expandir o crédito ao consumidor; aumentar os investimentos privados via crédito subsidiado dos bancos públicos (indústria naval, agropecuária, e automotiva, entre outros); e gastos governamentais em infraestrutura. A taxa de juros foi continuamente reduzida pelo Banco Central que também rebaixou a taxa do compulsório dos bancos privados. Política que recuperou a economia em curto espaço de tempo. Mas, agravou as contas públicas, a partir de 2014, tendo em vista o aprofundamento da crise europeia, a queda dos preços internacionais das commodities e o fim do programa de estímulos

---

<sup>13</sup> Ressalte-se que o Chile é o único país na América Latina que utiliza metas de estabilizador automático como política de Estado. Refreia o crescimento na prosperidade e evita quedas aprofundadas na reversão do ciclo.

monetários do Banco Central norte americano (Banco Central do Brasil, consultado em 2019).

Neste quadro, a desigualdade da distribuição da renda de todos os rendimentos do trabalho segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e a PNAD Contínua, do IBGE, apresentou e mantém a queda no período entre 2000 e 2009, de 0,59 para 0,54 e de forma menos acentuada continua a tendência de queda até 2015 com um coeficiente de 0,49.

Adicionalmente, observando a renda familiar *per capita*, Cacciamali, Tatei e Lima (2015) utilizando-se do método de decomposição do coeficiente de desigualdade de Gini por fonte de renda domiciliar, para o período 2001- 2011, em consonância com outros estudos realizados, mas abordando clivagem regional entre Nordeste e Sudeste, concluem que a principal contribuição para a queda da desigualdade (52%) no período deve ser atribuída ao bom desempenho do mercado de trabalho, especialmente, na região Sudeste (56%), seguido da contribuição das aposentadorias e pensões (25%), com peso praticamente igual nas regiões Sudeste e Nordeste, e da transferência de renda do Bolsa Família (6,9%), especialmente no Nordeste (22,8%). O estudo também conclui que a contribuição das transferências do Programa Bolsa Família (PBF) é decrescente ao longo do tempo e que o componente principal da queda da desigualdade nas áreas metropolitanas e urbanas do Sudeste e metropolitanas do Nordeste é o mercado de trabalho, enquanto as áreas do Brasil rural e no Nordeste a participação do PBF é maior, embora não predominante. Ou seja, em mercados de trabalho mais dinâmicos, como era de se esperar, a importância das transferências é menor e as instituições do mercado de trabalho pró-distributivas (salário mínimo, sindicatos e outros direitos trabalhistas), junto a uma maior geração de emprego são mais importantes.

O crescimento do emprego, sobretudo com carteira de trabalho assinada – em torno de 5% ao longo do período 2003 -2008 foi o maior responsável acoplado com o aumento da escolaridade e da elevação real dos salários para deslanchar a diminuição da desigualdade

na distribuição da renda, seja individual, seja familiar *per capita*. Estes em remuneração desta mão de obra foi diretamente influenciada pelo salário mínimo ocasionando queda nos diferenciais de salário sob várias clivagens (escolaridade, cor/raça/, sexo e região, por exemplo) estreitando a dispersão dos mesmos e, conseqüentemente, diminuindo também o Gini das rendas individuais das rendas do trabalho. As aposentadorias e pensões foram reajustadas pelo salário mínimo e as transferências do PBF aumentaram, tendo efeito positivo sobre o piso da renda familiar per capita, incidindo de forma relevante na desconcentração, embora tenha tido efeito decrescente ao longo do período.

Medeiros, Souza e Castro (2015) contestam a queda da desigualdade no período 2006-2012, estimando-a como estável. Segundo os autores, a renda no Brasil é mais concentrada do que fora avaliada quando se utilizam dados apenas da PNAD que subestima a renda dos mais ricos. Agregando dados do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) àqueles da PNAD, os autores acham que praticamente a metade da renda do País é recebida pelos 5% mais ricos, um quarto pelo 1% no topo e em 2012 um décimo da renda fora apropriado pelos 0,1% mais ricos, cerca de 140 mil pessoas. Estudo liderado por Piketty (2019), lançando mão desta mesma conjugação de dados, chega praticamente às mesmas conclusões em estudo sobre comparações internacionais e afirma que o Brasil, no topo do 1% é o país de maior concentração de renda do mundo com 27,5% do total da renda.

O que resulta desses dois estudos é que a renda do trabalho foi distribuída nos anos 2000 dos estratos médios para os inferiores enquanto o estrato superior, sobretudo entre os mais ricos – 5% e 1% do topo - aumentou ou se manteve constante. Mostrou-se a ineficácia de se lançar mão apenas de política de curto prazo, um regime de crescimento que centrou-se no aumento das exportações e do consumo, deixando de lado o que poderia ter sido o momento apropriado para uma reforma tributária com viés progressivo, uma melhoria de qualidade no ensino fundamental e também universalização do ensino médio em esquecer de medidas que restringissem a importância do rentismo.

## 5 REVERSÃO NO CRESCIMENTO DA ECONOMIA E NA TENDÊNCIA DE QUEDA À DESIGUALDADE DA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA DO TRABALHO, 2011 – 2017

Dilma Rousseff, candidata do PT, foi eleita em 2010 e assumiu em 2011, substituindo Lula. O governo manteve o modelo de expansão pelo consumo - crédito subsidiado/taxa de juros baixas/desonerações fiscais/preços administrados - e a economia, depois de ano de retração em 2009, continuou crescendo a taxas positivas entre 7,5% em 2010 e 3,0 % em 2013, com uma média no período de 4% aa. A região Sudeste e os setores mais dinâmicos foram aqueles que mais se ressentiram com a retração mundial devido à retração do comércio mundial, mas mesmo assim, o emprego continuou crescendo (2,2 % aa entre 2010 e 2013) com base no setor de serviços e comércio em ocupações menos qualificadas formais, especialmente absorvendo mulheres (CACCIAMALI; TATEI; LIMA, 2015). No período, a inflação cresceu em média 6% a.a., no período e a taxa de investimento permaneceu em 20% do PIB.

A política - que mantinha artificialmente o ciclo expansivo - foi por demais prolongada, agravando problemas estruturais que explodiram nos anos seguintes provocando longa recessão e estagnação econômica que geraram um elevado e estável desemprego de praticamente de 12 a 13 milhões de pessoas entre 2016 e 2018. O quadro econômico deteriorou-se ainda mais devido a inúmeros processos e denúncias de corrupção que varreram o país, sobretudo em São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal. A operação *Lava Jato* deslançada pela justiça federal em Curitiba desvela para a sociedade a corrosão moral e ética provocada por um ambiente político que sistematicamente desvia recursos públicos para fins de enriquecimento pessoal e financiamento de campanhas eleitorais. Os múltiplos esquemas de propinas envolviam burocratas de empresas estatais, políticos e tesoureiros de quase todos os partidos membros do governo. O PT foi duramente golpeado, embora todos os partidos, sobretudo da base aliada, também passassem por processos e prisões de suas lideranças.

Um ambiente econômico recessivo, a ausência de credibilidade da efetividade de uma política macroeconômica que retomasse o rumo do crescimento econômico e os escândalos da corrupção generalizada, amplificam a rejeição à presidência da república e ao partido governista. Rousseff perde apoio do Congresso e da sociedade abrindo um espaço político favorável a um processo de impedimento – instrumento previsto pela Constituição Federal e já utilizado contra o ex-presidente Collor em 1992.

O motivo formal para a solicitação do impedimento da presidente foi o Tribunal de Contas da União rejeitar as contas do governo de 2015 e 2016 pelo fato de o executivo ter financiado o déficit público com aumento de despesas antecipadas não aprovadas pelo Congresso, e não contabilizadas. A acusação foi aceita pelo presidente da Câmara em 2 de dezembro de 2015 – quase um ano depois da posse do segundo mandato de Rousseff. O processo iniciou-se em maio de 2016 e completou-se em agosto do mesmo ano. Ao contrário do processo de impedimento de Collor de Mello que terminou com sua renúncia e durou 3 meses, o processo Rousseff foi longo, com embates ideológicos conflitantes e acentuados que desgastaram fortemente os políticos em geral já desacreditados pelos escândalos de corrupção e paralisaram as decisões econômicas do governo para superar a recessão.

O processo de polarização ideológica/partidária iniciado desde o governo Lula intensificou-se e intensificou-se - pró e contra o governo -, deteriorando o diálogo entre campos opostos e destruindo posições de centro do espectro político. No campo econômico, a substituição de Rousseff pelo vice-presidente Temer manteve as tensões políticas, inclusive porque este enfrentou também denúncias de corrupção, rejeitadas pelo Congresso depois de longas negociações e desgaste do vice-presidente empossado.

A política macroeconômica com Temer (2016-2018) sofreu re-direcionamento para a superação do déficit público e utilizou-se da fórmula tradicional de controle da taxa de inflação via taxa de juros, e outras medidas liberais, como a maior desregulamentação do mercado



de trabalho, a tentativa de uma reforma do sistema previdenciário e o controle do gasto público com aprovação de um limite de gastos.

Os escândalos de corrupção compreenderam as maiores empresas do setor de obras públicas que devido aos processos judiciais com que estavam lidando paralisaram suas atividades contribuindo para sustar os seus efeitos positivos sobre o setor industrial e agravando os altos índices de desemprego.

Acumularam-se problemas estruturais devido à diminuição do preço das commodities, à diminuição da atividade econômica interna e à aceleração da dívida pública. Os investimentos subsidiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no governo anterior não geraram o impacto esperado nem sobre a renda, o emprego ou as exportações, serviram mais para a internacionalização de grandes empresas agroindustriais e da construção civil, e a sobrevalorização do câmbio vazou para o exterior o aumento da renda real até 2015 por meio de importações.

A inflação atinge uma taxa de 10% na média de 2015, a economia apresentou durante 11 trimestres seguidos taxas negativas de crescimento, acumulando -7% entre 2015 e 2016, 0,5% na média de 2014 e em torno de 1% na média de 2017 e 2018, com a mesma previsão para 2019. Somado ao desalento, o desemprego chega a atingir pouco mais de um quarto da força de trabalho.

A proximidade das eleições de 2018 para governador e presidência manteve o país paralisado à espera dos rumos que seriam seguidos com os novos governantes. As eleições acabaram por consolidar a escolha de uma agenda econômica liberal-conservadora e sua face de posicionamentos e práticas xenófobas, contra a emancipação da mulher, racistas, de agressão ao meio ambiente, com desmantelamento das políticas públicas culturais e pro-direitos humanos a ser exercido pelo presidente Jair Bolsonaro (2019-).

O ciclo econômico recessivo atinge seu esgotamento em 2017, e a partir de 2018 o consumo recupera-se lentamente puxado pela demanda reprimida e pela liberação de recursos governamentais como parcelas

do Abono Salarial, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços e débil recuperação do emprego, a taxa de desemprego começa uma lenta tendência decrescente atingindo 11,7%, em outubro de 2019, apresentando, contudo mais de 12 milhões de desempregados. A taxa de inflação e a taxa de juros regrediram à média de 3,75 aa e 6,75% aa em 2018, com tendência à diminuição para uma expectativa menor do que 4% aa e em torno de 5% aa, respectivamente para a média de 2019. O crescimento econômico entretanto patina com baixo propensão ao investimento.

Os níveis de desigualdade da renda individual, segundo a PNAD contínua do IBGE, conseguiram manter-se em queda até 2015, de 0,53 para 0,50 entre 2011 e 2015, ficando constantes a partir de 2017. No que tange a desigualdade da renda per capita, o coeficiente de Ginié maior, 0,55 em 2017, sendo maior na região Nordeste – 0,57. Os dados também mostram que 10% no topo se apropriavam de 43,3%, enquanto o seu oposto – ao% mais pobres – detinham apenas 0,7%.

A queda da atividade econômica atingiu, como era de se esperar os mais pobres, seja pelo elevado desemprego, maior escolaridade da força de trabalho que deslocou os menos escolarizados (CACCIAMALLI; LIMA; TATEI, 2016), alta tributação indireta, menor abrangência das transferências de renda e queda do salário mínimo real. A taxa de pobreza que havia decrescido substancialmente no período dos dois presidentes anteriores, também aumentou. Segundo o IBGE, adotando-se o critério do Banco Mundial de US\$5,5 dólares norte-americanos por dia, em 2017, o total de pessoas que vivia abaixo desta linha somava 55 milhões, pouco mais de um quarto da população brasileira e 43% dos menores que 14 anos. Em pobreza extrema – U\$ 1,9 por dia – situavam-se 15 milhões de pessoas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não foram poucos os momentos históricos em que as elites brasileiras poderiam ter iniciado uma mudança no perfil da distribuição da renda e aumentado às oportunidades para maior mobilidade social ascendente. No primeiro império, as propostas de José Bonifácio de Andrada e Silva

de abolir a escravidão, reforma agrária e estabelecer ensino técnico absorvendo ampla parcela da população foram derrotadas. No segundo império, as propostas dos abolicionistas de reforma agrária, indenização aos escravos, ensino e incorporação à cidadania dessa massa da população foram rejeitadas. A dificuldade para a mobilidade ascendente de negros e pardos foi cimentada com as teses eugenistas do final do século XIX, que foram intensamente defendidas até as primeiras décadas do século XX e perduraram até meados daquele século. Negros e pardos foram estigmatizados como inferiores e poucos tiveram acessos a níveis médio de ensino. Quando começou a expansão das universidades nos anos de 1940 poucos eram os negros e pardos com escolaridade formal suficiente para se candidatar ao ensino superior.

Na Revolução de 1930 as oligarquias conservadoras/reacionárias acabaram sendo incorporadas pela estratégia política de Getúlio Vargas. Durante a implementação da industrialização dos anos 1940-1970 não ocorreu uma expansão significativa da universalização da educação para as classes populares. Investimentos em ciência básica e incorporação de tecnologia foram escassos e ineficazes para o Brasil dar um salto rumo ao enriquecimento do valor agregado das manufaturas e/ou das exportações.

O crescimento econômico do final dos anos 1960 até 1970 e aquele de 2003-2010 causaram déficits públicos por excesso de otimismo em investimentos que não corresponderam às expectativas. Se bem que no primeiro período o pagamento dos empréstimos externos foram exponenciados por duas elevações no preço do petróleo e pela alta da taxa de juros dos Estados Unidos. Situação que nos precipitou na crise do *endividamento externo* dos anos 1980. No segundo caso, como também vimos nas seções anteriores, o prolongamento da política econômica anticíclica pela Gestão Rousseff, a *Grande Recessão* internacional e a frustração dos investimentos realizados via dinheiro público subsidiado precipitaram o País na maior crise econômica do período pós-guerra – 11 trimestres consecutivos de taxas negativas, desde o segundo trimestre de 2014, com perda de 8,7% do PIB (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2018).

Ao longo da História dos últimos séculos, nunca houve, entretanto, uma política que pretendesse incorporar as classes populares a um sistema escolar de qualidade, nem uma estratégia sistemática em elevar o nível de produtividade, cujo indicador de produtividade total dos fatores permanece praticamente constante desde os anos de 1980 (BONELLI, 2014).

Instituir políticas distributivas é essencial para garantir uma sociedade com maior justiça social, com respeito à diversidade e mais eficiente economicamente, haja vista o desperdício de capital humano devido ao preconceito.<sup>14</sup> Neste campo, há consenso no que se refere ao estabelecimento de uma estrutura tributária progressiva, pois os impostos indiretos retiram relativamente mais o bem estar dos mais pobres com relação aos mais ricos. Sugere-se o direcionamento dos recursos públicos para bens que aumentem a renda real dos mais pobres e permitam a criação de oportunidades mais igualitárias, como saneamento, transporte público, saúde, por exemplo e, sobretudo educação em período integral de qualidade desde a primeira infância, bolsas de estudos quando necessário e crédito educativo para o ensino universitário. O aumento de produtividade é condição *sine qua non* para a garantia do crescimento econômico, geração de empregos de melhor qualidade e geração de excedentes para manter sob controle a dívida pública e financiar as políticas sociais. A posição da inserção brasileira no cenário internacional será de melhor qualidade caso ocorram investimentos em ciência e tecnologia que permitam adensar as cadeias de valor adicionado na produção.

Falta enfim pensar o País e traçar um projeto de desenvolvimento econômico: o que queremos alcançar? E como vamos alcançar esses objetivos?

---

<sup>14</sup> Um conjunto de subsídios tópicos podem ser obtidos no livro de Cacciamali, José-Silva (2008).

## REFERÊNCIAS

BACHA, E. L. Hierarquia e remuneração gerencial. *In*: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (org.). **A controvérsia sobre a distribuição de renda e o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

BARROS, R. P. *et al.* A importância da queda recente da desigualdade para a pobreza. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília, DF: IPEA, 2007. v. 2. cap. 10. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap\\_10\\_AlportanciaDaQuedaRecente.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_10_AlportanciaDaQuedaRecente.pdf). Acesso em: 8 mar. 2020.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. S. P. **“Os determinantes da desigualdade no Brasil”**. Rio de Janeiro: IPEA, 1995. (Texto para discussão, n. 377). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0377.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0377.pdf). Acesso em: 7 mar. 2020.

BONELLI, R. Produtividade e armadilha do baixo crescimento. *In*: NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. (org.). **Produtividade no Brasil**: desempenho e determinantes. Brasília, DF: IPEA, 2014. cap. 4. Disponível em: [http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_produtividade\\_no\\_brasil.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_produtividade_no_brasil.pdf). Acesso em: 8 mar. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 fev. 2020.

CACCIAMALI, M. C. A crescente desigualdade na distribuição de renda no Brasil. *In*: WILLUMSEN, M. J.; GIANETTI, E. P. F. **A economia brasileira**: estrutura e desempenho. Miami: Florida University, 1995.

CACCIAMALI, M. C. Política social e reforma laboral no Brasil: os desafios da reforma sindical. **Encontro de Economia Política**, Campinas, 2005.

CACCIAMALI, M. C. Política social e reforma laboral no Brasil: os desafios dos sindicatos sob o governo Lula. **Revista de Relaciones Laborales**, [S.L.], n. 7, 2005.

CACCIAMALI, M. C.; JOSÉ-SILVA, M. F. **A construção da igualdade na América Latina**: o caso do Brasil. São Carlos: Suprema, 2008.

CACCIAMALI, M. C.; LIMA, T. T.; TATEI, F. Crowding-out dos trabalhadores com baixa qualificação no Brasil. **Análise Econômica**, [S.L.], v. 34, n. 65, 2016.

CACCIAMALI, M. C.; TATEI, F. **A transposição do umbral da universidade**: o acesso das mulheres, pretos e pardos no ensino superior e a persistência da desigualdade. São Paulo: LTr, 2012.

CACCIAMALI, M. C.; TATEI, F.; LIMA, T. T. Determinantes e duração da desocupação no Brasil durante três períodos de recessão econômica: 1992-2010. **Revista Venezuelana de Análisis de Coyuntura**, Caracas, v. 21, p. 187-209, 2015.

FERREIRA, F. H. G. **Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?** Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n. 415). Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/rio/texdis/415.html>. Acesso em: 7 mar. 2020.

FISHLOW, A. Brazilian size distribution. **American Economic Review**, Boston, v. 67, maio 1972.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Comitê de dados do ciclo econômico**. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

HASENBALG, C.; SILVA, N. V. **Educação e diferenças raciais na mobilidade ocupacional**. Rio de Janeiro: LNCC-IUPERJ, 1999.

HENRIQUES, R. (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

HOFFMANN, R. Considerações sobre a evolução recente da distribuição de renda no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 7-17, out./dez. 1973. Disponível em: [https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590\\_S0034-75901973000400002.pdf](https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901973000400002.pdf). Acesso em: 8 mar. 2020.

HOFFMANN, R. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. *In*: HENRIQUES, R. (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. cap. 3.

HOFFMANN, R.; KAGEYAMA, A. A distribuição de renda no Brasil, entre famílias e entre pessoas, em 1970 e 1980. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 25-51, jan./abr. 1986. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/157261/152643>. Acesso em: 7 mar. 2020.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). **Dados - Revista de Ciência Sociais**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n1/0011-5258-dados-58-1-0007.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2020.

MORLEY, S. A.; CACCIAMALI, M. C.; BARBOSA, M. Evidências no mercado interno de trabalho: durante um processo de rápido crescimento econômico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 61-102, 1977.

PAMPLONA, J. B.; CACCIAMALI, M. C. A maldição dos recursos naturais: atualizando, organizando e interpretando o debate. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n.

1, p. 129-159, abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8652542/18066>. Acesso em: 8 mar. 2020.

PAMPLONA, J. B.; CACCIAMALI, M. C. O paradoxo da abundância: recursos naturais e desenvolvimento na América Latina. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n.39, p. 251-270, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v31n89/0103-4014-ea-31-89-0251.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2020.

PIO, C. A estabilização heterodoxa no Brasil: ideias e redes políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 46, jun. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n46/a02v1646.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2020.

RIBEIRO, C. A. C. Classe, raça e mobilidade social no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, 2006. Disponível em: [scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582006000400006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000400006). Acesso em: 5 mar. 2020.

SOARES, F. V. *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade. Brasília, DF: IPEA, 2006. (Texto para discussão, n. 1228). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1228.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1228.pdf). Acesso em: 8 mar. 2020.

SOARES, S. S. D. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Brasília, DF: IPEA, 2006. (Texto para discussão, n. 1166). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1670/1/TD\\_1166.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1670/1/TD_1166.pdf). Acesso em: 8 mar. 2020.

TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. **A controvérsia sobre a distribuição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

Alfredo José Pessoa de Oliveira<sup>1</sup>Carlos Américo Leite Moreira<sup>2</sup>Inez Silvia Batista Castro<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo analisa os fatores que alimentaram o processo de crescimento econômico inclusivo entre 2004 e 2014 no Brasil e na região Nordeste. De fato, a expansão do Produto Interno Bruto brasileiro e regional nesse intervalo está associada não apenas ao crescimento das exportações de *commodities* metálicas e agrícolas, mas também ao dinamismo do mercado interno dos assalariados.

Vários fatores contribuíram para a expansão desse segmento da demanda doméstica. Além da distribuição de renda e da redução da pobreza na base da pirâmide, em função dos efeitos redistributivos da seguridade social e dos programas de transferência de renda, o modelo de crescimento na sua fase distributiva contou com três outros pilares: a recuperação do mercado de trabalho, com a significativa geração de empregos formais, a expansão e maior democratização do crédito e

---

<sup>1</sup> Mestre em Economia (Universidade Federal do Ceará), Doutorando (Universidade Estadual de Campinas) e Professor do Departamento de Teoria Econômica da Universidade Federal do Ceará (UFC).

<sup>2</sup> Doutor em Economia (Universidade Paris XIII) e Professor Titular do Departamento de Teoria Econômica da UFC.

<sup>3</sup> Doutora em Economia (Universidade Federal de Pernambuco) e Professora Associada do Departamento de Teoria Econômica da UFC.



maiores incrementos dos investimentos públicos em infraestrutura física e social.

Além disto, aborda a paulatina desconstrução de políticas de inclusão social que alimentaram a expansão do emprego e da renda e a redução da pobreza no Brasil no período de 2015 a 2019.

Assim, compreendem a estrutura desse artigo, além da presente introdução, três seções e uma conclusão. A primeira seção mostra que, apesar do duplo processo de desindustrialização e reprimarização da pauta exportadora brasileira, o dinamismo do mercado de trabalho assim como os investimentos do governo em infraestrutura física e social foram cruciais na constituição do modelo de crescimento com inclusão entre 2004 e 2014. A segunda seção desenvolve uma análise empírica do mercado de trabalho brasileiro e regional, com o intuito de mostrar a trajetória auspiciosa do emprego e rendimento nesse intervalo e a deterioração observada a partir de 2015. A terceira seção, por sua vez, apresenta números que revelam o impacto substancial das políticas de redistribuição da seguridade social e das novas gerações de políticas sociais, sobretudo no campo da educação e da saúde, nessa fase distributiva, assim como o retrocesso na fase seguinte de 2015 a 2019.

## **2 OS AVANÇOS DA POLÍTICA REDISTRIBUTIVA NA FASE DE CRESCIMENTO COM INCLUSÃO**

O ciclo de expansão da economia brasileira entre 2004 e 2014 foi acompanhado de uma significativa ampliação do mercado interno nacional com a inclusão de uma parcela substancial da população no mercado formal de trabalho e na sociedade de consumo. As condições favoráveis de crédito ao consumo, o aumento do emprego formal, o incremento da massa salarial e os programas de transferência de renda foram cruciais para essa expansão da demanda doméstica.

Nessa perspectiva, Calixtre e Fagnani (2017, p. 9, grifo dos autores) avaliam que o crescimento teve impactos positivos em quatro núcleos da proteção social.

O primeiro foi a *ampliação do gasto social*, em decorrência do aumento da arrecadação e seus reflexos na melhoria das contas públicas. O segundo foi a *recuperação do mercado de trabalho* que experimentou forte geração de empregos formais, redução da taxa de desocupação, elevação da renda do trabalho (também por força da política de valorização do salário-mínimo). O terceiro foi a *potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social* instituída pela Constituição de 1988, a afirmação da democracia e as novas gerações de políticas sociais. O quarto núcleo foi o combate à pobreza extrema. Todos esses vetores contribuíram para a melhoria das condições de vida dos brasileiros em relação ao passado.

Com relação especificamente ao segundo núcleo, vale destacar que o aumento do poder de compra dos trabalhadores esteve no centro da dinâmica de crescimento observada nesse período. Primeiro, porque o mercado doméstico passou a constituir um elemento de maior relevância, juntamente com as exportações de *commodities* metálicas e agrícolas. Segundo, porque o incremento do salário médio, em função sobretudo do aumento do grau de formalização do mercado de trabalho, garantiu o acesso a bens manufaturados. Terceiro, porque a ampliação do crédito dirigido às pessoas físicas passou por uma considerável ascensão a partir do ano de 2003, confirmando a nova orientação da política econômica brasileira voltada para a ampliação do consumo.

Portanto, constata-se um padrão de crescimento econômico que combina mercado interno dinâmico e expansão das exportações de produtos básicos. Ou seja, o mercado interno ganha relevância para a reprodução do capital simultaneamente ao processo de reprimarização. Entretanto, o aquecimento do mercado interno engendrou uma aceleração da demanda por mercadorias, gerando um descompasso entre a oferta e a demanda domésticas. Essa conjuntura, porém, não foi suficiente para estimular o investimento do setor industrial (AMÉRICO MOREIRA; MAGALHÃES, 2014).

De fato, as ações do governo visando estimular a formação bruta de capital fixo ficaram evidentes com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no início de 2007. O propósito era reforçar o papel do Estado – fragilizado pelas reformas liberalizantes – na coordenação dos investimentos públicos e privados, direcionados para a expansão da infraestrutura econômica e social.

Nesse sentido, a realização de blocos de inversões visou ampliar a matriz energética (geração e transmissão de energia elétrica; produção, exploração e transporte de petróleo; gás natural e combustíveis renováveis) e o desenvolvimento da infraestrutura logística (rodovias, portos, aeroportos e hidrovias). Adicionalmente, o governo pretendia incrementar os investimentos em infraestrutura social urbana envolvendo saneamento, habitação, metrô, trens urbanos e infraestrutura hídrica.

Na visão do governo, a realização desses investimentos possibilitaria a criação de demanda capaz de viabilizar a ampliação e modernização da capacidade produtiva da indústria de transformação. O aumento da produção e do emprego exigiria uma demanda forte e uma oferta capaz de responder rapidamente aos impulsos dessa demanda. Com essas iniciativas, o objetivo seria possibilitar a realização de um ciclo endógeno em que as inversões do setor privado e do Estado, ao criarem seus próprios mercados, estimulariam a expansão da capacidade produtiva. Ou seja, as decisões de investimentos estariam determinadas pelo incremento dos mercados domésticos que seriam criados de maneira autônoma ou induzidos pelas relações intraindustriais (AMÉRICO MOREIRA, 2006).

Os impactos positivos estariam relacionados à maior eficiência produtiva dos principais setores da economia permitindo um aumento da competitividade da estrutura produtiva, beneficiando a internacionalização das empresas brasileiras e a obtenção de superávits comerciais recorrentes. Nesse sentido, não se trataria, portanto, de *drive* exportador cuja formação de nova capacidade realiza-se em razão de mercados externos adicionais, porém de decisões de investimentos dos empresários e do Estado que expandiriam a capacidade de produção e a competitividade da estrutura produtiva, criando demanda externa e doméstica.

Assim, os programas de investimentos em infraestrutura teriam como objetivos aumentar a competitividade da estrutura produtiva, em particular da indústria de transformação, e superar os desequilíbrios externos. Os incrementos das inversões nas matrizes energética e de transportes, por sua vez, induziriam a internalização da oferta industrial, tornando-a mais densa e complexa (AMÉRICO MOREIRA, 2006).

Entretanto, analisando a conjuntura da economia brasileira nesse intervalo de 2004 a 2014, constatam-se traços diferenciados dos preconizados pelos governos do Partido dos Trabalhadores. A intensificação do duplo processo de reprimarização/desindustrialização iniciado na década de noventa no Brasil revelou uma racionalidade na qual as decisões de investimentos estiveram subordinadas à lógica de acumulação rentista. O incremento das exportações de produtos básicos, associado ao crescimento das taxas de juros reais, contribuíram para a apreciação da moeda nacional. O impacto na produção, exportação e emprego da indústria manufatureira foi significativo (AMÉRICO MOREIRA; BORBA, 2016).

De fato, a combinação juros elevados/câmbio apreciado, em contexto de abertura comercial e financeira, até proporcionou incrementos significativos de produtividade do setor industrial, resultado da introdução de novas técnicas organizacionais e da maior racionalização da produção. Entretanto, isso ocorreu concomitantemente ao enfraquecimento dos segmentos de média-alta e alta tecnologia que possuem forte capacidade de difusão tecnológica.

Essa perda de densidade é evidente quando se observa o desempenho da produção industrial. A participação da indústria de transformação no Produto Interno Bruto que se encontrava no patamar de 18,1% em 1990, recuou para de 13,5% em 2005, 12% em 2010, 10,8% em 2014, chegando a apenas 10,0% em 2017. Essa trajetória descendente revela uma intensificação do processo de regressão industrial iniciado na década de noventa.

Tal movimento foi acompanhado por uma retração da participação das manufaturas na pauta exportadora de 54,3% em 2003 para 37,2% em 2012. Esse fato contribuiu para a ocorrência de saldos negativos

crescentes da balança comercial da indústria de transformação, sobretudo nos segmentos de alta e média-alta tecnologia.

Apesar da maior especialização e perda de complexidade da indústria manufatureira, a participação do emprego industrial no emprego total não recuou substancialmente no intervalo entre 2003 e 2014. Esse indicador, que estava em 11,5% em 2005, passou para 11,8% em 2010 e 11,3% em 2014. Entretanto, essa estabilidade do emprego industrial está relacionada principalmente ao desempenho dos segmentos intensivos em recursos naturais, amplamente beneficiados pelo forte crescimento da demanda externa (INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 2018).

Em suma, a trajetória positiva do emprego, da remuneração e, sobretudo, do crédito ao trabalhador, entre 2003 e 2014, permitiu a inserção das camadas mais modestas da população brasileira na dinâmica de realização da produção capitalista. Nesse sentido, o mercado emergente brasileiro constituiu-se não apenas como plataforma exportadora de *commodities*, mas também como um mercado interno em franca expansão. Como destaca Carvalho (2018, p. 22-23),

As transferências de renda, a valorização mais acelerada do salário-mínimo e a inclusão no mercado de consumo de uma parte significativa da população brasileira levaram à expansão de setores cuja produção demandava uma mão de obra menos qualificada. É o caso de muitos setores de serviços da construção civil, que cresceram de forma expressiva no período. Como esses setores empregavam muitos trabalhadores menos instruídos, o grau de formalização e os salários na base da pirâmide subiram ainda mais, reforçando o processo.

Na avaliação da autora, as alterações no padrão de consumo interno e na estrutura produtiva foram determinantes para o círculo virtuoso de dinamismo do mercado interno. Esse cenário favorável possibilitou a geração de mais recursos fiscais para o Estado, que pôde, em consequência,

financiar tanto as políticas sociais como a infraestrutura, sem geração de *déficit* no conceito primário. Ou seja, a melhoria da arrecadação foi determinante para o financiamento dos investimentos públicos em infraestrutura física e social, sem pressionar as contas públicas. Vale destacar que entre 2004 e 2014 o governo só não obteve *superávit* primário em 2014.

Entretanto, a expansão do mercado consumidor assalariado não foi suficiente para estimular a base industrial doméstica. Pelo contrário, constata-se um duplo processo de desindustrialização/reprimarização, com forte impacto sobre o emprego industrial. Essa dinâmica é reflexo da subordinação do país à lógica financeira do capitalismo contemporâneo (AMÉRICO MOREIRA; MAGALHÃES, 2014).

Como essa configuração se apresentou na Região Nordeste do Brasil? No caso do Nordeste, seu dinamismo econômico foi condicionado por fatores vinculados ao desenvolvimento da base industrial e à expansão do mercado interno. Em artigo recente intitulado “Nordeste brasileiro no contexto da financeirização – persistência do contraponto inacabado”, Américo Moreira, Castro e Oliveira (2019, p. 6) assinalaram que os investimentos realizados no Nordeste entre 2004 e 2014 permitiram

[...] a criação na Região de um ciclo endógeno em que as inversões do Estado e do setor privado, ao criarem seus próprios mercados, contribuíram para a expansão da capacidade produtiva. Ou seja, as decisões de investimento foram determinadas pela criação de maneira autônoma ou induzidas pelas relações interindustriais de um amplo mercado regional. Trata-se, portanto, de decisões de gastos dos empresários e do Estado que ampliaram a capacidade da estrutura produtiva da Região Nordeste [...]. A retomada dos investimentos em infraestrutura na Região Nordeste surge em um momento de ampliação da demanda regional, com a inclusão de uma parcela significativa da população no mercado formal de trabalho e na sociedade de consumo. As condições favoráveis de crédito ao consumo,

o crescimento da massa salarial e os programas de transferência de renda foram determinantes para essa expansão da demanda doméstica.

Nessa perspectiva, um estudo recente realizado por Spindola e Lima (2016) procurou analisar, a partir de uma temática regional, o comportamento do acumulado dos anúncios de investimento na indústria de transformação nordestina por intensidade tecnológica e distribuição espacial. Os autores constataram que os anúncios de inversões para a indústria de transformação nordestina para os anos de 2004 a 2014 possuem volume e intensidades tecnológicas mais concentradas em segmentos de alta e média-alta, comparativamente aos anúncios de investimentos direcionados para as regiões Sul e Sudeste.

Ademais, observa-se que os anúncios de investimentos na região Nordeste foram concentrados na Bahia, Pernambuco e Ceará, afirmando um processo histórico de consolidação dos investimentos industriais nesses estados nordestinos. Na avaliação dos autores, esse movimento parece se constituir uma contratendência ao processo de desindustrialização observado pelos mesmos autores entre 1985 e 2010, quando os impactos desses investimentos ainda não se faziam presentes (SPINDOLA; LIMA, 2015).

Além dos investimentos industriais, reconfigurando a estrutura industrial nordestina, o período 2004-2014 foi marcado pela ampliação do mercado interno regional, beneficiado pelo crescimento do poder de compra dos segmentos mais vulneráveis da população, em função da expansão do mercado de trabalho formal, das novas gerações de políticas sociais no campo da educação e da saúde e dos programas de transferência de renda e vinculados à seguridade social. Vale destacar que essa dinâmica positiva foi interrompida em 2015 com a afirmação de políticas que retiram o protagonismo do Estado e passam a priorizar uma lógica recessiva de ajuste fiscal. Um exame desses indicadores nas duas próximas seções torna-se oportuno na perspectiva de confrontar os dois períodos.

### 3 EMPREGO E RENDIMENTO

O objetivo deste tópico é compreender as similitudes e diferenças entre a trajetória do emprego e rendimento no Brasil e no Nordeste, no período de 2003 a 2019. Do ponto de vista do mercado de trabalho, o ano de 2015 constituiu-se em um divisor de águas – momento em que a trajetória descendente da taxa de desemprego é interrompida. Assim, esse período (2003 a 2015) envolve, os dois governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010); a primeira gestão de Dilma Rousseff (2011-2014) e a breve passagem de Dilma no segundo mandato (2015 até seu afastamento da presidência em 12 de maio de 2016). A administração do ex-vice-presidente Michel Temer (13 de maio de 2016 a dezembro de 2018) e o primeiro ano de Jair Bolsonaro na presidência do executivo federal caracterizaram-se por alterações expressivas no mercado do trabalho – tanto institucionais como das variáveis de emprego e rendimento, conforme será analisado nesta seção.

Durante o intervalo temporal citado, houve mudanças metodológicas nas pesquisas, realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que registraram dados acerca de emprego e rendimento no Brasil. De 2003 a 2011, os indicadores do mercado de trabalho nacional foram captados exclusivamente pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME). Entre 2012 e 2016 há dados disponíveis aferidos tanto pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) como pela PME. De 2017 em diante, todas as informações são registradas na PNADC.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> No que toca às diferenças metodológicas entre PME e PNADC, sobressaem-se: a população investigada, a abrangência da coleta da informação e a periodicidade. A PME coletava mensalmente amostra entre pessoas de dez ou mais anos de idade na área de seis regiões metropolitanas (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) e em 145 municípios. A PNADC entrevista pessoas de catorze anos ou mais de idade e apresenta uma amostra mais abrangente, com 3.500 municípios, tendo periodicidade trimestral, anual e mensal (sendo esta última por meio de trimestres móveis e somente para alguns indicadores de trabalho). É importante ressaltar que a PNADC apresenta indicadores relativos à região Nordeste, enquanto a PME apenas examina as Regiões Metropolitanas (RM) de Recife e Salvador. Assim, optou-se, neste artigo, por dividir o período 2003-2019, conforme as informações estivessem na PME ou na PNADC.



O exame da primeira fase (2003 a 2015) revela que o início do governo Lula (2003-2004), com a incerteza do mercado financeiro acerca das políticas que seriam implementadas e a adoção do tripé macroeconômico, registrou incremento de taxas de desemprego, tanto no âmbito nacional (de 11,2% em janeiro de 2003 para 11,7% no mesmo mês de 2004), como na região Nordeste, representada por Recife (11,7% para 12,8%) e Salvador (15,2% para 16,2%). Naqueles anos, a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) alcançou 1,2% e 5,7%, respectivamente, com queda inflação de 9,3% para 7,6% em um cenário de melhoria da balança comercial, impulsionado pelo *boom* das *commodities*. E, a partir de janeiro de 2005, configura-se um cenário auspicioso no mercado de trabalho nacional com tendência persistente de queda da taxa de desemprego (10,2%). Isso ocorre até o final do segundo mandato, quando em janeiro de 2011, essa taxa alcança 6%. A única exceção a essa trajetória declinante ocorreu em 2009, como decorrência da crise internacional de 2008. Seis dos oito anos de Governo Lula caracterizam-se pelo que Calixtre e Fagnani (2017) assinalam como um momento de recuperação do mercado de trabalho.

No que toca ao Nordeste, este segue o comportamento nacional de melhoria da variável emprego entre janeiro de 2005 e janeiro de 2011. De fato, Recife e Salvador também apresentam taxas de desemprego cadentes, mas em patamares maiores que os nacionais: Recife declina de 11,7% (janeiro de 2003) para 7,1% (janeiro de 2011) e Salvador, de 15,2% para 10,7%, no mesmo período (IBGE-PME 2003 e 2011).

Além disto, durante as duas gestões de Lula há a ampliação real do rendimento médio da ocupação de trabalho principal no mercado nacional (17,2% entre janeiro de 2011 e o mesmo mês de 2003) e nas Regiões Metropolitanas de Recife (27,6%) e Salvador (10,8%) (IBGE-PME 2003 e 2011).

Ao mesmo tempo, houve crescente formalização do mercado do trabalho, tanto no Brasil como no Nordeste. É importante ressaltar que esse movimento acontece enquanto no hemisfério norte amplia-se a precarização estrutural do trabalho (MÉSZÁROS, 2002; CHESNAIS 1996

*apud* ANTUNES, 2019). Ou seja, é uma dinâmica ímpar naquele contexto histórico mundial.

Tal formalização pode ser visualizada pelo declínio do percentual de não contribuintes para a previdência social. Durante os dois governos Lula este número passa de 38,8% para 31,5% (IBGE-PME 2003 e 2011). Em Recife e Salvador, a informalidade é mais presente que na média nacional. Mas o desempenho deste indicador também registrou tendência de queda. Em Recife, em todas as modalidades de trabalho, há incremento de mais de dez pontos percentuais de contribuintes para a previdência. Os não contribuintes eram 49,8% em 2003, formando praticamente metade da força de trabalho ocupada e passam a 39,1% em 2010. Salvador tem comportamento semelhante, ainda que de menor montante, com os não contribuintes da previdência saindo de um percentual de 44,0% para 38,1%, conforme dados da PME (Gráfico 1).

A formalização foi acompanhada de política de valorização do salário mínimo acelerado pelo aumento real do piso determinado pela variação do PIB dos dois anos anteriores, a partir de 2008. Ao longo dos oito anos de governo Lula, o salário mínimo teve incremento real acumulado de aproximadamente 63% (WERNECK, 2014).

Esse cenário, de crescimento médio do PIB de cerca de 4% ao ano, com aumento real do salário mínimo, redução do nível de informalidade e incremento do rendimento médio propicia redução da pobreza extrema (-50,6%) com melhoria da distribuição de renda. O coeficiente de Gini declinou de 0,563 (em 2002) para 0,530, em 2010 (WERNECK, 2014). Calixtre e Fagnani (2017) frisam que foi a política de valorização de salário mínimo que mais contribuiu para a melhoria da distribuição de renda.

Durante o primeiro governo Dilma (2011-2014), é mantido o comportamento do mercado de trabalho registrado para o Brasil de 2004 a 2011. Há decréscimo da taxa de desemprego, passando de 6% em janeiro de 2011 para 4,8% em janeiro de 2014 (IBGE-PME, 2011 e 2014). Estes dados são corroborados pela PNADC que aponta ligeira queda da taxa de desocupação: de 7,3%, em 2012, para 6,9%, em 2014. Ao mesmo tempo, o rendimento médio real do trabalho principal se expande 11% entre janeiro de 2011 e janeiro de 2015.

O ano de 2015, princípio da segunda administração Rousseff, é o ponto de inflexão no comportamento do mercado de trabalho brasileiro. De fato, é perceptível a escalada da taxa de desocupação. Analisando janeiro de cada ano, verifica-se que a taxa de desocupação passa de 4,8%, em 2014, para 5,3%, em 2015, alcançando 7,6%, em 2016, consoante a PME (IBGE-PME, 2014 e 2015). É um incremento de 58% em 24 meses. Os relatórios da PNADC corroboram o diagnóstico da PME, ao assinalar taxa de desocupação de 6,9%, em 2014; 8,8%, em 2015 e 11,5% em 2016 (incremento de 66%). O Nordeste acompanha esta trajetória com taxas de desocupação de 8,4%, 10,0% e 13,5%, nos anos citados (IBGE-PNADC 2014,2015 e 2016).

Também nesse período é perceptível o aumento do grau de informalidade. Conforme Gráfico 1, o Brasil passa a ter 39 % de ocupados em qualquer trabalho que não contribuem para a previdência em 2015 e atinge 41,5% em 2018. O Nordeste, mais uma vez, acompanha o comportamento nacional, passando de 55,8% para 56,3% neste indicador de informalidade (IBGE-PNADC, 2015 e 2018).

Ao mesmo tempo, constata-se incremento da subutilização da força de trabalho, fenômeno social patente no século XXI. A ampliação das atividades de serviços na geração de valor e a possibilidade, através das novas tecnologias de comunicação e automação, de uma superexploração da força de trabalho, se refletem não somente nas taxas de desemprego, mas também a persistência de empregos precários e do mercado informal. O Nordeste apresenta trajetória ascendente da taxa composta de subutilização da força de trabalho (conceito que abrange as pessoas subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas, as pessoas desocupadas e a força de trabalho potencial): de 24,4% em 2014 e alcançando 30,7% em 2016 (IBGE-PNADC, 2014 e 2016).

Essa precarização da situação do trabalhador (não contribuição à previdência e insuficiência de horas trabalhadas) no mercado se acentua após a saída de Dilma Rousseff da presidência e da eleição de um novo Congresso Nacional (a partir de 2015) de viés crescentemente liberal. Percebem-se então, além de mudança de patamares das principais variáveis do mercado de trabalho, mudanças institucionais, como a Lei

nº 13.467/2017, que permitiu alterações significativas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A reforma trabalhista brasileira ocorreu dentro do contexto internacional de novas normas de proteção social e de regulação do trabalho, em um cenário de flexibilização que se espalhou pelo mundo desde meados dos anos de 1980. A denominada flexibilização do mercado de trabalho é um eufemismo para a retirada de direitos trabalhistas, como bem assinalam Krein, Oliveira e Filgueiras (2019, p. 2, grifo nosso):

[...] abstrai-se, intencionalmente, que o direito do trabalho é, por definição, sempre *flexível* “para cima”, o que significa que trabalhadores, empregadores e suas representações podem realizar quaisquer acordos entre si, desde que sejam mais benéficos aos empregados do que o mínimo previsto em lei. Destarte, a flexibilização almejada é, necessariamente, a permissão para subtrair direitos. O alicerce que legitima o argumento da flexibilização e as próprias reformas trabalhistas é a ideia de que elas são condição necessária para reduzir o desemprego [...].

Dentre as transformações propostas pela Lei nº 13.467/2017 destacam-se medidas que enfraqueceram financeiramente os sindicatos, como o fim da obrigatoriedade da contribuição sindical do trabalhador e o fim da rescisão contratual de trabalho com a assistência do sindicato. Sobressai-se também a possibilidade de convenções e acordos coletivos poderem prevalecer sobre a legislação no que toca à jornada de trabalho, ao banco de horas e à participação de lucros. Além disto, a reforma trabalhista regulamentou novas modalidades de trabalho como *home office* (em que o controle dar-se-ia por tarefa implementada) e trabalho intermitente, em que o trabalhador poderá ser pago por período trabalhado, auferindo renda em horas ou diária (BRASIL, 2017).

Os impactos dessa reforma ainda não foram plenamente apreendidos. Entretanto, artigos como o de Krein e Oliveira (2019), comparando entre junho de 2019 e novembro de 2017, os salários médios nominais

dos admitidos pelo trabalho intermitente são reveladores de um quadro de deterioração e precarização do mercado de trabalho nessa nova forma de emprego. Aqueles que foram admitidos nas dez principais famílias de ocupação<sup>5</sup> registraram, na condição de trabalhadores intermitentes, salários inferiores aos demais admitidos e, o mais preocupante, menores que o salário mínimo de então (R\$ 998,00). A única exceção foram os vigilantes e guardas de segurança.

Há mudanças institucionais também na Justiça de Trabalho, criada na década de 1940. Por exemplo, em caso de perda da ação trabalhista, o trabalhador terá que arcar com as custas do processo, inclusive perícia e honorários advocatícios da empresa empregadora. Essas alterações já se fazem sentir na prática, como afirma Dutra (2019, p. 167):

Segundo a Coordenadoria de Estatística do TST, enquanto entre janeiro e setembro de 2017, as Varas do Trabalho receberam 2.013.241 novas reclamações trabalhistas, no mesmo período do ano de 2018, esse número caiu para 1.289.186 reclamações trabalhistas. Isso significou uma queda do número de demandas trabalhistas da ordem de 46%, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça.

Assim, o período de 2016 a 2019, caracteriza-se por apresentar menor proteção ao trabalhador.

Esse período estabelece um novo patamar na taxa de desocupação, tanto nacional como na região Nordeste. Tomando por base os dados da PNADC, a taxa de desemprego média de 2012 a 2015 é de 7,8%, enquanto de 2016 a 2019 chega a 12,6%. É como se, a partir de 2015, a taxa de desemprego sofresse um processo de histerese, não mais retornando aos níveis anteriores.

---

<sup>5</sup> As dez principais ocupações: técnicos de vendas especializados; caixas e bilheteiros (exceto banco); garçons, copeiros e *sommeliers*; trabalhadores em serviços de manutenção de edificações; vigilantes e guardas de segurança, porteiros, guardas e vigias; vendedores e demonstradores em lojas e mercados; ajudantes de obras civis; trabalhadores de soldagem e corte de metais e de compósitos; alimentadores de linha de produção.

Como reflexo direto das mudanças na política econômica a partir de 2015, constata-se maior concentração de renda. É visível o processo de desconcentração até 2015 e novo movimento de concentração até 2018 (Tabela 1).

Os anos de 2019 e o primeiro trimestre de 2020, muito embora não apresentem rendimentos médios menores que a dos dois anos que os antecederam e taxas de desemprego um pouco menores que o biênio que os precede, são marcados por uma política econômica liberal, quando se destacam a reforma da previdência e o aprofundamento da nova reforma trabalhista com maior flexibilização (retirada de direitos) do trabalho. Mudanças também foram sentidas, entre 2015 e 2019, nas políticas sociais, tanto no tocante à educação e saúde, como nos programas de transferências de renda, as quais serão analisadas na próxima seção.

**Tabela 1 – Brasil – Índice de Gini do rendimento médio mensal real de todos os trabalhos, consoante as grandes regiões – 2012 a 2018**

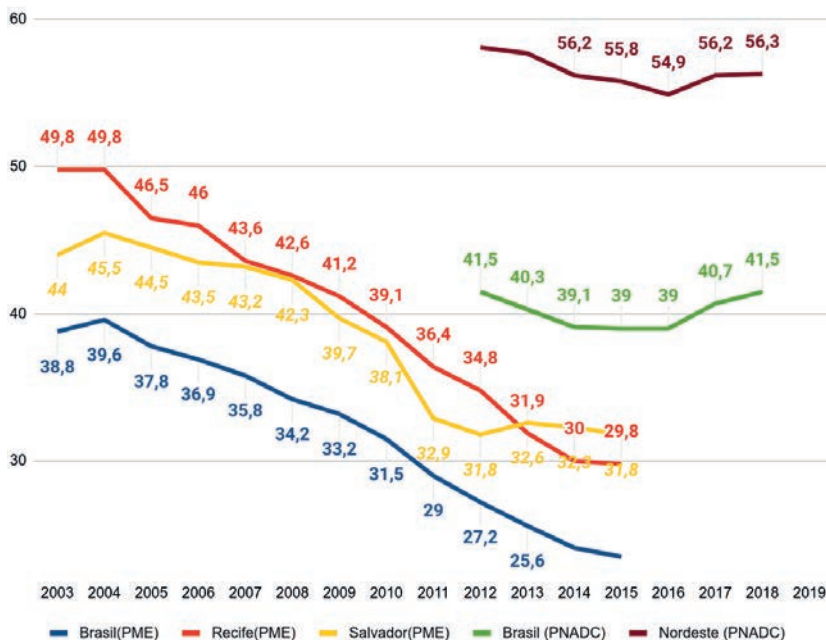
Regiões	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Norte	0,511	0,506	0,488	0,490	0,489	0,498	0,517
Nordeste	0,528	0,524	0,522	0,516	0,520	0,531	0,520
Sudeste	0,490	0,487	0,491	0,483	0,494	0,489	0,508
Sul	0,465	0,456	0,448	0,436	0,443	0,446	0,448
Centro-Oeste	0,513	0,503	0,488	0,488	0,478	0,492	0,486

Fonte: IBGE-PNADC, 2012-2018.

Notas: 1 Rendimento habitualmente recebido, a preços médios do ano.

2 Rendimento captado somente para as pessoas de 14 anos ou mais de idade.

**Gráfico 1 – Brasil e Regiões selecionadas – Percentual de Não Contribuintes para a Previdência em Qualquer Trabalho – 2003 a 2018**



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do IBGE-PME e do IBGE-PNADC.  
 Nota: A PME não registra os dados para a região Nordeste, portanto utilizaram-se os dados das regiões metropolitanas de Recife e Salvador como *proxies* para a região Nordeste.

## 4 POLÍTICAS SOCIAIS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

As políticas sociais consideradas nesse artigo resumem-se a educação e saúde, entendendo que a melhoria de atendimento e de qualidade nessas áreas representa para a grande maioria da população brasileira: maior acessibilidade, inclusão social, recuperação de dívida histórica e renda indireta.

No período de expansão, a combinação da melhoria nas políticas sociais com os mecanismos de distribuição de renda somada a fatores de expansão da economia também retroalimentados por essa combinação,

como valorização do salário mínimo, aumento do emprego formal e maior dinâmica do produto, retiraram o país do mapa da fome e reduziram significativamente a extrema pobreza, impactando particularmente na região Nordeste, a mais pobre e a que possui os menores indicadores sociais.

A política de saúde pós-Constituição de 1988 é fruto da luta pela reforma sanitária e se baseou no tripé saúde, assistência social e previdência. O cumprimento da Constituição concebia a saúde como um direito universal garantido. Essa política foi norteadada pelo Sistema Único de Saúde (SUS) regido pelos princípios da universalidade, integralidade, gratuidade, gestão democrática e compartilhada, participação do setor privado e de filantropos, e humanização. Num país onde mais de 70% da população depende do SUS, não cumprir a Constituição e optar por uma agenda liberal é o mesmo que condenar à pobreza e à morte. A ótica da saúde como despesa e problema, encarada dessa forma por muitos gestores públicos, não enxerga que uma Nação doente não poderá alcançar o desenvolvimento (COSTA, 2013).

Os principais indicadores da saúde como mortalidade infantil e expectativa de vida ao nascer são extremamente sensíveis às mudanças nas condições gerais da população como renda, emprego, saneamento, educação e segurança alimentar. É sabido que a expectativa de vida na década de 1930 não passava de 50 anos e que a mortalidade infantil era superior a 100 por mil nascidos vivos. Esses indicadores, em geral, estão melhorando, podendo ser mais acentuada a melhora quando os governos destinam maiores recursos de seus orçamentos para políticas públicas sociais. A associação de maiores orçamentos para as áreas sociais com maior crescimento econômico, uma das características do recente período de expansão da economia brasileira, contribuiu para a redução da mortalidade infantil e aumento da expectativa de vida, especialmente no Nordeste, região com a pior *performance* nesses indicadores.

A estruturação do SUS acrescentou importantes políticas necessárias e novas como o Programa Brasil Sorridente, Farmácia Popular e Mais Médicos que vieram se juntar com o Programa Saúde da Família (PSF),



os atendimentos da saúde básica e de média e alta complexidade, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), Vigilância Sanitária, Saúde Mental, Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV)/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS), Órtese e Prótese, Pesquisa, Inovação e Educação e Formação Permanente em Saúde.

Os números anuais do SUS no Brasil beneficiam a população que pode usufruir de sua universalidade, especialmente nos estados mais pobres, como é o caso do Nordeste: o SUS tem uma produção de 2 bilhões de procedimentos ambulatoriais, 11 milhões de internações hospitalares, se destaca como referência internacional em HIV/AIDS, transplantes de órgãos e tecidos e estratégia de PSF que abrange 120 milhões de brasileiros, tornando-se o programa mais amplo de atenção primária à saúde do mundo (BRASIL, 2020). O ex-presidente americano Barak Obama não somente elogiou o SUS como implantou um programa de subsídios à saúde baseado no sistema brasileiro.

O principal problema do SUS ressaltado por estados e municípios é o do subfinanciamento, ou seja, a insuficiência de recursos e os baixos tetos de redistribuição de valores para atender mais de 70% da população. A constatação de que a rede estrutural de saúde cresceu no período de expansão recente não encontra correspondência na manutenção anual dos respectivos orçamentos dos poderes com recursos humanos, equipamentos, exames e insumos básicos. Para melhor compreensão disso, vamos ao exemplo de uma política de financiamento que perdeu mais de dez anos: a extinta Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) arrecadou R\$ 37 bilhões em seu último ano de existência (2007/2008), valores que atualizados para abril de 2020 (Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M)) somariam R\$ 75,6 bilhões. A falta desses recursos pressionou os orçamentos estaduais e municipais ainda mais e obrigou o governo federal a aportar mais recursos na saúde para manter a estrutura de gastos vigente. Em termos comparativos, os gastos públicos em saúde no Brasil são menos da metade desses gastos realizados pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O IBGE, no último censo, elencou os oito males que afetam a saúde e diríamos também o desenvolvimento brasileiro: obesidade, câncer, AIDS, diabetes, tabagismo, dengue (e suas metamorfoses), hepatite e hipertensão. Esses males deveriam nortear o foco de atenção à saúde do brasileiro sem esquecer de outras ameaças alertadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) advindas de má gestão de políticas ambiental e sanitária e que podem gerar epidemias relacionadas à poluição do ar e às mudanças climáticas, gripe global, resistência bacteriana e outros agentes infecciosos letais. Como exemplo, pesquisamos as principais doenças nos municípios mais pobres do estado do Ceará e o resultado, em sua grande maioria, estava relacionado à tuberculose, doenças provenientes de verminoses e dengue. A realidade nos municípios pobres do Nordeste é muito pior do que a brasileira revelada pelo IBGE.

Outra política social que será citada como reflexo do período de expansão é a educação, que tem um ciclo iniciado na educação infantil (creche e pré-escola) e passa pela educação especial, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior e educação de jovens e adultos. Ações relacionadas à educação como fardamento, alimentação, transporte, capacitação permanente do magistério, sistemas de informação (avaliação e monitoramento) e estrutura física são fundamentais para sustentação do ciclo. O planejamento da educação consome boa parte dos esforços públicos e é crucial que seja concebido de forma participativa. Não podemos imaginar um país desenvolvido sem esta importante política de construção da cidadania e que ainda dinamiza setores como a construção civil, empresas de mobiliário, editoras, indústria têxtil, de alimentos e de transportes.

O grande avanço da educação nos anos de expansão foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) (Lei nº 11.494/2007) com previsão para quatorze anos. Este dispositivo ampliou o Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), vigente até então, mas com a inclusão da educação infantil, além do ensino fundamental e ensino médio. Outra conquista importante do magistério foi a instituição

do Piso Salarial Profissional Nacional através da Lei nº 11.738/2008 que obrigou a adoção em todas as unidades federativas, reforçando a carreira profissional.

O Plano de Desenvolvimento da Educação trouxe consigo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), considerado um indicador de qualidade que mede o desempenho do sistema e estabelece metas a serem atingidas até 2022, conforme a média dos países na OCDE.

O indicador distorção idade-série nos ensinos fundamental e médio para o Brasil e regiões, extraído do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), reflete a evolução da educação no período de expansão: em 2006 o indicador para o Brasil no ensino fundamental era de 28,6% e 44,9% no ensino médio, no Nordeste esse indicador era de 41,2% no fundamental e 62,3% no médio. Em 2015 o Brasil apresenta uma redução para 19,2% no fundamental e 27,4% no médio, no Nordeste, a redução apresentou o percentual de 26,3% no fundamental e 36,5% no médio (INEP, c2020).

Sobre analfabetismo, o Nordeste sempre esteve entre as maiores taxas do Brasil. É verdade que, na virada do século XX, estimava-se que o país possuía 75% da população analfabeta, e em 1940, mais da metade da população. A evolução pode ser percebida na medida em que a taxa está abaixo de 10% no Brasil; entretanto existem estados no Nordeste com 14, 16 e até 18% de taxa de analfabetismo. Assim, o Nordeste registra taxas que representam o dobro ou mais das taxas verificadas nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste (INEP, 2017).

Uma maior democratização do Ensino Superior é percebida em programas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) criado pela Lei nº 11.096/2005, que concede bolsas de estudos integrais e parciais (50%) em instituições privadas de ensino superior. O PROUNI juntamente com o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e a política de Cotas são responsáveis pela inclusão de milhões de jovens pobres na educação superior, ademais, nesse período houve elevação do número de instituições e matrículas no ensino superior e aumento do percentual de estudantes de raça/cor/etnia preta e parda (GENTILI; OLIVEIRA, 2013).

O gasto com educação em relação ao PIB considerando as despesas dos governos federais, estaduais e municipais evoluíram bastante. No período da ditadura militar esse gasto nunca chegou a 3% do PIB. Depois dos dispositivos constitucionais esse percentual se eleva e volta a cair com a agenda neoliberal. No período de expansão, o percentual recupera o fôlego e chega aos 6% do PIB com meta prevista no Plano Nacional de Educação de atingir, até 2024, 10% do PIB; isso equivaleria a 650-700 bilhões de reais/ano e posicionaria o Brasil mais perto do gasto *per capita* por aluno do que é praticado pela OCDE.

No geral, os índices de escolaridade melhoraram nos últimos anos no Brasil e, em especial, no Nordeste. O resultado disso é expresso em um menor número de pessoas sem instrução e fundamental incompleto e maior com fundamental e médio completos, do mesmo modo, existem mais universitários e mais pessoas com nível superior. Afinal, a média de aluno por turma diminuiu, a taxa de evasão escolar reduziu, houve aumento de qualificação dos profissionais de educação e existe um maior compromisso dos municípios em cumprir as metas do IDEB. O problema é o ritmo, ainda lento, mesmo na expansão, e o retrocesso a partir de 2016 com a emenda constitucional 95 que, na prática, congelou os valores das políticas sociais.

Os principais mecanismos de transferência de renda do período de expansão de 2004 a 2014 foram o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Poderíamos destacar outro como a Previdência Social, especialmente, a rural; entretanto, o que sobressai como elemento novo relativo ao período destacado é o PBF e o BPC.

A preocupação com a extrema pobreza e as proposições para combatê-la datam do século XVIII. A transferência de renda através de políticas e ações governamentais não é um fenômeno novo no mundo: teve início na Inglaterra com Thomas Paine (1731-1809), com o objetivo de subvenção para superar a indigência. Em 1853, o francês François Huet defendeu a transferência de renda para todos os jovens adultos a qual seria financiada pelo imposto sobre herança e doações.

A noção do conceito está presente nas obras de John Stuart Mill, Milton Friedman e James Tobin para citar alguns neoclássicos. Para Friedman, a transferência de renda em favor dos cidadãos seria uma espécie de imposto de renda negativo, ao invés de contribuir com o estado, recebe recursos por não possuir a renda mínima necessária para sua sobrevivência. Recentemente Joseph Stiglitz e Thomas Piketty, ao analisarem a grande crise do capitalismo de 2008, incorporaram na discussão o conceito de Renda Mínima Universal.

As experiências de renda básica na Europa, nos EUA e até no Japão têm como objetivos a redução da extrema pobreza, preocupação em substituir o desemprego causado pela automação e cuidado com adolescentes e idosos. É uma política de renda do capitalismo de origem liberal.

Nesse sentido, e perseguindo o conceito de renda para a cidadania, o PBF foi criado pela Lei nº 10.836/2004 configurando-se na transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza. Com benefícios básicos e variáveis, essa política nacional visa atender unidades familiares em situação de extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.

A Constituição Federal de 1988 em seus princípios fundamentais, no art. 3º, item III estabelece como objetivo da República Federativa do Brasil, "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais". Assim, o Programa Bolsa Família contribuiu para o cumprimento da Constituição Cidadã: erradicação da pobreza.

A evolução dos valores e números de famílias beneficiadas saltou de 3,6 milhões de famílias atendidas com R\$ 3,4 bilhões de recursos transferidos, em 2003, para 12,3 milhões de famílias atendidas com R\$ 12,7 bilhões de recursos transferidos em 2009. Em 2014, esses recursos já somavam R\$ 27,2 bilhões transferidos ao atendimento de 14 milhões de famílias. Com a crise, os valores foram praticamente congelados a preços de 2014, entre 2015-2019. Se aplicarmos um indicador de correção como o Índice Geral de Preços (IGP), os valores atuais deveriam ser próximos de R\$ 34 bilhões (BRASIL, 2019).

Vale ressaltar duas questões: a primeira é que a média nacional do PBF é de menos de R\$ 150 por família; esse valor desmonta a falsa ideia de que o beneficiário não quer procurar emprego pois vive do PBF. Ninguém recusaria um salário mínimo, mais de seis vezes o valor médio do PBF; para viver apenas do benefício, entretanto outros serviços eventuais tiveram suas remunerações elevadas, ou seja, o benefício do PBF virou referência para trabalhos manuais sem regulamentação. A segunda questão é que a região Nordeste, por possuir maior número de pobres, absorve mais de 60% do PBF, é a que mais sofre com a falta de correção de valores e com a retirada de beneficiários extremamente pobres, que vem acontecendo desde 2017. Apenas os estados de Pernambuco, Bahia e Ceará recebem mais de 1/3 dos recursos destinados ao PBF.

Outro programa extremamente importante e que representa transferência de renda é o BPC que beneficia com Renda Mensal Vitalícia (RMV) pessoas idosas e pessoas com deficiência que comprovarem ser extremamente pobres (renda *per capita* familiar não superior a 1/4 de salário mínimo) com um salário mínimo. Houve duas tentativas de redução desse valor nas reformas da previdência dos governos Temer e Bolsonaro; entretanto, diante do desgaste e da denúncia permanente desse disparate, o Congresso manteve o BPC.

Esse benefício foi criado pela Lei nº 8.742/1993 e modificado pela Lei nº 12.435/2011. A principal modificação foi a redução da idade do idoso de 70 (setenta) anos para 65 (sessenta e cinco) anos. Os valores dessa política estão corrigidos pela valorização do salário mínimo até 2016, configurando-se numa transferência de renda com valores crescentes e ganhos reais; entre 2017-2019, a variação do salário mínimo ou foi menor ou igual à inflação, prejudicando os quatro milhões de beneficiários do BPC. Essa ação distribuiu, somente em 2019, R\$ 56,6 bilhões, beneficiando essencialmente a extrema pobreza e a região Nordeste.

No período de expansão citado aqui, a redução da extrema pobreza, fato que impacta diretamente na população do Nordeste, pode ser explicada pelo conjunto de ações planejadas e sistêmicas que vão além das políticas sociais e de transferência de renda, como a valorização do salário

mínimo, o crescimento do produto e a geração de emprego e renda. Entretanto, o projeto que buscava o cumprimento da Constituição cidadã, ao se deparar com a agravamento da crise internacional combinada com uma crise institucional, sucumbiu diante da retomada do modelo neoliberal que desmontou o estado brasileiro e reduziu, em pouco tempo, as políticas sociais, previdenciárias e redistributivas. O protagonismo desmanchado se reflete em maiores níveis de desemprego e aumento da miséria e extrema pobreza prejudicando o desenvolvimento brasileiro e particularmente, da região Nordeste.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

O modelo econômico com inclusão social no período 2004-2014 foi marcado pela forte expansão do mercado interno graças ao crescimento do consumo das famílias e dos investimentos públicos em infraestrutura física e social. O dinamismo do mercado de trabalho, com a geração de empregos formais e o recuo da informalidade e do desemprego foram determinantes nesse processo. Adicionalmente, o mercado doméstico foi amplamente beneficiado pelo caráter redistributivo das políticas de seguridade e das novas gerações de políticas sociais.

Essa dinâmica foi interrompida na fase seguinte (2015-2019) em função do contexto recessivo e de baixo crescimento, e da reorientação da política econômica que tirou o protagonismo do Estado na formulação de políticas públicas. As reformas liberais implementadas nesta fase tiveram como foco a afirmação de uma lógica de ajuste fiscal que inviabilizou completamente os investimentos em infraestrutura econômica e social. Um exemplo nessa direção foi a Emenda Constitucional 95 que criou, por um período de vinte anos, um teto para o crescimento das despesas primárias: será o gasto realizado no ano anterior corrigido pela inflação. Esse “novo regime fiscal” afeta substancialmente os gastos sociais, sobretudo no campo da educação e da saúde, assim como os programas de transferência de renda.

A reforma trabalhista, por sua vez, comprometeu significativamente a trajetória virtuosa de geração de empregos formais e desemprego, observada entre 2004 e 2014. Entre outras medidas, a reforma reduziu a proteção do Estado aos trabalhadores e aumentou o poder de barganha das empresas nas relações de trabalho. Ademais, constatou-se uma diminuição do poder de negociação e contratação coletiva dos sindicatos, bem como a autorização para o rebaixamento de direitos previstos na lei, com a prevalência do negociado sobre o legislado. O impacto dessa reforma sobre o mercado de trabalho foi o aumento substancial da informalidade entre 2016 e 2019, acentuando um quadro de deterioração que já se observava desde 2015 em função da conjuntura recessiva. Vale destacar que a precarização do mercado de trabalho ocorreu sem mudanças favoráveis significativas na taxa de desocupação.

Com a crise sanitária de 2020, a situação do mercado de trabalho se agravou consideravelmente. Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) revelam que o país perdeu mais de 1,1 milhão de empregos com carteira assinada apenas nos meses de março e abril. Com exceção de eletricidade e gás (+24), os saldos de desligamentos em abril acontecem em todos os grupamentos de atividades econômicas, sendo mais concentrado no comércio (-230.209), indústria de transformação (-191.752), informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias e administrativas (-129.151), e alojamento e alimentação (-127.876). Esta queda dos empregos formais deve refletir-se na redução das contribuições previdenciárias.

Além disso, o trabalho informal, que vinha apresentando um aumento importante nos últimos anos, sofreu uma forte queda no trimestre encerrado em abril. De acordo com o IBGE, dos 4,9 milhões de vagas fechadas no período, 3,7 milhões eram consideradas informais, o que levou a taxa de informalidade para 38,8% - o menor número da série iniciada em 2016. Portanto, a informalidade deixa de ser uma contratendência ao recuo do emprego formal.

A PNADC mensal (fevereiro-março-abril) já registra redução da massa salarial em 0,7%, relativamente ao mesmo período de 2019. A



comparação com igual intervalo de tempo de 2019 assinala 3,1 milhões de pessoas que deixaram de estar ocupadas e 5,9 milhões que saíram da força de trabalho, com o acréscimo de mais de 150 mil desalentados. A taxa de desemprego se expandiu para 12,6% e a taxa composta de subutilização da força de trabalho alcançou 25,6%.

A redução de pessoas ocupadas é mais acentuada nos seguintes grupamentos de atividade do trabalho principal: comércio (-789 mil); construção civil (-671 mil), serviços domésticos (-628 mil) e alojamento e alimentação (-507 mil).

O rendimento médio habitual se expandiu 2%, relativamente a fevereiro-março-abril de 2019. Este crescimento decorre da redução de pessoas ocupadas em segmentos onde o salário é mais baixo (como serviços domésticos) e da saída de pessoas da força de trabalho.

No Nordeste, os dados disponíveis (janeiro a março/2020) apontam para declínio de 93 mil pessoas ocupadas, aumento de 72 mil em desocupadas e mais meio milhão fora da força de trabalho, comparativamente ao primeiro trimestre de 2019. Tendo em vista que a região se caracteriza por taxas de desocupação e níveis de pobreza acima da média nacional, a expectativa é que o impacto social da pandemia repercuta de forma mais intensa no Nordeste.

Provavelmente, o país viverá um processo de aprofundamento da centralização e concentração do capital, com crescimento do índice de Gini entre os trabalhadores e maior participação do capital na distribuição funcional da renda brasileira.

A deterioração no mercado de trabalho é consequência do fraco desempenho da atividade econômica. De janeiro a março 2020, quando o país apresentava registro de 5.812 contaminados pelo Sars Cov-2, o PIB já sinalizava declínio. Na comparação com o mesmo período de 2019, teve decréscimo de - 0,3%.

A análise do primeiro trimestre do produto interno bruto, com ajuste sazonal, revela uma queda de -1,5% comparativamente aos três meses imediatamente anteriores (outubro/dezembro 2019). Os segmentos com maiores decréscimos foram: a indústria (-1,4%) e os serviços (-1,6%). O

comportamento de setores de trabalho intensivos como a construção civil (-2,4%) e transporte, armazenagem e correios (-2,4%) antecipam um ano difícil para o mercado de trabalho. Com a pandemia, a recuperação se torna mais distante: o setor hoteleiro, o de transportes aéreo de passageiros e o de restaurantes devem ter seu desempenho comprometido até mesmo no ano de 2021.

A despesa de consumo das famílias, que alimentou o período de crescimento inclusivo (2004-2014), foi fortemente contraída (-2,0%), relativamente ao último trimestre de 2019. Até março, os incrementos dos gastos de consumo do Governo foram pouco expressivos (0,2%). Para 2020, o Banco Mundial projeta uma queda do PIB de 5%; um estudo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) prevê, no pior cenário, declínio de até 11% do PIB.

No contexto de crise econômica, sanitária e social, o Congresso Nacional votou o auxílio emergencial aos cidadãos baseado em critérios de desemprego, ausência de assistência e baixa renda *per capita*. Dos 92,8 milhões de Cadastros de Pessoas Físicas (CPF) inscritos e analisados, somente 50,3 milhões, ou seja, 54,2% do total receberam o benefício. Existem outros possíveis 7,5 milhões de beneficiários em projetos aprovados, mas ainda não sancionados. O auxílio emergencial, em três meses, pode passar de 150 bilhões de reais e, se for aplicado até o fim de 2020, chegará próximo de 500 bilhões de reais.

Além dos problemas de logística para distribuir o benefício, irregularidades nos CPFs dos possíveis beneficiários e carteiras de trabalho desatualizadas contribuem para o aumento da fome, miséria e aglomerações. A incapacidade gerencial, o excesso de burocracia e o imenso atraso na distribuição do benefício prejudicam a transferência de renda tão necessária à população e pode estar contribuindo para o aumento do número de casos do Covid-19.

O drama na saúde já existia antes da crise sanitária; a pandemia coloca os sistemas mundiais em xeque e exige, além da testagem em massa, maiores gastos na área com equipamentos, medicamentos e recursos humanos. No Brasil, a descrença na letalidade do Covid-19, por

parte do poder público federal, impediu o planejamento e a coordenação do processo, bem como uma articulação nacional e unificada em relação ao isolamento e ao tratamento da população, assim como foi e está sendo feito em outros países da Europa e da Ásia. O consórcio Nordeste, através dos governos estaduais, foi pioneiro nessa articulação e deu exemplo para outras regiões também afetadas. A política de saúde de combate ao Covid-19 é a política dispersa de governadores e prefeitos, sem desenho nacional e sem os aportes de recursos federais necessários em casos de calamidade pública.

A errática política de congelamento dos gastos de saúde e educação está cobrando seu preço, o acesso massificado à inclusão digital possibilitaria a educação a distância no isolamento e o fortalecimento do estruturado SUS seria fundamental, especialmente para a população de baixa renda e de regiões mais pobres, como o Nordeste, para tratar dignamente os enfermos e salvar vidas.

A crise mundial é uma oportunidade para reflexão sobre os malefícios do capitalismo financeiro improdutivo. A redefinição do papel do Estado na economia torna-se imperativa, com políticas sociais includentes que permitam o fortalecimento de sistemas públicos de saúde como o SUS e a introdução de programas de renda mínima universal. Portanto, torna-se urgente a consolidação de um Estado que priorize a dimensão social, tornando efetivas ações que eliminem a extrema pobreza, o subemprego, o desemprego e as constantes ameaças sanitárias.

## REFERÊNCIAS

AMÉRICO MOREIRA, C. Uma avaliação das propostas do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). **BNB Conjuntura Econômica**, Fortaleza, n. 11, out./dez. 2006. Disponível em: [http://econometrix.com.br/pdf/Conjuntura\\_Economica\\_BNB\\_ano\\_2\\_n\\_11.pdf](http://econometrix.com.br/pdf/Conjuntura_Economica_BNB_ano_2_n_11.pdf). Acesso em: 4 jun. 2020.

AMÉRICO MOREIRA, C.; BORBA, R. V. P. Modelo liberal periférico, acumulação rentista e especialização exportadora: considerações para o caso brasileiro. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 47, n. 3, p. 167-180, jul./set. 2016. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/viewFile/415/352>. Acesso em: 4 jun. 2020.

AMÉRICO MOREIRA, C.; CASTRO, I. S. B.; OLIVEIRA, A. J. P. Nordeste brasileiro no contexto da financeirização – persistência do contraponto inacabado. **BNB Conjuntura Econômica**, Fortaleza, ed. especial, p. 13-25, 2019. Disponível em: [https://www.bnb.gov.br/documents/80223/6034753/2019\\_CJES\\_02.pdf/792dafdb-eb94-4bd6-fcbb-7513bef05f05](https://www.bnb.gov.br/documents/80223/6034753/2019_CJES_02.pdf/792dafdb-eb94-4bd6-fcbb-7513bef05f05). Acesso em: 4 jun. 2020.

AMÉRICO MOREIRA, C.; MAGALHÃES, E. S. Um novo padrão exportador de especialização produtiva? Considerações sobre o caso brasileiro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, n. 38, p. 89-106, jun. 2014. Disponível em: <http://www.revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/56/93>. Acesso em: 4 jun. 2020.

ANTUNES, R. Proletariado digital, serviços e valor. *In*: ANTUNES, R. (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil IV**: trabalho digital, autogestão e expropriação da vida. São Paulo: Boitempo, 2019.

BRASIL. Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 134, p. 1, 14 jul. 2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/07/2017&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=96>. Acesso em: 5 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Relatório de Informações Sociais do Programa Bolsa Família**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2019. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/dados>. Acesso em: 5 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **DATASUS**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <http://datasus.saude.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 5 jun. 2020.

CALIXTRE, A.; FAGNANI, E. A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). **Texto para Discussão**, Campinas, n. 295, maio 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3524/TD295.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2020.

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

COSTA, A. M. Saúde é Desenvolvimento. *In*: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 239-252. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/BERNARDO%20MANCANO%20FERNANDES/10\\_ANOS\\_GVERNOS.pdf](http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/BERNARDO%20MANCANO%20FERNANDES/10_ANOS_GVERNOS.pdf). Acesso em: 4 jun. 2020.

DUTRA, R. Q. A regulação pública do trabalho e a reforma trabalhista: impactos e reações do Poder Judiciário à Lei no 13.467/2017. *In*: KREIN, J. D.; OLIVEIRA, R. V.;

FILGUEIRAS, V. A. (org.) **Reforma trabalhista no Brasil**: promessas e realidade. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019. p. 155-179. Disponível em: <https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2019/09/Livro-REMIR-v-site.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2020.

DWECK, E. (coord.). **Impactos macroeconômicos e setoriais da Covid-19 no Brasil**: resultados selecionados. Rio de Janeiro: UFRJ, 2020. Disponível em: [https://www.ie.ufrj.br/images/IE/home/noticias/GIC\\_IE%20Avaliacao%20Impactos%20C19%20v04-05-2020%20final.pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/home/noticias/GIC_IE%20Avaliacao%20Impactos%20C19%20v04-05-2020%20final.pdf). Acesso em: 4 jun. 2020.

GENTILI, P.; OLIVEIRA, D. A. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil *In*: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 253-263. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/BERNARDO%20MANCANO%20FERNANDES/10\\_ANOS\\_GOVERNOS.pdf](http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/BERNARDO%20MANCANO%20FERNANDES/10_ANOS_GOVERNOS.pdf). Acesso em: 4 jun. 2020.

IBGE. **Pesquisa Mensal de Emprego (PME)**: 2003 a fevereiro de 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9180-pesquisa-mensal-de-emprego.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 21 maio 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC)**: 2012 a 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 21 jan. 2020.

IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2020.

INEP. Censo da Educação Superior 2003, 2010, 2017. Resumos técnicos. **Inep**, Brasília, DF, 9 set. 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/resumos-tecnicos1>. Acesso em: 4 jun. 2020.

INEP. Indicadores Educacionais. **Inep**, Brasília, DF, c2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>. Acesso em: 4 jun. 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. A produtividade industrial no Brasil. **Carta IEDI**, São Paulo, n. 864, 13 jul. 2018. Disponível em: [https://iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_864.html](https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_864.html). Acesso em: 4 jun. 2020.

KREIN, J. D.; OLIVEIRA, R. V. Para além dos discursos: impactos efetivos da Reforma nas formas de contratação. *In*: KREIN, J. D.; OLIVEIRA, R. V.; FILGUEIRAS, V. A. (org.) **Reforma trabalhista no Brasil**: promessas e realidade. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019. p. 81-126. Disponível em: <https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2019/09/Livro-REMIR-v-site.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2020.

KREIN, J. D.; OLIVEIRA, R. V.; FILGUEIRAS, V. A. As reformas trabalhistas: promessas e impactos na vida de quem trabalha. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 86, maio/ago. 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792019000200225&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792019000200225&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 4 jun. 2020.

LIMA, J. P.; SPINDOLA, F. D. Desindustrialização regional no Brasil. *In*: CONGRESS OF THE EUROPEAN REGIONAL SCIENCE ASSOCIATION, 55., 2015, Lisboa, Portugal. **Anais** [...]. Lisboa, Portugal: ERSA, 2015.

SPINDOLA, F. D.; LIMA, J. P. R. Um novo momento para a indústria de transformação do Nordeste? Discutindo tendências do processo de (des) industrialização da região. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 47, n. 2, p. 77-109, abr./ jun., 2016. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/download/627/503>. Acesso em: 4 jun. 2020.

WERNECK, R. L. F. Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003-2010. *In*: ABREU, M. P. (org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.



Fernando Pires<sup>1</sup>Liana Carleial<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A pandemia pelo novo corona vírus tem imposto ao mundo uma profunda reflexão sobre o futuro da humanidade e do planeta diante da fragilidade que atingiu a todos. O vírus é resultado de mutação recente que lhe permitiu atacar humanos. Não há vacinas, nem um protocolo preciso, pois até os sintomas da doença são mutantes. Não havia preparo para o enfrentamento desse quadro, não houve testes em quantidades necessárias, os dados são pouco confiáveis e supõe-se uma subnotificação de casos no mundo. Nesses últimos meses, o foco central foi um aprendizado sobre como lidar com a doença e como reduzir sua letalidade. A busca por uma vacina transformou-se, então, numa corrida desenfreada entre os países com melhores condições tecnológicas, médicas e de pesquisa.

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia pela Université Paris XIII-França e Pós-Doutor pela Université de Montreal-Canadá. Professor titular da Universidade Federal do Ceará (UFC) de Economia e em cursos de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas e em Saúde Pública. Coordenador do Observatório de Políticas Públicas (OPP) (<https://oppceufc.wordpress.com/>) e pesquisador associado ao Groupe de recherche interuniversitaire et interdisciplinaire sur l'emploi, la pauvreté et la protection sociale (GIREPS), da Universidade de Montréal.

<sup>2</sup> É economista, professora titular de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR), professora convidada do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD/UFPR) e pesquisadora do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania (NDCC) da mesma universidade; é também pesquisadora associada ao GIREPS, da Universidade de Montréal. *E-mail:* liana.carleial@gmail.com



A Rússia lançou e registrou, há poucos dias, a primeira vacina, Sputnik V, que protege contra o vírus, em meio a desconfianças generalizadas, mesmo com a afirmação de Putin de que uma de suas filhas já teria tomado a vacina; uma delas é médica, não se sabe se foi a própria (NOGUEIRA, 2020). A Organização Mundial de Saúde (OMS) iniciou conversações para se inteirar das condições específicas sob as quais se deu o desenvolvimento e quais as garantias de segurança para aplicação em humanos para, posteriormente, se posicionar. Na realidade, o desenvolvimento da vacina teve um caráter militar, foi financiado pelo Fundo de Investimento Direto da Rússia (RDIF) e, mesmo tendo sido sediada no Instituto Gamaleya, teve também a participação do Centro Vektor, criado em 1974, para realizar pesquisas de armas biológicas, durante a Guerra Fria (GF) (GIELOW, 2020). Por enquanto, o único registro é russo. No entanto, no dia 17 de agosto passado, a China aprovou a primeira patente no país para uma vacina, Ad5-nCoV, para o laboratório CanSinoBiologics, definindo a propriedade sobre a vacina e o direito de vender as doses. Cuba também declarou ter produzido uma vacina, porém pouco se sabe sobre ela. Enquanto isso, os diferentes países se defrontam com o desafio permanente de reduzir os contágios e salvar vidas.

O objetivo deste artigo é evidenciar que a pandemia pelo corona vírus expandiu-se pelo mundo com rapidez, atingindo 200 países em 60 dias; porém, o número de habitantes contaminados e o número de óbitos, em cada país, não tem uma relação direta com a riqueza, poderio militar ou da moeda de cada um deles, mas sim pela presteza dos governos em adotar rapidamente políticas adequadas de proteção da sociedade. Nesse sentido, já é possível afirmar que tem sido determinante, no relativo êxito de alguns países, a firmeza na condução da prevenção, acompanhamento, isolamento de contaminados, realização de testes e, fundamentalmente, na compreensão da natureza da doença que exige uma submissão à ciência e aos conhecimentos acumulados desde dezembro de 2019.

O artigo está estruturado em três seções além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção abordam-se as diferenças e semelhanças entre os dois países escolhidos para ilustrar o argumento:

Estados Unidos e Brasil. As diferenças se dão pela economia e por seus sistemas de saúde; já as semelhanças se verificam pela condução das ações, na pandemia, que resultaram em forte disseminação do contágio e alto número de óbitos. Essa constatação fundamenta a segunda seção que discute os padrões de proteção social e acesso à saúde no capitalismo; na terceira sessão discutem-se os sistemas de proteção social nesses dois países analisados. Finalmente, conclui-se este ensaio ressaltando-se algumas considerações finais.

## **2 BRASIL E ESTADOS UNIDOS – DISCREPANTES NA ECONOMIA MAS SEMELHANTES NA DISSEMINAÇÃO DA COVID-19<sup>3</sup>**

A pandemia da Covid-19 trouxe ao mundo inúmeras revelações, dentre as quais uma das mais esclarecedoras refere-se ao seu enfrentamento, demonstrando que providências e políticas adotadas pelos governos foram muito mais importantes e eficazes do que necessariamente as condições econômicas dos países. Assim, o poderio econômico não se revelou crucial para conter o contágio da população nem seus elevados índices de mortalidade, mas sim decisões firmes, providências imediatas e políticas adequadas.

Dessa forma, para uma demonstração cabal basta tomarmos os casos emblemáticos dos Estados Unidos e do Brasil, duas economias profundamente desiguais em praticamente tudo, mas incrivelmente semelhantes em desgoverno e irresponsabilidade no trato dessa terrível moléstia. Não é por acaso que assumiram a liderança mundial, como campeão e vice, respectivamente, de disseminação do vírus e de ocorrência de óbitos. Como essa corrida maldita ainda não acabou, pode até ser que essas posições mudem, e que o Brasil tome esta liderança mórbida. Espera-se que não.

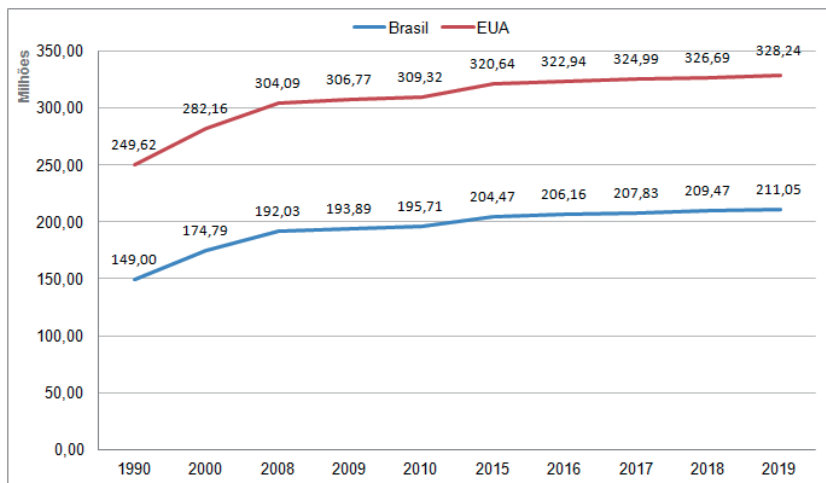
---

<sup>3</sup> Os autores agradecem aos bolsistas do Observatório de Políticas Públicas (OPP), Larissa Alves e Das Chagas Martins, estudantes de Economia e de Gestão de Políticas Públicas, respectivamente, pela colaboração na pesquisa bibliográfica e de dados, como também na elaboração dos gráficos e quadro deste tópico.

Não há intenção de desenvolver uma análise profunda entre as economias americana e brasileira, o que, de fato, é historicamente resultado de suas formações econômicas e sociais e da evolução do capitalismo em ambas. Para tanto, à guisa de ilustração, nos deteremos numa breve mas elucidativa análise de alguns indicadores “sínteses” que permitem evidenciar, por um lado, as condições macroeconômicas e, por outro, aspectos sociais dos dois países, nos últimos 30 anos (1990 a 2019).

Em termos geográficos, são dois países de dimensões continentais e com grandes populações. Com 9.834.000km<sup>2</sup> de território e 334 milhões de habitantes, os EUA apresentam dimensões maiores do que o Brasil, que possui 8.516.000 km<sup>2</sup> de território e abriga 212 milhões de pessoas, qualificando-se como dois dos maiores países do planeta. Como demograficamente tem ocorrido, ambas as populações estão em processo de estabilização em termos de crescimento (Gráfico 1) como decorrência das reduções das taxas de fecundidade e de mortalidade, o que caracteriza o fenômeno contemporâneo do envelhecimento populacional (SOUSA *et al.*, 2011).

**Gráfico 1 – População total – Brasil e Estados Unidos – 1990-2019**



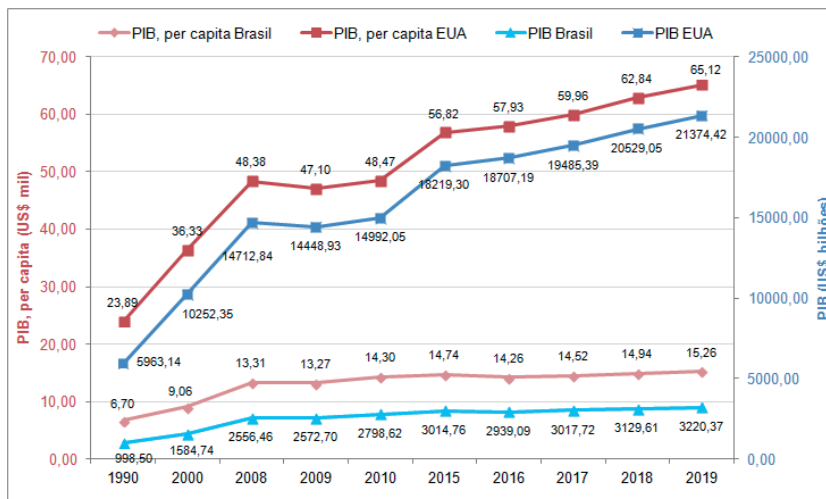
Fonte: World Development Indicators Database. Elaboração: Larissa Alves - OPP/UFC.

Se são dois gigantes em área e população, são diametralmente opostos em desempenho econômico. Um rico e muito menos desigual socialmente, outro ainda ostentando os mais elevados **índices de pobreza e de desigualdades** no mundo. O Produto Interno Bruto (PIB) americano, com 21,4 trilhões de dólares em 2019, foi cerca de 6,7 vezes o do Brasil, que registrou 3,2 trilhões. Enquanto um americano recebeu em média, per capita, 65 mil dólares, um brasileiro auferiu 15 mil, uma diferença de 4,3 vezes, em 2019; trocando em miúdos, significa que a renda anual de apenas um americano equivaleria a de quatro brasileiros (Gráfico 2). Além disso, os dados mostram que, mesmo frente às consequências da grave crise de 2008, os EUA se recuperaram já a partir de 2010, apresentando, em 2019, um PIB superior ao de 2008 em 7,7 trilhões de dólares (crescimento de 45,3%). Já a performance do Brasil é bem mais modesta, com diferença entre esses dois anos de 664 bilhões de dólares (crescimento de 26%).

Ora, a pujança da economia estadunidense se traduz de forma expressiva no seu comércio internacional, cujas exportações e importações de bens e serviços atingiram 2,5 e 3,1 trilhões de dólares em 2019, respectivamente (Gráfico 3); ou seja, os EUA importaram o equivalente a quase um Brasil no referido ano (PIB de US\$ 3,2 trilhões, como visto antes). Somente esse dado já mostra a diferença abissal entre esses dois países, reconhecidamente de estruturas produtivas e tecnológicas bem discrepantes, o que se traduz na composição de suas exportações cujas pautas predominantes são de produtos industrializados de elevada valor agregado, no caso dos EUA, e de produtos com forte presença do setor primário, no caso do Brasil, em particular de matérias-primas e bens intermediários do setor mineral e do agronegócio.

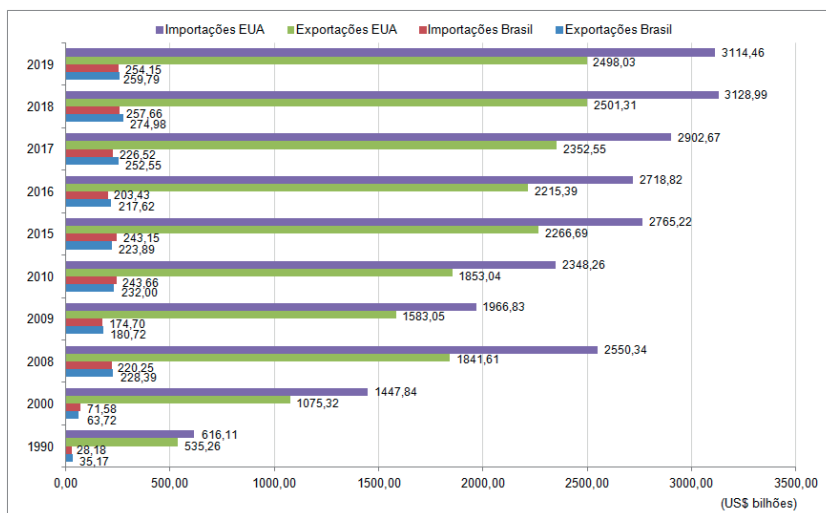
Como salientado, para os propósitos deste artigo alguns indicadores bastam, logicamente os mais relevantes em comparações internacionais, para confrontar EUA e Brasil. Assim, a análise a seguir mostra aspectos do lado social desses países, ao se comparar indicadores de emprego, desenvolvimento humano, esperança de vida e mortalidade infantil.

**Gráfico 2 – Produto Interno Bruto – Brasil e Estados Unidos – 1990-2019**



Fonte: World Development Indicators Database. Elaboração: Larissa Alves - OPP/UFC.

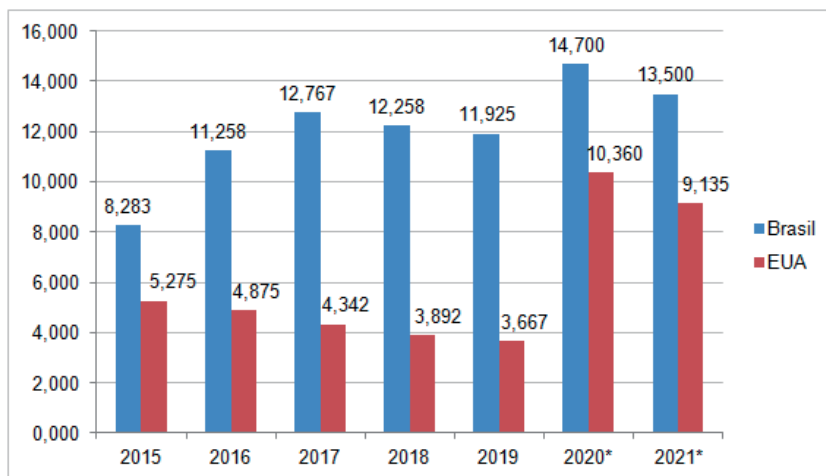
**Gráfico 3 – Importações e exportações de bens e serviços – Brasil e Estados Unidos – 1990-2019**



Fonte: World Development Indicators Database. Elaboração: Larissa Alves - OPP/UFC.

Quanto ao mercado de trabalho, observam-se taxas de desemprego muito distintas entre ambos, com o Brasil ostentando uma situação muito pior do que a dos americanos e certamente do mundo, com quase 12% de força de trabalho desempregada, contra apenas cerca de 3,7% dos EUA, em 2019. Aliás, pela teoria econômica, esse nível representa praticamente uma situação de pleno emprego. De qualquer maneira, as projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI), como consequência do impacto econômico e social da pandemia, indicam que o desemprego tende a aumentar fortemente nos Estados Unidos, num ritmo superior ao do Brasil, neste ano e em 2021 (Gráfico 4).

**Gráfico 4 – Taxa de Desemprego – Brasil e Estados Unidos – 2015-2021**



Fonte: FMI. Elaboração: Larissa Alves - OPP/UFC.

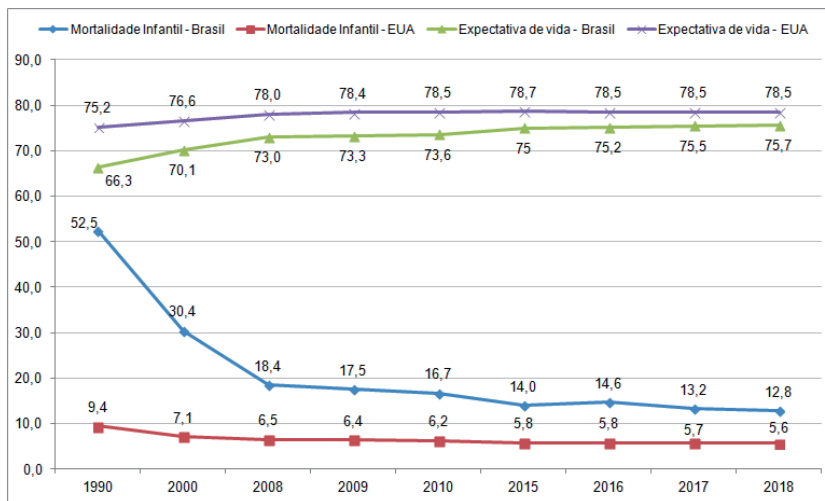
Nota: \*Estimativas.

Já as taxas de mortalidade infantil e expectativa de vida ao nascer mostram melhorias nos dois países ao longo dos últimos 30 anos (Gráfico 5), o que repercute no índice de desenvolvimento humano (Gráfico 6) que, metodologicamente, compreende o desempenho ponderado dessas duas variáveis, mais o da educação. Em termos de evolução, observam-se quedas expressivas na mortalidade infantil entre 1990 e 2008, e reduções

bem menores daí até 2018, sendo a taxa brasileira nesse ano mais de duas vezes a dos EUA. Comportamento semelhante é verificado para a expectativa de vida que aumenta no período acima, em especial para os brasileiros, com ganho de 6,7 anos de vida (73 anos em 2008 contra 66,3 em 1990), enquanto os americanos somente ganharam 2,8 anos. Desse ano até 2018 há praticamente estabilidade na expectativa de vida ao nascer dos estadunidenses e um ganho de somente 2,7 anos dos brasileiros. Como salientado, os índices de desenvolvimento humano melhoraram, com destaque para o Brasil ao se comparar 2019 com 1990 e 2008, respectivamente, em relação aos EUA, embora este apresente índices anuais em patamares bem superiores.

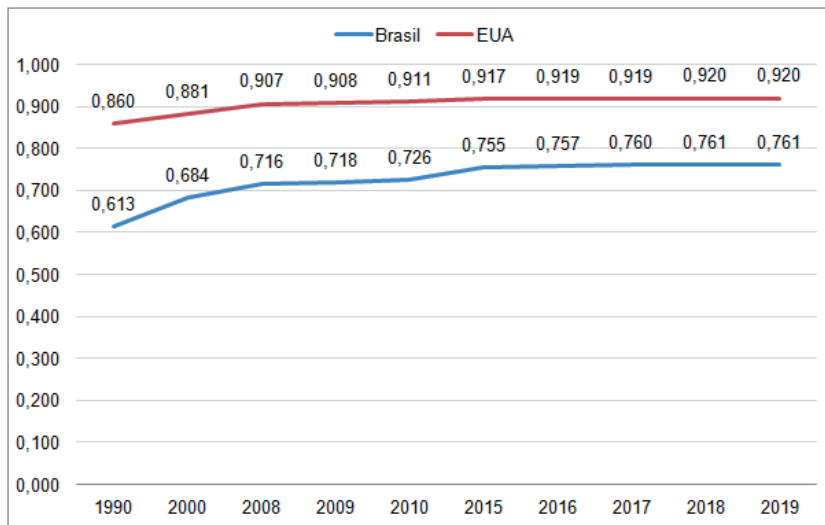
Devem-se considerar alguns aspectos interpretativos com respeito ao comportamento desses indicadores sociais. A despeito da questão econômica, é comprovada historicamente uma tendência mundial de melhoria nas taxas de mortalidade infantil, na expectativa de vida e nos índices de desenvolvimento humano. Isto resulta especialmente de avanços na infraestrutura urbana, nas informações e comunicações, na educação, nos transportes, no número de profissionais de saúde, em novos e mais eficazes procedimentos médico-sanitários, erradicação de doenças infectocontagiosas, vigilância sanitária, vacinação em massa etc., como também no aumento da cobertura dos sistemas universais de proteção social, de políticas públicas assistenciais para segmentos vulneráveis e programas de renda mínima, “minha casa minha vida”, “luz para todos” e de transferências de renda, como o bolsa família, na experiência brasileira.

**Gráfico 5 – Expectativa de vida ao nascer e taxa de mortalidade infantil – Brasil e Estados Unidos – 1990-2018**



Fonte: World Development Indicators Database. Elaboração: Larissa Alves - OPP/UFC.

**Gráfico 6 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Brasil e Estados Unidos – 1990-2019**



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Elaboração: Larissa Alves - OPP/UFC.



## 2.1 Estados Unidos e Brasil – semelhança sinistra, campeões de contaminação e óbitos

O Quadro 1 é emblemático ao mostrar que esses dois países, tão discrepantes em seus graus de desenvolvimento, se aproximam de forma lamentável quanto aos níveis elevados de contaminação da Covid-19 e de ocorrência de óbitos. Vale a ressalva de que a taxa de mortalidade, que procura balizar a prevalência da doença com o tamanho populacional, mostra o Peru como o mais relativamente afetado, seguido da Espanha, Reino Unido e Itália, três países europeus desenvolvidos, mas que negligenciaram no combate à Covid-19. No outro extremo temos vários países, ricos e pobres, grandes e pequenos, nos diferentes Continentes, que apresentaram 20 mortes ou menos por mil pessoas, como Argentina (20,1), Portugal (17,8), Rússia (11,8), Alemanha (11,2), Costa Rica (8,9), Egito (5,5), Índia (4,9), Venezuela (1,4), Japão (1,0), Cuba (0,8), Coreia do Sul (0,6) e, pasmem, China (0,3), o país relativamente menos afetado, justamente onde surgiu a pandemia.

Mais intrigante ainda é a distância da prevalência dessa pandemia e mortes provocadas que existe entre EUA Brasil e os demais países, considerando qualquer condição destes, seja de localização geográfica e de dimensão territorial e populacional, seja de situação econômica, social e até de regime político. É o que se evidencia em relação a outros dois gigantes populacionais e em áreas, como os asiáticos Índia e China; os desenvolvidos, como o Canadá (vizinho dos americanos), os europeus Reino Unido, Itália, França, Espanha, Rússia, Alemanha e Portugal, e os também asiáticos Japão e Coreia do Sul; os pequenos e economicamente atrasados, como os da América Latina (México, Peru, Colômbia, Argentina, Costa Rica, Venezuela e Cuba) e Irã, na Ásia; e também os africanos, atrasados e não muito pequenos, como África do Sul e Egito. Com tanta diversidade de condicionantes, o que, inequivocamente, se destaca para explicar a expansão extraordinária dessa pandemia e suas consequências letais nos Estados Unidos e no Brasil, não seria outra razão exceto a irresponsabilidade e o desgoverno desses países com respeito ao combate a esse mal.

Dois grandes países, populacional e territorialmente falando, duas ex-colônias protagonistas do início do capitalismo encontraram-se neste momento crucial da contemporaneidade, não para se ajudarem, mas para evidenciar o despreparo, de ambos, no enfrentar a crise sanitária e humanitária que o mundo vive desde dezembro de 2019. O vírus foi identificado em Wuhan, China, e três meses depois, 200 países já haviam sido atingidos. As dificuldades na condução de uma política pró-vida, no contexto de uma crise sanitária, sem precedentes na nossa história recente, tem sido alvo de muitas discussões, pois alguns acreditaram num *trade-off* entre economia e vida e, portanto, não tomaram as medidas preventivas necessárias, a tempo de evitar o grande número de óbitos que vêm ocorrendo.

Há semelhanças na condução das políticas de prevenção e controle do vírus nos dois países. No caso brasileiro, a questão central deveu-se à ausência de uma coordenação da política de prevenção e acompanhamento da contaminação pelo coronavírus, uma vez que o atual presidente desconsiderou a gravidade da doença. De fato, a chamou de “gripezinha”, naturalizou as mortes (afinal, “todos morrerão um dia”), expôs-se, publicamente, sem usar máscara, estimulou aglomerações e se recusou a declarar os resultados dos testes feitos sobre seu estado de saúde, se havia ou não sido contaminado, contrariando as orientações da OMS. Ou seja, negou, permanentemente, a ciência e o conhecimento esclarecido sobre os cuidados preventivos, a doença e os seus desdobramentos.

**Quadro 1 – Propagação da Covid-19 – Países selecionados por continente (2.9.2020)**

<b>Continente</b>	<b>Países</b>	<b>Mortes</b>	<b>Total de casos</b>	<b>População (milhões)</b>	<b>Mortalidade (por mil pessoas)</b>
América do Norte	EUA	184.226	6.039.641	328,2	56,3
América do Sul	Brasil	122.596	3.950.931	209,5	58,5
Ásia	Índia	66.333	3.769.523	1361,8	4,9
América Central	México	65.241	606.036	126,5	51,7
Europa	Reino Unido	41.504	337.168	66,4	61,8
Europa	Itália	35.491	270.189	60,2	58,5
Europa	França	30.635	281.025	67,0	47,1
Europa	Espanha	29.152	470.973	47,1	62,4
América do Sul	Peru	29.068	657.129	32,1	90,9
Ásia	Irã	21.672	376.894	83,4	26,5
América do Sul	Colômbia	20.050	624.026	49,3	40,4
Europa	Rússia	17.250	997.072	146,7	11,8
África	África do Sul	14.263	628.259	58,7	24,7
Europa	Alemanha	9.307	246.015	83,1	11,2
América do Norte	Canadá	9.179	131.422	38,0	24,8
América do Sul	Argentina	8.919	428.239	44,9	20,1
África	Egito	5.440	99.115	100,3	5,5
Ásia	China	4.724	89.934	1402,5	0,3
Europa	Portugal	1.824	58.243	10,2	17,8
Ásia	Japão	1.313	69.057	125,9	1
América Central	Costa Rica	443	42.184	5,0	8,9
América do Sul	Venezuela	391	47.756	32,2	1,4
Ásia	Coreia do Sul	326	20.449	51,7	0,6
América do Norte	Cuba	95	4.065	11,2	0,8

Fonte: BBC (2020). Elaboração: Das Chagas Martins - OPP/UFC.

Outra decorrência da atitude omissa do governo federal foi a de que os governadores e prefeitos, que lidam diretamente com as populações, assumiram uma postura diferente, seguiram as orientações da OMS e promoveram “ruas trancadas” e isolamento rígido; esse fato criou um forte conflito político e de orientações entre o governo central e as demais esferas da federação. O governo federal chegou a colocar a população, especialmente seus eleitores, contra os governadores e prefeitos, atribuindo a eles a responsabilidade pelos óbitos. O Supremo Tribunal Federal (STF), entretanto, esclareceu que, como somos uma federação, os governadores e prefeitos podiam traçar suas próprias políticas de proteção às populações sem isentar, evidentemente, o governo federal responsável pela política pública de saúde no país.

Já nos EUA, o presidente referia-se à Covid-19 como “vírus chinês” aludindo às disputas político-econômicas entre os dois países (PURKAYASTHA, 2020), o que também sinaliza um desrespeito à ciência. Decretou tardiamente a interrupção de atividades e o isolamento social, contribuindo para a aceleração do contágio. Em 29 de maio passado, o presidente anunciou a retirada formal dos EUA da OMS e a realocação dos recursos para outras iniciativas; a saída formal ocorrerá em 06 de julho de 2021. Esse fato causou estranheza, pois o país é parte da OMS desde sua criação, em junho de 1948.

Nos dois países faltaram leitos hospitalares, equipamentos de proteção individual, respiradores e pessoal para atendimento dos doentes. Muitas dificuldades ocorreram na importação desses itens, produzidos, majoritariamente, na China. Igualmente, nos dois casos, a indústria demorou a reagir para reconverter seus processos na direção das necessidades impostas pela pandemia. No Brasil, as universidades públicas reagiram produzindo álcool gel e buscando métodos mais baratos de testagem. Desde o início da pandemia, o Brasil teve dois Ministros da Saúde, médicos, e que não aceitaram fazer propaganda da hidroxicroquina, droga sem qualquer comprovação científica de eficácia contra a doença, porém aprovada pelo presidente do Brasil, posição também compartilhada,

inicialmente, pelo presidente dos EUA, Trump<sup>4</sup>. Desde 15 de maio, ou seja, durante todo o período de maior gravidade da pandemia, o Brasil esteve sem ministro da saúde, sendo o cargo ocupado, interinamente, por um general do exército, da ativa, sem formação médica.

O Brasil, porém, diferentemente dos EUA, possui um Sistema Único de Saúde (SUS), grande patrimônio nacional, serviço integrado e presente nos 5565 municípios brasileiros, de acesso universal, que presta serviços notadamente à população mais carente, cobrindo cerca de 160 milhões de pessoas (75% da população, que não dispõe de recursos para adquirir um plano privado de saúde), desde a atenção básica até os serviços de alta complexidade, como transplantes, com acompanhamento e integração dos atendimentos realizados. Desde 2016, após o golpe de Estado, entretanto, o SUS vem perdendo recursos no contexto das políticas de austeridade fiscal. A bem da verdade, apesar da gravidade do quadro brasileiro na pandemia, foi a existência do SUS que protegeu o país de uma tragédia ainda maior. A integração das práticas, dos testes e dos tratamentos foi fundamental.

Supreendentemente, porém, mesmo os EUA sendo um país rico, vem sofrendo efeitos muito semelhantes aos do Brasil, exatamente pelas desigualdades as quais vive também aquele país. A pobreza e a desigualdade também reinam no Norte. O primeiro caso da presença do vírus, nos EUA, foi identificado em 21 de janeiro passado, um mês antes do primeiro caso brasileiro. EUA e Brasil ostentam hoje o primeiro e segundo lugares, em número absoluto de óbitos por Covid-19. A velocidade de espraiamento da contaminação foi diferente entre os dois países, tendo sido mais intensa nos EUA. É importante destacar que esse espraiamento e a gravidade da doença se diferenciam entre as populações. A desigualdade e a pobreza são elementos centrais para entender tal processo, mas não suficientemente, como mostrado no Quadro 1. A forma de contaminação da doença exige cuidados de higiene

---

<sup>4</sup> Conforme o jornal O Estado de S. Paulo, pesquisadores da França, Inglaterra e Suíça haviam compilado estudos e pesquisas, concluindo que o uso da hidroxicloroquina não reduziu o número de mortes e quando o seu uso foi associado à azitromicina, os óbitos aumentaram (RACY, 2020).

difíceis de serem respeitados em condições de pobreza, ausência de saneamento básico, ocupação multifamiliar do domicílio, baixa renda e desemprego, e entre grupos de populações sem moradia fixa.

A cidade de Nova York, por exemplo, na data de 19.08.20, registrou 1669 óbitos, por milhão de habitantes, cifra fora de qualquer padrão esperado e seria, caso a cidade fosse um país, o quadro de maior gravidade do mundo (THE NEW YORK TIMES, 2020). A doença, nos EUA, atingiu mais fortemente negros e migrantes, exatamente as categorias mais presentes entre os trabalhadores precários, no país. Purkayastha (2020) aponta que para esses grupos sociais a taxa de mortalidade chega a ser o dobro da apresentada pela população em geral. A taxa de desemprego é hoje em torno de 10,2% da população nativa, mas em grupos específicos, como os negros, ela atinge níveis bem mais altos, podendo chegar a 50%. Romero (2020) evidencia que há grande incidência de habitação multifamiliar, que é uma das razões do aumento de contágios. Durante a pandemia, o desemprego e o trabalho eventual forçaram pessoas jovens a se mudarem para as casas dos idosos da família, induzindo também o aumento do contágio. Já em 10 de abril passado, 16,8 milhões de trabalhadores requeriam o seguro desemprego, naquele país. Nassif-Pires *et al.* (2020) também chamam a atenção para a relevância dos níveis de escolaridade e a incidência de comorbidades, as quais incidem mais entre aqueles que frequentaram só até o nível fundamental.

O caso brasileiro foi discutido por Pires, Carvalho e Xavier (2020), destacando quão desigualmente o vírus se distribui na população. Os pobres, aqueles que vivem em moradias precárias, sem saneamento básico e sem acesso a alimentação adequada são, sim, os que mais sofrem. Assim, seria preciso estabelecer estratégias de proteção aos mais vulneráveis em todos os países possuidores de desigualdades sociais e econômicas que estão enfrentando a doença Covid-19.

O Brasil, como é sabido, possui muitas favelas, e em São Paulo, uma das maiores, que abriga 100.000 mil habitantes, marca atingida por pouco mais de 300 dos 5565 municípios brasileiros, Paraisópolis, preparou-se muito bem para se defender do avanço da contaminação. Através da

União dos Moradores e do Comércio de Paraisópolis, a comunidade contratou médicos, enfermeiros, ambulâncias e preparou a população, inclusive dividindo territorialmente a área da favela e, definindo “presidentes de rua”, responsáveis pela orientação e encaminhamento dos contaminados. Formou voluntários para ação de prevenção e isolamento com o apoio do hospital Albert Einstein, um dos mais importantes da cidade.

Este quadro geral aqui apresentado, envolvendo dois grandes países, com níveis distintos de desenvolvimento, mas com condições semelhantes de contaminação de suas populações e de número de óbitos, evidencia que é necessário ir além, para a compreensão das razões de cada quadro vivido por eles. Assim, vamos introduzir uma discussão que nos parece fundamental: como se faz a proteção social e o acesso à saúde nos EUA e no Brasil. Inicialmente, na próxima seção abordaremos como se deu a construção desse processo nos países capitalistas.

### **3 CONSTRUÇÃO E “DESTRUIÇÃO” DA PROTEÇÃO SOCIAL**

A proteção social instituída pelo Estado surge juridicamente como um direito nas sociedades ocidentais como estratégia para fazer frente à ameaça de rompimento da coesão social na Alemanha de Bismarck, no final do século XIX, em razão da profunda exclusão social que punha em risco os poderes constituídos e os segmentos economicamente dominantes. Tem-se então a institucionalização dos conhecidos seguros sociais – de saúde, 1883; acidentes de trabalho, 1884; e velhice-invalidez, 1889 – que paliativamente amenizava a situação, uma vez que não se estendia a todos os cidadãos pois se restringia aos inseridos no mercado de trabalho, portanto, uma proteção social dita profissional. Esse modelo se dissemina a praticamente todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento. Posteriormente, essas três leis foram ampliadas pelo Código de Previdência Social de 1911, tornando necessária a cobertura de toda a população trabalhadora, institucionalizando os sistemas de proteção obrigatória. O caráter inovador dessas leis é notável pela obrigatoriedade do seguro, pela proporcionalidade das contribuições aos salários, que

compartilhava com as contribuições patronais para o custeio do sistema por meio da integração tripartite dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado na gestão de benefícios. Este a qualificou sob a responsabilidade de instituições autônomas, mas sob o controle do próprio Estado. A Alemanha está assim à frente dos seus vizinhos europeus, é pioneira neste tipo de legislação e a estende a toda a população ativa (SOUSA, 2000).

Isso assegurou, em certa medida, condições mínimas de sobrevivência aos trabalhadores e suas famílias, mas deixava à deriva os que não formalmente ostentavam um contrato de trabalho. A tendência à exclusão crescente em razão da intensificação do liberalismo econômico pôde assim seguir seu rumo, a ponto de precipitar a Primeira Guerra Mundial, a profunda depressão econômica dos anos 1930 e, pouco depois, a Segunda Grande Guerra. Esses eventos, de ordem sistêmica, pois não ficaram circunscritos a uma única ou poucas nações, penalizaram o mundo todo. Tais catástrofes sociais mostraram então que não era suficiente proteger somente os trabalhadores formais, não apenas pelos elevados níveis de desemprego, mas, principalmente, pela pauperização generalizada que ameaçava, mais uma vez, a própria sobrevivência do sistema, sem falar da rivalidade frente à afirmação do modelo comunista.

É então que surge, no contexto de uma Europa em escombros com o fim da Segunda Guerra, o modelo *beveridgiano*, inglês, de cobertura universal de proteção social a todos os cidadãos, baseado agora na necessidade individual e coletiva frente aos riscos sociais – financiado por imposto incidente sobre toda a população – e não somente pela forma contributiva sobre a folha salarial (ou comutativa, pois estrita aos vínculo profissional). Para atingir esse objetivo, uma concepção moderna e coerente de seguridade social exigia princípios que orientassem um tipo ideal de sistema. Nesse sentido, ele deveria ser capaz de substituir as formas tradicionais assistencialistas e eliminar a ambição capitalista dos grupos de pressão no sistema de seguros privados. No entanto, a grande intenção era realmente de “acabar com as distinções de classe” e de “promover a unidade nacional” (KERSCHEN, 1994, p. 134), que



inspirou a constituição dos três princípios do novo sistema: unidade, universalidade e uniformidade<sup>5</sup>.

Então, na realidade ocorreu a progressão de dois tipos diferentes de regimes de proteção social, os ditos “profissionais” e os “universais”. Nesse contexto, a política social apresenta uma concepção contributiva e uma distributiva. A primeira se refere ao direito à seguridade social a partir do exercício de atividade profissional (como seguro); a segunda está ligada à dimensão da necessidade individual. Tais concepções mostram que a seguridade social passou a contemplar um campo mais amplo do que o estrito seguro. Assim, o que realmente a caracteriza é a predominância da segunda concepção sobre a primeira, indo além da ordem do mercado, suas hierarquias e suas desigualdades (EWALD, 1986).

Em especial, com o modelo universal a saúde pública passou a garantir serviços a todos e de forma integral, sendo exemplo de sucesso disseminado para muitos países, inclusive o Brasil, que a adotou muito depois, por meio da institucionalização do SUS, graças à Constituição de 1988. Enquanto perdurou o círculo virtuoso do após Segunda Guerra, graças à mega institucionalidade edificada pelo Acordo de Bretton Woods, sob inspiração keynesiana, que possibilitou estabilidade monetária com equilíbrio nos balanços de pagamentos, recursos financeiros para investimentos em infraestrutura, crescimento econômico com pleno emprego, aumento das receitas dos Estados, avanço nos direitos sociais e estruturação dos sistemas nacionais de proteção social, o bem-estar em geral das sociedades dos países desenvolvidos apresentou uma significativa melhoria, com aumento da renda *per capita*, do consumo e redução das desigualdades.

---

<sup>5</sup> O primeiro princípio defende a institucionalização de um sistema único, pela unificação dos regimes de seguros em uma caixa única e sob a gestão de uma única organização. A exceção foi a criação do Serviço Nacional de Saúde (NHS), devido à especificidade das prestações em espécie, em caso de doença. O segundo princípio universalizaria a proteção para toda a população, procurando cobrir todos os riscos. O último princípio, o da uniformidade, considera a igualdade de obrigação e o direito de ser assistido, de acordo com as categorias de pessoas protegidas (PERRIN, 1979).

Com a extenuação desse processo, a segunda metade dos anos 1970 começa sob forte crise inflacionária, de balanço de pagamentos, recessão e queda de lucros das empresas. O ideário liberal encontra então campo propício para impor seus pressupostos, sob a alegação da crise fiscal dos Estados em razão de dívidas contraídas principalmente com a construção dos sistemas de proteção social. O Estado, sob o impacto de dismantelamento das políticas de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margareth Thatcher, na Inglaterra, abre as portas para o neoliberalismo econômico, com desregulamentações, flexibilizações, aberturas de mercados, privatizações, eliminação de direitos trabalhistas e sociais e, conseqüentemente, de desestruturação da proteção social pública e universal.

De início, esse processo visou, conforme a maior ou menor resistência das sociedades, notadamente nos países europeus, implementar estratégias que combinassem formas abrangentes e impactantes com medidas graduais ou a “varejo, a conta-gotas”. Reformas trabalhistas e previdenciárias foram os principais alvos no primeiro caso, e de saúde e assistência, no segundo. Ao lado de privatizações de instituições estatais, tais reformas e medidas reestruturaram a proteção social e subtraíram recursos, ao mesmo tempo que abriram um amplo campo de valorização de capitais privados. Isso se deu via capitalização da previdência e constituição de fundos de pensão, exacerbando assim o sistema financeiro global, o avanço de verdadeiros complexos médico-hospitalares e clínico-laboratoriais, bem como de planos privados de saúde, com focalização na assistência social. É sob essa lógica que, no campo da saúde, passa-se a priorizar a medicina especializada e hospitalocêntrica, em detrimento da medicina social, ou seja, da saúde pública, coletiva e universal.

Como dito, o rumo que tais recomendações tomaram em cada país guardou estreita relação com a capacidade de resistência da população, moldada conforme o nível de conscientização política de seus direitos, da compreensão da realidade e de sua capacidade de organização e luta. Por isso o desmonte do Estado não se deu da mesma forma, abrangência e proporção em todo lugar. Os países social-democratas europeus,

notadamente os escandinavos, ainda preservam um aparato de proteção social apreciável, relativamente aos demais países do continente. Já os Estados Unidos, que sempre foram fiéis ao dogma liberal, conseguiram produzir “incoerentemente” um dos piores sistemas de saúde com custos dos mais elevados do mundo, o que produz fortes iniquidades e desproteção social, sem falar na profunda vulnerabilidade à saúde coletiva, frente a riscos cuja comprovação mais cabal é esta, a Covid-19. Já os países em desenvolvimento, como os da América Latina, em especial o Brasil, vivem na recalcitrante marcha de avanços e retrocessos, quanto à construção dos direitos sociais e à proteção social de suas populações.

### **3.1 Modelos de proteção social – diferenças e similitudes**

Em termos gerais, no processo de evolução da proteção social, pode-se considerar como um avanço significativo o esforço de integração técnica entre uma proteção social não contributiva a cargo da assistência pública e uma proteção social contributiva fundada no seguro social, o que levou ao surgimento de sistemas mistos de seguridade social. Da mesma forma, ao universalizar o direito, que visa disponibilizar a todos igual acesso a uma proteção mínima, bem como a extensão da seguridade social à população “não ativa” (fora do mercado de trabalho) remarcam a tendência de promover a integração social por meio do fortalecimento da coesão coletiva.

Todavia, vale enfatizar que, no esforço em caracterizar modelos típicos de proteção social e comparar sistemas nacionais, surgiu uma variedade de tipologias (SOUSA, 2000), que, em geral, só chegam a indicar o modelo predominante para um determinado país exceto, certamente, os extremos. Isso quer dizer que há casos em que, praticamente, não se pode considerar que na realidade exista um sistema de proteção social (ou de seguridade social, propriamente dito), como nos Estados Unidos, por exemplo, porque seu sistema é baseado na proteção “privada” (no “mercado”). Por outro lado, existem os casos considerados como os grandes representantes do modelo ideal de proteção social, porque estão estruturados conforme os princípios da universalização, sobre uma

base institucional pública, que prima pelo igualitarismo-redistributivismo, com “desmercantilização-desmercadorização”, com uma forte política de proteção à família etc., representados especialmente pelos países escandinavos.

Esses extremos não são difíceis de analisar. O difícil é encontrar outras referências típicas intermediárias, capazes de harmonizar diversos critérios e de definir claramente suas fronteiras, a fim de classificar os países sem ambiguidades. Considera-se que a principal limitação no desenvolvimento de uma tipologia capaz de identificar os casos entre a referida polaridade “o pior - o melhor” – ou seja, proteção pelo mercado *versus* proteção pública – encontra-se certamente no estágio de evolução das relações público-privadas (com fortes implicações na garantia ou não de direitos sociais), o que, afinal de contas, significa mesmo a dinâmica de evolução das sociedades. É por isso que, por exemplo, em um país a política de proteção à família é mais forte do que em outro, o predomínio do corporativismo e da burocracia etc.; e que, inclusive, um espectro de classificação para um mesmo país possa ser identificado, de acordo com os autores e com o principal critério (ou critérios) escolhido por eles na construção de sua tipologia<sup>6</sup>.

Nesse sentido, são muitos os trabalhos que procuram explicar a gênese e o desenvolvimento da proteção social como representação das diferentes estruturas capitalistas e de atuação do Estado. Uma interpretação bastante difundida é a de Esping-Andersen (1990) que busca identificá-la com uma forma de Estado. Dessa forma, de acordo com características gerais, ele destaca os seguintes regimes: “Liberal”,

---

<sup>6</sup> Para uma visão das principais tipologias de proteção social, conforme seus autores, com as respectivas classificações dos países, ver tableau 1.2 em Sousa (2000, p. 141). Vale sublinhar que ao tentar ir além dos limites do setorial, Théret (1995) procurou construir uma tipologia de acordo com uma concepção holística, com base no método estrutural, e de uma compreensão do social como “instância” mediadora entre as ordens econômica, política e doméstica. Partindo, então, do que ele nomina como os quatro tipos ideais de proteção social, compreendendo os modelos americano (liberal-individualista), alemão (corporativista-meritocrático), japonês (liberal-paternalista) e sueco (estatista-universalista), poder-se-ia colocar no espaço entre eles qualquer sistema nacional de proteção social.

“Conservador-Corporativo” e “Social-Democrata”.<sup>7</sup> Daí, obviamente, esses últimos sobressaem-se como exemplo histórico de “sucesso”, sob o regime capitalista, na questão social.

Claro, o social seria assim reduzido à nuance político-administrativa do Estado, de sua maneira de ser, do tipo de regime predominante em sua relação com o mercado e a família, e essa relação caracterizaria o tipo de estado de bem-estar, ou seja, da proteção social. Então, parte-se do perfil do Estado para caracterizar o tipo de intervenção estatal no âmbito social para atender às necessidades do trabalhador e, conforme o caso, a uma cobertura ampliada às pessoas que não participam do mercado de trabalho. Identificando o social como uma forma de estado – e, corolariamente, o modelo de proteção social – numa espécie de truísmo, não se faz mais do que simplesmente revelar a estrutura sócio-política da sociedade em si, a qual poderia assumir uma variedade de situações possíveis, e historicamente circunscritas (SOUSA, 2000).

Conforme Esping-Andersen (1990), o critério de valor para conferir a importância dos sistemas em relação à garantia de direitos sociais encontra-se no grau de “desmercadorização”, o que significa que aqueles cuja satisfação das necessidades sociais da população é a menos dependente do mercado são os mais característicos do estado de bem-estar. Nesse sentido, quanto mais a proteção social progride como um direito do cidadão, mais se avança na escala de desmercadorização<sup>8</sup>. Na seção seguinte discutiremos os sistemas de proteção social e de acesso à saúde estadunidense e brasileiro, destacando o papel do mercado de trabalho em cada um dos casos.

---

<sup>7</sup> Por exemplo, especialmente os Estados Unidos no primeiro caso; Alemanha, França, Áustria e Itália, no segundo; e os países escandinavos, representados em particular pela Suécia, no terceiro.

<sup>8</sup> Aqui se encontra, talvez, uma limitação básica desse enfoque frente à tendência de combinação dos sistemas de proteção social. Em outras palavras, destaca-se a tendência de convergência para a especialização das fontes de financiamento de acordo com a natureza do risco social, que aproxima os modelos, eliminando o caráter exclusivo de um único tipo de fonte de financiamento para todo o sistema. No entanto, parece que isso não significa necessariamente uma resposta dos sistemas de proteção social a mudanças na forma dos Estados. Se assim fosse, haveria também uma convergência entre os regimes político-administrativos entre eles, o que é difícil de admitir (SOUSA, 2000).

## 4 SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E SAÚDE, USA E BRASIL – SIMILITUDES E DIFERENÇAS

### 4.1 O mercado de trabalho americano como pré-condição para o acesso à saúde

Na realidade, nos EUA existem programas estaduais, independentes e não integrados, fazendo coexistir no sistema jurídico, instâncias federais e estaduais de regulação; as empresas podem oferecer planos de saúde aos seus trabalhadores sob certas condições. O nó da questão, porém, é que o acesso à proteção da saúde depende da inserção específica de cada trabalhador no mercado de trabalho, num momento de desemprego e precarização como o atual. Para Kesselman (2010) é difícil compreender bem o sistema de emprego estadunidense, o que surpreende o observador, tal é a complexidade do funcionamento do sistema jurídico estadunidense.

Entre os americanos do norte, nunca houve, um *status* salarial institucional, padronizado, que atendesse ao conjunto dos trabalhadores. Como não existe proteção universal pública, o acesso à saúde se diferencia em função do status salarial do assalariado. Na realidade, as negociações coletivas tiveram um papel muito importante na definição de condições de trabalho, jornada de trabalho, hora-extra; cada relação salarial define direitos, proteção e benefícios para cada grupo de trabalhadores.

Ademais, as transformações produtivas que começaram a acontecer a partir da década de 1970, permitindo deslocalizações industriais entre regiões e países, flexibilizando os contratos de trabalho e ampliando a terceirização da força de trabalho geraram um descolamento entre a empresa e o empregado, e esse passou a ser visto como um trabalhador independente. Os trabalhadores independentes não são sindicalizados e, portanto, não são resguardados pelas negociações coletivas. Assim, ocorreu uma desconstrução dos contratos coletivos de trabalho e as responsabilidades são transferidas para os trabalhadores, os quais não possuem condições de pagar um plano privado de saúde. Além disso, o movimento de enfraquecimento e esvaziamento dos sindicatos,

propiciado pelas políticas liberalizantes, dificultou mais ainda a condição do trabalhador. Esse contexto do mercado de trabalho americano dominado por trabalhadores precários, trabalhadores supostamente independentes e não sindicalizados explica a forte dificuldade de acesso à proteção da saúde que atinge a maioria dos americanos.

No caso brasileiro, não há relação entre a condição no mercado de trabalho e o acesso aos cuidados de saúde, pois o SUS é um serviço universal. O mercado de trabalho brasileiro, no período 2004-2014, era petista, viveu o seu melhor momento: criação de postos de trabalho formais, ou seja, com acesso a todos direitos trabalhistas, e valorização real do salário mínimo associada às políticas sociais e de redistribuição de renda. A partir de 2016, entretanto, foi aprovada a chamada “reforma trabalhista” que instituiu o trabalho intermitente, retirou direitos, fragilizou os sindicatos e a Justiça do Trabalho, e instituiu a supremacia do “negociado sobre o legislado”; enfim, desestruturou completamente o mercado de trabalho. Os efeitos logo se fizeram sentir. E agora, após cinco meses de pandemia, a situação se aproxima do caos. Foram destruídos 8,9 milhões de postos de trabalho e cresceu o número dos desalentados, aqueles que desistiram de procurar emprego. A taxa de desemprego divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 13,3%, é incapaz de retratar a situação de mercado de trabalho, pois, como procurar trabalho sem sair de casa? Na pandemia, com as medidas de isolamento social, o que mais cresceu foi o número de pessoas fora da força de trabalho que avançou 156%, em relação ao mesmo período do ano anterior. Segundo Garcia e Pamplona (2020), a expectativa para o desemprego, neste momento, é de 21,5% da força de trabalho, caso o volume de ocupados e daqueles que procuram emprego fosse o mesmo de antes da pandemia e das medidas de isolamento social.

## **4.2 O sistema americano: a antítese do Estado de Bem-Estar Social**

É relevante sublinhar a evolução do sistema de proteção social nos Estados Unidos, sempre considerado como exemplo de antítese dos

sistemas europeus clássicos. Isso é útil para compreender os sistemas de proteção social na América Latina, particularmente no Brasil que, em grande medida, adotou a lógica americana de política social.

Frequentemente, argumenta-se que a noção de estado de bem-estar social não é aplicada nos Estados Unidos porque a ação pública no domínio social se resume a programas de assistência (ROSANVALLON, 1992; D'INTIGNANO, 1993). De fato, o desenvolvimento do seguro privado começou com o fracasso da iniciativa da administração Roosevelt de estabelecer um estado de bem-estar social, em 1935, por meio da Lei da Seguridade Social (*The Social Security Act*). A resistência à interferência do Estado no domínio social, em particular na saúde, é muito forte, por meio da oposição das companhias de seguros de saúde e das associações profissionais de médicos – como a poderosa *American Medical Association* (AMA) –, bem como a indústria farmacêutica e as organizações patronais. Em 1915, eles já haviam impedido um projeto de seguro saúde obrigatório para os trabalhadores com rendas modestas em dezesseis estados, e em 1920, assim como em 1935, a AMA se opôs categoricamente a qualquer projeto de seguro saúde financiado, controlado e regulamentado, seja pelos estados seja pelo governo federal.

O mercado de saúde nos Estados Unidos se desenvolveu a partir de um sistema de seguros privados que, antes da guerra, tinha a classe média como cliente e, posteriormente, se estendeu aos trabalhadores em geral. Ao mesmo tempo, as seguradoras sem fins lucrativos se organizavam; regulamentadas em 1939, eram chamadas de *Blue Cross*. Essa categoria, voltada para a classe média em período de crise, passa a ser considerada por seus idealizadores como uma espécie de terceira via, ocupando um lugar intermediário, nem liberal nem “socialista”, como solução entre reformas pontuais e planos de proteção social generalizada. Com a eterna preocupação de evitar a intromissão do Estado nesse domínio, a associação dos médicos organizou o seguro *Blue Shield* que funciona como “terceiro pagante”, reembolsando parte das despesas médicas em caso de hospitalização. Isso encorajou fortemente o avanço da medicina especializada e da prática cirúrgica, já que a associação *Blue Cross/Blue*



*Shield*, criada em 1946, deixou médicos e hospitais praticamente livres para definir e cobrar seus próprios honorários, os quais sofreram pouca reação ao aumento de despesas com saúde (ABEL-SMITH, 1996; CHAMORAND, 1996). Em 1993, 69 seguros privados regionais de saúde sem fins lucrativos cobriam 67,5 milhões de pessoas. Em 1994, *Blue Cross* se transforma em empresa com fins lucrativos, visando aceder ao mercado de capitais cotado em bolsa e passa a ter sua própria rede de cuidados de saúde (CHAMORAND, 1996).

Todavia, a maior parte dos trabalhadores permanecia ainda marginalizada em termos de seguridade social, sendo objeto de reivindicações dos sindicatos que passaram a incluir em suas negociações coletivas demandas por cobertura social, principalmente a partir da greve dos siderúrgicos, em 1949. Forçosamente, as empresas, em particular as grandes, onde os sindicatos eram mais organizados e poderosos, começaram a conceder seguro saúde a seus empregados, graças ao apoio governamental por meio de isenções fiscais, que não deixa de caracterizar, mesmo de forma oblíqua, uma maior presença do Estado na questão social. Os empregadores podiam deduzir de seus impostos suas contribuições para os prêmios de seguro dos empregados, os quais não seriam contabilizados no cálculo do imposto de renda das empresas. Mas as subvenções governamentais também aumentaram significativamente com a construção de hospitais (principalmente de 1946 a 1975, com o programa *Hill-Burton*) e com a pesquisa biomédica, contribuindo para a formação de verdadeiros “feudos” e “impérios médicos” que se estruturaram em torno de grandes empreendedores. Passaram a monopolizar a pesquisa, estimulando a formação altamente especializada, o desenvolvimento da medicina de ponta e a indústria de equipamentos médico-tecnológicos, bem como o controle das redes de hospitais públicos e privados em detrimento da medicina preventiva e ambulatorial ou de reabilitação, em detrimento das necessidades básicas da população.

Esse modelo “excludente” foi então “compensado” por outra modalidade de intervenção estatal, mas ironicamente para remediar a situação

de injustiça social que ele próprio contribuiu para aprofundar. Foi o caso da criação, em 1966, dos famosos programas *Medicare* e *Medicaid* destinados ao atendimento parcial das pessoas mais desfavorecidas. O primeiro é encarregado da atenção à saúde de idosos e deficientes por meio de um seguro saúde universal e nacional, administrado pelo governo federal, financiado por recursos fiscais e contribuições sobre a folha salarial (dos contribuintes ativos em benefício de beneficiários idosos) ou prêmios retroativos. Já o segundo é um programa de assistência médica destinada aos mais necessitados, financiado pelos governos federal e os estados, e administrado por esses. Vale salientar que *Medicaid* surgiu em caráter complementar, concedendo aos pobres direitos variáveis segundo a especificação de cada estado, visando assim evitar a disseminação do *Medicare* ou sua transformação em um sistema obrigatório de seguro saúde a todos os americanos.

Além disso, a criação deste sistema foi alcançada graças à aprovação do governo em conceder liberdade aos médicos para a definição de seus honorários, o que, para os hospitais, o *Medicare* representava uma "autorização para gastar".<sup>9</sup> Mas essas duas instituições, especialmente *Medicaid*, não são capazes de assistir toda a população necessitada, possibilitando assim espaço à iniciativa privada<sup>10</sup> e aumento dos gastos com saúde, fator de crise crônica do sistema americano.

A década de 1980 começou com o rigor das contas públicas do governo Reagan, visando conter a inflação e aumentar a competitividade das empresas. A contenção das despesas na área social e particularmente na saúde tornou-se um objetivo imperativo do governo e empresários. A solução foi adotar um "método de pagamento chamado prospectivo

---

<sup>9</sup> "Os fundos do *Medicare* pagos a hospitais mais do que dobraram entre 1970 e 1975 e dobraram novamente em 1980, com os hospitais competindo com equipamentos novos, construindo salas de luxo e se transformando geralmente em tipos de hotéis cinco estrelas." (ABEL-SMITH, 1996, p. 28, tradução nossa).

<sup>10</sup> "Mas ambos estimulam fortemente o investimento em lares de idosos e hospitais, concedendo termos de empréstimo favoráveis e garantindo um grande mercado e rendimentos sustentáveis. [...] *Medicare* e *Medicaid* contribuíram para a privatização do sistema de saúde e para o surgimento [...] de um 'novo complexo médico-industrial'" (CHAMORAND, 1996, p. 25, tradução nossa).

pelo governo federal, um sistema de tarifas por agrupamento de casos clínicos, definido no início do ano para despesas hospitalares para idosos, *Diagnosis Related Groups* (DRG); e grandes empresas, pagamento de montante fixo para organizações de cuidados integrados". Como meio de controlar a progressão das despesas, foi estimulada a concorrência entre os prestadores de cuidados de saúde com a criação das Organizações de Manutenção da Saúde (*Health Maintenance Organizations*-HMO), que praticam a medicina pré-paga, garantindo serviços médicos, ambulatoriais e hospitalares a seus membros, independentemente da utilização efetiva de seus serviços. Elas foram uma alternativa à prática liberal do pagamento direto no ato dos serviços prestados, sem limitação, bem como em comparação aos seguros privados individuais no que diz respeito ao reembolso desses atos. Com uma contribuição fixa (por capitação), os segurados têm direito a cuidados de saúde de médicos contratados pelo HMO, o que acarreta um risco financeiro às HMOs que são obrigadas a fornecer os serviços devidos, induzindo-as a ajustar suas despesas às respectivas receitas.

A década de 1990 foi marcada pela intensificação dos oligopólios no setor saúde, tendência registrada desde a década de 1980, e pela nova tentativa mal sucedida de promover um sistema social mais justo, ou seja, o fracasso do plano de saúde universal de Clinton. Na verdade, a organização de redes integradas de atenção se acelerou, e seu agrupamento verificou-se por meio de fusões e aquisições em proporções significativas, principalmente no setor hospitalar. Mas a reestruturação do sistema de saúde se estendeu a todos os ramos da saúde (empresas farmacêuticas e aquelas que são especializadas em gestão, tecnologia médica e equipamentos hospitalares). Além do mais, a competição incentivou a conversão de empresas sem fins lucrativos em empresas com fins lucrativos, os *Blues* (em 1994), como estratégia de competição com os seguros privados, por meio da liberdade de acesso ao mercado de capital.

Quanto à reforma Clinton, apresentada em 1993, ela não resistiu ao poder de interesses contrários e foi recusada pelo Congresso dos EUA um ano depois. A base dessa reforma era atingir a "concorrência selvagem",

transformando-a em uma espécie de “competição controlada” graças à interferência do papel regulador do estado. O problema da exclusão de uma massa considerável de americanos de proteção à saúde seria resolvido por meio da garantia de uma cobertura mínima para todos. A lógica das centrais de compra de seguros de saúde sem fins lucrativos (*Health Alliances*) exerceria um efeito estabilizador sobre as despesas em razão da coleta e centralização dos prêmios dos segurados. Isso, graças a um Conselho Nacional de Saúde (*National Health Board*) – composto por representantes de prestadores de saúde, governo, empregadores e associações de consumidores – os prestadores de saúde seriam colocados em competição visando obter a melhor relação custo-benefício dos cuidados garantidos pelos contratos. Havia livre escolha dos segurados entre pagar diretamente pelo serviço prestado e o pagamento de uma quantia única, com os prestadores de cuidados sendo obrigados a satisfazerem todos os seus clientes.

Recursos federais e estaduais na forma de subvenções foram previstos para o financiamento das centrais de compras, bem como prêmios pagos por empresas, famílias e *Medicaid*. A regulação dos parceiros sociais desempenharia um papel fundamental na promoção de um sistema de saúde menos desigual e com despesas controladas, e também porque o conselho nacional ficou responsável para definir intervalos para a progressão anual das despesas de saúde e as regras do jogo, visando uma melhor cobertura médica oferecida pelas seguradoras. Além disso, os estados deveriam promover a cobertura universal da população em termos de saúde até 1998, poderiam controlar prestadores de cuidados – especialmente no que diz respeito a uma gestão adequada – e também reembolsá-los diretamente, bem como integrar os beneficiários do *Medicare* (que, segundo o projeto, passaria por modificações) nas centrais de compra, sujeitos a certas condições. É óbvio que esse projeto, visivelmente institucional, fundado num verdadeiro controle federal, ofendeu os preceitos liberais da tradição americana, particularmente na área da política social. Na verdade, os três grandes segmentos representativos do capitalismo americano: a Câmara de Comércio, que reúne pequenas e médias empresas; a mesa de negócios

(*Business Roundtable*), porta-voz de grandes empresas; e a organização de empregadores (*National Association of Manufacturers - NAM*), bem como as companhias de seguros e profissionais de saúde, especialmente a AMA (que se opunha à regulamentação dos prêmios de seguro e à redução do papel dos programas *Medicare* e *Medicaid*), dificultam a aprovação da reforma do sistema de saúde americano proposta pelo governo Clinton (CHAMORAND, 1996).

Depois dessa rejeição, passando por todo o período de oito anos da gestão Bush, surge uma nova tentativa governamental, no primeiro mandato presidencial de Barack Obama, de reforma do sistema de saúde americano, com o famoso *Patient Protection and Affordable Care Act*<sup>11</sup>. Sua finalidade foi não deixar nenhum americano sem assistência de saúde, portanto, procurou se aproximar do modelo universalista de seguridade social no âmbito da saúde, visando assim sua extensão a cerca de 40 milhões de pessoas que até então se encontravam sem qualquer proteção. Nesse sentido, a estratégia adotada consistiu em aumentar a abrangência do programa *Medicaid* aos mais pobres a partir da acessibilidade a um seguro de saúde (plano de saúde) adequado à sua condição financeira, como também incentivar as empresas a oferecerem convênios e prestarem serviços de saúde, tendo como contrapartida benefícios fiscais do governo. Também filhos com idade até 26 anos passaram à condição de dependentes dos planos de saúde de seus pais e as companhias de seguros não poderiam recusar assegurados, inclusive os com histórico de doença preexistente, nem retirar a cobertura de quem adoecesse (LUZ, 2018).

O *Obamacare* previa que ao expandir a atenção à saúde a toda a população, não somente resolveria um dos maiores problemas sociais dos EUA, como também, durante sua prolongada fase de implementação (prevista em oito anos, até 2018), reduziria o custo do sistema de saúde

---

<sup>11</sup> Conhecido como "*Obamacare*" e PPACA, foi sancionada como lei federal em 23 de março de 2010 pelo presidente Barack Obama. Traduz-se geralmente como: "Lei de Proteção e Cuidados Acessíveis ao Paciente", que, Acessíveis (*Affordable*), pode ser compreendido como Básicos (Cuidados Básicos ou Primários de Saúde, de caráter preventivo, um seguro de saúde barato, acessível aos segmentos mais desfavorecidos da população).

americano, considerado uma vergonha nacional por sua cobertura limitada, mesmo sendo o mais caro do mundo. Para tanto, uma estratégia crucial residiria na criação do *National Health Insurance Exchange* (espécie de Bolsa Nacional de Seguro Saúde) caracterizado como um mercado diferenciado do mercado geral de venda de planos de saúde<sup>12</sup>. Embora preservando um sistema misto, com base nos financiamentos público (por meio dos impostos) e privado (planos de saúde individual e de grupo), a parte referente ao orçamento do governo seria acrescida em cerca de 409 bilhões de dólares em 10 anos, graças a impostos incidentes sobre as seguradoras; dividendos e juros sobre os laboratórios; aumento das contribuições das pessoas com rendimentos mais elevados a título do *Medicare*; etc. (COSTA, 2013).

Em síntese, para os padrões americanos essa foi certamente a única tentativa de reforma aprovada, desde a presidência Roosevelt, que fortalece a participação do Estado no seu sistema de saúde, embora permanecendo ainda com forte parceria público-privado, prevalecendo o seguro saúde e o pagamento direto de serviços, mesmo que este não seja significativo. Assim, essencialmente o sistema continua misto e sua organização não sofreu grandes mudanças, uma vez que não há qualquer articulação e hierarquização na sua rede de cuidados de saúde (COSTA, 2013).

No atual governo, o presidente Donald Trump incorporou as principais críticas e investidas dos liberais e suas corporações contra o

---

<sup>12</sup> Assim, ele "se caracteriza por ter pacotes definidos pela autoridade sanitária, ser fortemente regulado, ter preços mais baixos, repartição dos riscos, resseguro, acessibilidade das pequenas empresas e de cidadãos com baixos rendimentos (não elegíveis pelos programas públicos), portabilidade do seguro aquando da mudança de empregador e impedir a rejeição de pessoas com riscos de saúde pré-existentes. Esta condição é também imposta ao mercado de seguros individuais e ao dos pequenos grupos. As companhias de seguro não são obrigadas a participar neste mercado, podendo continuar a vender os seus planos dentro do esquema tradicional. O mercado agora criado terá cinco categorias de seguros: *Bronze Plan, Silver Plan, Gold Plan, Platinum Plan e Catastrophic Plan*. As quatro primeiras cobrem os cuidados de saúde essenciais, se bem que tenham diferentes participações nos custos do seguro, bem como nos pagamentos diretos por conta do utilizador. A última categoria, possível apenas no mercado individual, garante, no essencial, a cobertura contra doenças catastróficas até determinado montante" (COSTA, 2013, p. 160).

Obamacare, que inclusive foi uma grande bandeira de sua campanha como candidato já desde 2015. Logo ao assumir o poder, em 2017, ele propôs uma contra-reforma que passou a ser popularmente nominada de *Trumpcare*, seguindo a linha ideológica e programática do seu partido, o Republicano, que considera qualquer intervenção do Estado, por meio de políticas sociais e universalistas como tendência e ameaça socialista ou comunista.

Conforme ele logo anunciou, seu plano de saúde para os americanos seria “prodigioso”, “fenomenal” e “fantástico”, em substituição ao PPACA do Obama, mas até agora, já no final do seu mandato e a menos de três meses para nova eleição, ainda não saiu das intenções (KNIGHT, 2020). Tudo indica então que, somente caso seja eleito, tentará implementar tal anunciada reforma. De qualquer forma ele procurou, ao longo desses quatro anos, minar a política em vigor ao suspender, no final de 2017, o pagamento das taxas para os que não têm plano de saúde e a obrigatoriedade de concessão de convênio para os trabalhadores das empresas com mais de 50 empregados (LUZ, 2018).

Ainda visando favorecer o mercado de seguros privados, reduzir despesas do Estado e enfraquecer o *Obamacare*, o governo Trump introduziu novas regras para planos de seguro de “curto prazo”. Por serem baratos e oferecerem poucos benefícios, atraem notadamente pessoas saudáveis e, paralelamente à expansão do acesso aos planos de saúde de associação, prejudica o mercado de seguros que atende a Lei de Cuidados Acessíveis (*Affordable Care Act*). Esses últimos permitem que pequenas empresas e indivíduos se associem para terem condições de adquirir seguros como se fossem empregados de uma grande empresa (HERMAN, 2019). A última ofensiva desta administração concerne à promoção de “ministérios de compartilhamento de saúde”, vinculados a crenças religiosas, enfraquecendo os planos de seguro saúde legítimos, contribuindo assim para aumentar seus custos. Além disto, não garantem a cobertura de condições de saúde preexistentes e geralmente não cobrem medicamentos prescritos ou serviços preventivos, como imunizações e mamografias (HILTZIK, 2020).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como é de domínio público, a pandemia, provocada pela doença da Covid-19, assim decretada pela OMS, em 11 de abril passado, deixou a nu muitas verdades dessa fase do capitalismo financeirizado, no qual pontifica a política de corte de gastos públicos e de austeridade fiscal.

Uma das questões que ganharam força foi a de que apenas os Estados Nacionais – uma vez que a despeito da orientação geral da OMS, não há, de fato, uma governança global – foram e são capazes de organizar uma resposta que salve vidas, diante do fato de a doença ainda ser pouco conhecida, da ausência de vacina e, até mesmo, de uma medicação eficaz. Outra verdade que continua bem guardada é que quando os governos gastam é o setor privado (empresas, firmas, famílias e trabalhadores) que ganham esses recursos sob a forma de receita. Logo, gasto público é receita privada.

Essas duas informações foram úteis, nesse momento de pandemia, pois forneceram elementos de pressão sobre os governos para a obtenção de recursos para garantir uma renda mínima aos mais vulneráveis de cada país, e financiamentos para honrar folhas de pagamento aos trabalhadores, bem como para capital de giro das empresas. O Brasil, por exemplo, criou regras para a suspensão dos contratos de trabalho e redução de salários.

Os gastos americanos cresceram significativamente desde março passado, quando foram autorizadas despesas da ordem de US\$ 8,3 bilhões. Já em agosto, novos gastos podem chegar até 1 trilhão de dólares, atingindo de 5 a 15% do PIB americano. Já o Brasil autorizou um gasto no patamar de R\$ 510 bilhões, dos quais até agosto deste ano só haviam sido gastos 54% desse valor.

Ao longo do artigo procuramos evidenciar que numa situação de tamanha gravidade, numa crise sanitária de grandes proporções, negar a ciência, induzir divisões internas na sociedade, sinalizar orientações contraditórias e tentar terceirizar responsabilidades não parece ser um bom caminho. Só políticas públicas bem concebidas e conduzidas com



firmeza podem socorrer as populações. O próximo passo é a corrida para a obtenção de uma vacina. Foi divulgado recentemente, na mídia, que o Centro de Controle e Prevenção de Doenças dos EUA enviou uma orientação às autoridades dos 50 estados americanos para que se preparem para aplicar uma vacina produzida no país, entre fins de outubro e início de novembro, provavelmente, antes das eleições.

Uma lição fundamental, no caso brasileiro, é a imprescindibilidade do SUS que precisa ser fortalecido e ter o seu orçamento recuperado, uma vez que além das perdas sofridas desde 2016, a previsão para o ano de 2021 é de uma redução de R\$38 bilhões. É fundamental ter claro que sete de cada dez brasileiros dependem do SUS e que essa dependência é mais acentuada nas regiões geográficas mais pobres, como esperado, segundo a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), realizada pelo IBGE, em 2019.

Por sua vez, o sistema americano de “proteção social” continua uma tarefa para uma das sociedades mais ricas do planeta, como primeira potência econômica e uma das nações onde a democracia é melhor enraizada e mais estável. As forças liberais que dominam esse sistema são uma marca entre os países capitalistas desenvolvidos – cujo movimento sindical conseguiu relativamente combinar o progresso material com o progresso no campo dos direitos sociais – revelando inelutavelmente a face perversa do mercado *versus* uma distribuição mais equitativa dos recursos sociais. Na verdade, apenas os mais ricos têm condições financeiras de acesso a seguro saúde individual, o que deixa sem esse tipo de garantia uma grande parte da população, como no caso americano.

Já sobre o sistema brasileiro, bastante caracterizado e estudado – por isso não dedicamos uma seção para expor sua gênese e história, que aliás acompanha a construção dos modelos clássicos analisados aqui – pode-se sinteticamente identificá-lo como um sistema misto que combina o seguro social baseado na contribuição sobre a folha salarial, no caso da previdência, com a universalização no acesso gratuito dos serviços, no caso da saúde pública. Vale registrar, todavia, que essa foi uma conquista da luta empreendida pelo movimento sanitário o qual conseguiu garantir a institucionalização do SUS na Constituição

Federal de 1988 que, sem ele, certamente o quadro de espraiamento do Covid-19 teria vitimado muito mais brasileiros, justamente os que somente dispõem dele para cuidar de suas saúdes. Mesmo assim, com o golpe político que destituiu a Presidente Dilma Rousseff, os governos Michel Temer e o atual desencadearam um desumano processo de desmonte do SUS e da Educação, com a famigerada PEC dos gastos (241/2017), que, infelizmente, mesmo frente à pandemia, ainda continua a vigorar, num evidente descaso e despropósito com a proteção social e a vida de milhões de brasileiros que somente dela dependem. Espera-se que ao menos esta pandemia seja capaz de alertar a sociedade em geral sobre a necessidade em priorizar a saúde pública e fortalecer a luta política nesse sentido.

## REFERÊNCIAS

ABEL-SMITH, B. L'Escalade des dépenses de santé: comment en sommes-nous arrivés là? *In*: OCDE. **La réforme des systèmes de santé: la volonté de changement**. Paris: OCDE, 1996. (Études de Politique de Santé, n. 8).

BBC. Coronavírus: o mapa que mostra o alcance mundial da doença. **BBC News Brasil**, Londres, 10 jul. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51718755>. Acesso em: 11 set. 2020.

CARBAJOSA, Ana. Não há pandemia que freie o trem chinês no coração da Europa. **EL País Internacional**, Duisburgo, Alemanha, 16 ago. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-08-16/nao-ha-pandemia-que-freie-o-trem-chines-em-duisburgo.html>. Acesso em: 10 set. 2020.

CARLEIAL, Liana. Mulheres que governam e a doença da covid-19. **América Latina**, Curitiba, 21 maio 2020. Disponível em: <https://www.americatina.net.br/mulheres-que-governam-e-a-doenca-da-covid19>. Acesso em: 20 ago. 2020.

CHAMORAND, E. **Le système de santé américain poids du passé et perspectives**. Paris: La Documentation française, 1996.

COSTA, Júlio Pinto da. A reforma Obama e o sistema de saúde dos EUA. **Arq Med.**, Porto, v. 27, n. 4, p. 158-167, ago. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0871-34132013000400004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0871-34132013000400004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 11 set. 2020.

D'INTIGNANO, B. M. **La protection sociale**. Paris: Editions de Fallois, 1993.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

EWALD, F. **L'Etat providence**. Paris: Grasset, 1986.

GARCIA, Diego; PAMPLONA, Nicola. Taxa de desemprego “real” seria de 21,5% se não fosse o desalento recorde, dizem economistas. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 7 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/taxa-de-de-semprego-real-seria-de-215-se-nao-fosse-o-desalento-recorde-dizem-economistas.shtml>. Acesso em: 21 ago. 2020.

GIELOW, Igor. Pesquisa da vacina russa para a covid-19 foi cercada de segredo. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 11 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/eqilibrioesaude/2020/08/pesquisa-da-vacina-russa-para-a-covid-19-foi-cercada-de-segredo.shtml>. Acesso em: 20 ago. 2020.

HERMAN, Bob. Ads for “Trumpcare,” which doesn’t exist, are everywhere. **AXIOS**, [S.L.], 30 Sept. 2019. Disponível em: <https://www.axios.com/trumpcare-health-plans-short-term-coverage-406011c3-2a02-434c-8fc1-12b50dabce23.html>. Acesso em: 27 ago. 2020.

HILTZIK, Michael. Trump promotes shoddy faith-based health plans in new attack on Obamacare. **Los Angeles Times**, [S.L.], 14 Aug. 2020. Disponível em: <https://www.latimes.com/business/story/2020-08-14/trump-religion-undermine-obamacare>. Acesso em: 28 ago. 2020.

IMF. **World Economic Outlook Database**. [S.L.]: IMF, 2020. Disponível em: <http://www.imf.org>. Acesso em: 24 ago. 2020.

KERSCHEN, Nicole. L’influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945. **Revue française de science politique**, [S.L.], p. 570-595, 1995. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/rfsp\\_0035-2950\\_1995\\_num\\_45\\_4\\_403559](https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1995_num_45_4_403559). Acesso em: 10 set. 2020.

KESSELMAN, Donna. Trabalho precário e precarização institucional nos Estados Unidos. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 12, n. 25, p. 66-100, Dec. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222010000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222010000300004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 set. 2020.

KNIGHT, Victoria. Back to the Future: Trump’s History of Promising a Health Plan That Never Comes. **Kaiser Health News**, [S.L.], 13 Aug. 2020. Disponível em: <https://khn.org/news/back-to-the-future-trumps-history-of-promising-a-health-plan-that-never-comes/view/republish/>. Acesso em: 28 ago. 2020.

LUZ, Camila. Como funciona o sistema de saúde dos Estados Unidos? **Politize**, [S.l.], 14 mar. 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/sistema-de-saude-dos-estados-unidos/>. Acesso em: 27 ago. 2020.

NASSIF-PIRES, Luiza *et al.* We need class, race and gender sensitive policies to fight the COVID-19 crisis. **Multiplier Effect**: The Levy Economics Institute Blog, 2 Apr. 2020. Disponível em: <https://multiplier-effect.org/we-need-class-race-and-gender-sensitive-policies-to-fight-the-covid-19-crisis/>. Acesso em: 11 set. 2020.

NOGUEIRA, Luiz. Sem rigor, vacina russa pode representar risco à saúde humana, diz infectologista. **Olhar Digital**, [S.l.], 11 ago. 2020. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/coronavirus/noticia/sem-rigor-vacina-russa-pode-representar-risco-a-saude-de-humana-diz-infectologista/105005>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PERRIN, G. La sécurité au passé et au present. **Rev. fr. Aff. soc.**, [S.l.], n. 1, janvier-mars. 1979.

PIRES, Luiza Nassif; CARVALHO, Laura; XAVIER, Laura de Lima. Covid-19 e desigualdade no Brasil. **Cebes**, Rio de Janeiro, 6 abr. 2020. Disponível em: <http://cebes.org.br/2020/04/covid-19-e-desigualdade-no-brasil/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

PURKAYASTHA, B. La divisiónhacelafuerza: la pandemia en Estados Unidos. *In*: BRINGER, B.; PLEYERS, G. **Alerta Global**: políticas, movimientos sociales y futuros en disputa entiempos de pandemia. Buenos Aires: Clacso, 2020.

RACY, Sonia. Pesquisadores concluem que hidroxicloroquina não reduziu mortes por covid-19. **Estadão**, São Paulo, 29 ago. 2020. Disponível em: <https://cultura.estadao.com.br/blogs/direto-da-fonte/pesquisadores-concluem-que-hidroxicloroquina-nao-reduziu-mortes-por-covid-19/>. Acesso em: 10 set. 2020.

ROMERO, Simon. Checkpoints, curfews, airlifts: vírus rips through Navajo nation. **The New York Times**, [S.l.], 9 abr. 2020. Disponível em: <http://www.nytimes.com/interactiva/2020/world/coronavirus-maps-html>. Acesso em: 20 ago. 2020.

ROSANVALLON, P. **La crise de l'État-providence**. 3ème éd. Paris: Seuil, 1992.

SOUSA, Fernando J. Pires de *et al.* Idoso e saúde no Ceará: condições de acesso e qualidade de vida. *In*: CEARÁ. Secretaria da Saúde (org.). **Pesquisa para o SUS**. Fortaleza: Sesa, 2011.

SOUSA, Fernando J. Pires de. **Rapport Salarial et Protection Sociale au Brésil**. 2000. Tese (Doutorado) – Université Paris XIII, Paris, 2000.

THE NEW YORK TIMES. Nova York, 19 ago. 2020. Disponível em: <http://www.nytimes.com/interactiva/2020/world/coronavirus-maps-html>. Acesso em: 20 ago. 2020.

THE WORLD BANK. **World Development Indicators Database**. [S.l.]: THE WORLD BANK, 2020. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/>. Acesso em: 24 ago. 2020.

THÉRET, Bruno. De la comparabilité des systèmes nationaux de protection sociale dans les sociétés salariales: essai d'analyse structurale. **Recherches & Régulation Working Papers**, [S.l.], 1995.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Data (1990-2018)**. New York: UNDP, 2018. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/data>. Acesso em: 23 ago. 2020.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2019**. New York: UNDP, 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2020.

Valéria Feitosa Pinheiro<sup>1</sup>

Jaqueline Kelândia Ferreira Alencar<sup>2</sup>

Christiane Luci Bezerra Alves<sup>3</sup>

João Luís do Nascimento Mota<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Os movimentos que condicionam a estrutura recente do mercado de trabalho nordestino estão intrinsecamente associados às transformações estruturais experimentadas pela economia e sociedade brasileira nas últimas décadas e pelos reflexos dessas macro alterações em nível regional. As mudanças na ordem econômica e social, portanto, são sentidas de forma diferenciada pelos diferentes segmentos sociais, sendo fruto de particular interesse das Ciências Sociais. Nesse sentido, este ensaio se propõe ao entendimento de como será processada a inserção da mulher negra no mercado de trabalho do Nordeste, região marcada por processos de exclusão e dependência que lhe conferiram lugar

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Economia pelo Dinter da Universidade Federal Fluminense (UFF)/Universidade Regional do Cariri (URCA), Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Cariri (URCA), Professora Adjunta do Departamento de Economia da URCA. *E-mail:* valeriafp@terra.com.br

<sup>2</sup> Graduada em Ciências Econômicas pela URCA. *E-mail:* xaquelinekelandia@gmail.com

<sup>3</sup> Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Professora Associada do Departamento de Economia da URCA. *E-mail:* chrisluci@gmail.com

<sup>4</sup> Doutor em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Professor Associado do Departamento de Economia da URCA. *E-mail:* mota.joao@urca.br

histórico de subordinação dentro da divisão interregional de trabalho no Brasil, voltado a um segmento da sociedade também marcado por uma trajetória resistências em prol da superação das desigualdades racial e de gênero.

Na perspectiva da dinâmica regional, o conjunto de ajustes estruturais ocorridos na economia brasileira desde o esgotamento do processo de substituição de importações (final da década de 1970) contribui para a dinâmica de acomodação na integração do Nordeste à economia nacional.

A crise fiscal sofrida pelo Estado brasileiro pôs fim a um longo ciclo no qual o Estado era o principal responsável pela dinamização do regime de acumulação, ao atuar de forma direta na provisão de insumos básicos e infraestrutura e através de políticas macroeconômicas e setoriais que viabilizaram a participação de capital privado nacional e estrangeiro na modelagem da matriz produtiva brasileira. Os elementos da crise dos anos 1980, período em que se acumulam inflação explosiva, dívida externa crescente e dívida interna pública, além de uma economia que não acompanha as transformações em curso na economia mundial, vão expor a incapacidade do Estado de formular estratégias de desenvolvimento e de execução de políticas setoriais e regionais a partir de então.

O que se assiste, portanto, por toda a década de 1980, é o esvaziamento da política regional brasileira, ficando os estados nacionais entregues a sua própria sorte, em um ambiente macroeconômico adverso. Ao mesmo tempo, os movimentos de redemocratização que varreram o país com o fim do ciclo militar desenham um quadro de transformações sociais e novas demandas que serão consubstanciadas na Constituição Federal de 1998 e na renovação de parte das lideranças políticas, especialmente no Nordeste brasileiro. Sem uma estratégia global e integrada de desenvolvimento e diante de uma economia exposta à forte concorrência externa, fruto do ambiente pós-abertura comercial e financeira do início da década de 1990, os espaços subnacionais serão forçados a traçar estratégias próprias de integração às economias

nacional e internacional, onde se destacam a “guerra fiscal” e a busca pela atração de investimentos, via incentivos fiscais e financeiros.

Passado um período de ajuste às transformações macroestruturais dos anos 1990, a região Nordeste será largamente beneficiada pelo ciclo recente de expansão de gastos públicos de natureza estrutural e pela ampliação de gastos sociais e dos programas de transferência de renda, especialmente dos anos 2000, que juntos contribuem para a sensível redução dos indicadores de pobreza e desigualdade, historicamente marcantes na região. Apesar dos avanços, mantêm-se as assimetrias em padrões de desenvolvimento dentro da própria região. A persistência de vulnerabilidades históricas no âmbito social, especialmente no mercado de trabalho, relativo à qualidade das ocupações, mesmo reproduzindo características do padrão nacional, no Nordeste se manifestam através de postos de trabalho mais precários e com menor nível de remuneração, constituindo-se grande desafio para a proposição de políticas públicas inclusivas, especialmente para os segmentos mais vulneráveis, através da eliminação de múltiplas formas de segregação que atingem jovens, idosos e mulheres, além da discriminação pela raça.

Relativo à perspectiva de gênero, Leone e Baltar (2008, p. 234) já chamavam a atenção de que qualquer análise do mercado de trabalho no Brasil “deve levar em conta a progressiva participação das mulheres na atividade econômica”, fenômeno em curso desde as últimas décadas do século XX. Contribuem para isso fatores estruturais, como a facilidade proporcionada pelas novas tecnologias, que permitem, inclusive, a inserção em ocupações tipicamente masculinas; a queda na taxa de fecundidade e o aumento da escolaridade feminina; adicionalmente, os movimentos de desestruturação da economia em ciclos recentes e os ajustes recessivos forçaram as mulheres a buscarem uma renda complementar para a família. Destacam-se as transformações societárias recentes, os movimentos pró-empoderamento feminino, as lutas conta



discriminação por gênero e em prol de políticas afirmativas<sup>5</sup>. Com papel relevante nesse processo, ressaltam-se, ainda, as mudanças no perfil da família brasileira, com a diminuição no número de filhos, crescimento da quantidade de domicílios com um único membro e ampliação do número de famílias chefiadas por mulheres.

As vulnerabilidades que marcam o mercado de trabalho no Brasil são singularmente sentidas quando se considera a inserção da mulher negra no mundo do trabalho. A herança da tradição escravocrata e patriarcalista no conjunto da sociedade brasileira reservou historicamente às mulheres negras a inclusão tardia, a deficiência na formação educacional e profissional, além do empobrecimento dessa população, onde dominam ocupações precárias e mal remuneradas.

Nessa perspectiva, esse ensaio se propõe a entender o padrão recente de inserção da mulher negra no mercado de trabalho nordestino, considerando o período de 2005-2014. Os movimentos que condicionam a performance do emprego regional reproduzem basicamente os movimentos ocorridos em nível nacional. Assim, a conjuntura econômica, bem como a dinâmica do mercado de trabalho associada a tal conjuntura, entre 2005 e 2014, serão abordadas na seção 2 deste trabalho. Um quadro histórico de apreensão da mulher negra na sociedade e no mercado de trabalho no Brasil será discutido na seção 3; na última seção de análise, o entendimento do mercado de trabalho ocorrerá na perspectiva da raça e do gênero, através da análise das categorias mulher negra (preta e parda), mulher não negra, homem negro (preto e pardo) e homem não negro. Os dados analisados são provenientes dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para os anos de 2005 e 2014.

---

<sup>5</sup> As ações afirmativas são expressas por políticas públicas ou privadas que visam eliminar todo tipo de discriminação. Mediante essas políticas, possibilita-se, para um determinado grupo menos favorecido, vantagens não aplicáveis a outros segmentos das populações. Como resultado, as ações afirmativas são mecanismos voltados para o grupo da população em desvantagem social, que têm em vista a promoção da igualdade material ou substancial (GARCIA, 2012).

## 2 CONJUNTURA E DINÂMICA DO MERCADO DE TRABALHO RECENTE NO BRASIL

A dinâmica recente do mercado de trabalho no Brasil apresenta um 'ponto de inflexão' na primeira década dos anos 2000, considerando o cenário de limitações experimentado pela economia doméstica nos anos de 1980 e 1990. A desestruturação do trabalho nessas décadas é condicionada: i) pela política macroeconômica adversa e as consequentes restrições no nível de atividade econômica, como durante os constrangimentos impostos pela ortodoxia do início das décadas de 1980 (Choque Ortodoxo) e 1990 (Plano Collor); ii) pelo cenário de incertezas imposto pelas crises externas, condicionantes de ajustes monetários e cambiais também penosos ao crescimento e à inserção externa da economia brasileira; iii) pelo ajuste defensivo<sup>6</sup> engendrado pela economia doméstica frente às mudanças estruturais de orientação neoliberal impulsionadas nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC) (especialmente através da abertura comercial e financeira, programa de privatizações e integração passiva ao processo de globalização mundial), que força intenso movimento de reestruturação produtiva, com caráter mais estrutural.

Os resultados são sentidos de forma não negligenciável na geração de postos de trabalho e na qualidade dos mesmos. Ao peso do desemprego estrutural são somadas as restrições dos mecanismos de desregulação do trabalho no Brasil. Além disso, a criação de empregos mostra-se especialmente elástica à fragilidade na dinâmica setorial do país, que no período encontra-se mais vulnerável pelo grau de internacionalização da economia e limitada pelos condicionantes externos. Particularmente nos anos 1990, experimenta-se aumento do desemprego aberto, do grau de informalização, do número de empregados sem carteira ou por conta própria (NERI; CAMARGO; REIS, 2000; COUTINHO; BALTAR; CAMARGO, 1999). O processo de desindustrialização, em curso desde

---

<sup>6</sup> Esses processos envolvem a reestruturação produtiva, incorporação de novos padrões tecnológicos e novas técnicas de gestão, baseadas na flexibilização, desverticalização, especialização, planejamento estratégico, terceirização etc.

a década anterior, contribui para a geração de postos de trabalho mais precários, em setores onde é maior a rotatividade, as subcontratações, os empregos temporários e menos qualificados, como os segmentos menos dinâmicos do setor de serviços.

A partir de 2003, o mercado de trabalho passa a responder às alterações no modo de regulação nacional, que após os movimentos mais explícitos de desregulação do Estado e dos mercados dos anos 1990, desenha um novo protagonismo estatal que tenta equacionar estabilidade e controle macroeconômico, com retomada de investimentos públicos e proteção social.

Particularmente em 2003, o mercado de trabalho encontra-se sob subjunção determinada pela ortodoxia do início do governo Lula, que aprimora elementos do tripé macroeconômico da segunda fase do governo FHC (1999-2002), através do regime de metas inflacionárias, câmbio flutuante e superávit primário (no melhor estilo *"stop and go"*) e resultam num crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) pouco expressivo (1,14%) e na contração da taxa de crescimento da renda *per capita* (0,17%). Inicia-se, nesse momento, uma trajetória consistente, quase ininterrupta de queda do desemprego, que de uma taxa de 12,3%, em 2003, chega a atingir 4,8%, em 2014 (IBGE, 2019).

O ciclo expansivo, alimentado por uma política mais flexível de gastos, crédito e pela tendência de reversão nas taxas de juros, soma-se a uma política de inclusão que envolve elevação e maior amplitude dos programas de transferência de renda e uma política de valorização contínua do salário mínimo<sup>7</sup>. Os resultados são sentidos no desempenho da economia, a qual cresce a 4,8% a.a., entre 2004 e 2008 e na melhoria contínua do rendimento médio, que cresce a 10,4% no período (IBGE, 2019). Ainda constata-se expansão dos investimentos público e privado, além de ganhos de produtividade, num cenário onde permanece o controle da inflação nas metas estabelecidas pelo BACEN, acompanhado

---

<sup>7</sup> O ano de 2007 marcou o início da recuperação do salário mínimo, intensificado com o Projeto de Lei nº 1 de 2007, que estabelece as diretrizes para política de valorização salarial de 2008 a 2023.

pelo acúmulo de reservas internacionais (BARBOSA; SOUZA, 2010). O desempenho da economia brasileira encontra-se atrelado, ainda, às tendências de crescimento da economia mundial, expansão da liquidez e valorização das commodities agrominerais. Vale ressaltar um movimento de ruptura nas estratégias de política externa, através de uma atuação mais independente e diversificada nas relações comerciais brasileiras, onde também se destaca a cooperação com vizinhos regionais e outras potências médias, atribuindo maior interesse nas relações do eixo Sul-Sul (OLIVEIRA, 2014).

O mercado de trabalho foi beneficiado, portanto, pela recuperação da atividade econômica, que em razão do aumento na capacidade produtiva, pode ampliar o número de contratações formais. Por sua vez, a recuperação do poder de compra do salário mínimo, a redução das desigualdades sociais, a instituição do regime tributário simplificado que dinamiza o segmento de micro e pequenas empresas – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES) – e a criação da política de formalização do microempreendedor individual (MEI) estimularam o aumento da produção e criaram componentes essenciais para o crescimento do país no período pré-crítico.

Nesse cenário, destaca-se:

um novo desenho da política social no Brasil, caracterizando-se por elementos de caráter mais universal e mecanismos mais estruturais para o combate à pobreza, com a focalização e ampliação de programas de transferência de renda, expansão da cobertura da previdência rural, ampliação da política de microcrédito, programas especiais de estímulo à agricultura familiar, entre outros, os quais terão importantes efeitos na potencialização da demanda, dinamização da economia popular e, conseqüentemente, na promoção de emprego e formalização do mercado de trabalho (ALVES *et al.*, 2018, p. 137).

A crise financeira de 2008 propaga um clima de incertezas, onde se adiam as decisões de investimento e consumo, resultando numa desaceleração da atividade econômica. O ajuste se estende à preferência pela liquidez e contração do crédito interno e à orientação externa da economia, quando são afetadas demanda externa e preço das commodities no mercado mundial, com resultados negativos nas contas externas (ARAÚJO; GENTIL, 2011).

Contudo, a resposta imediata, através de uma política anticíclica do tipo keynesiana, amortece os efeitos da crise externa sobre a economia nacional. No campo fiscal, registram-se: redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para os setores automobilísticos e eletrodomésticos de linha branca e moveleiro; redução do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), além da criação do Regime Especial de Tributação (RET), que reduz largamente o imposto sobre imóveis. Ressalta-se a manutenção e ampliação das modalidades de transferências de renda, além do anúncio da redução na meta do superávit primário, em março de 2009. No campo monetário, sobressaem-se as reduções no depósito compulsório e aumento real da liquidez dos bancos, através da disponibilidade de recursos para compra de carteiras de crédito no mercado bancário por parte dos bancos públicos (ARAÚJO; GENTIL, 2011). O arcabouço macroeconômico engendrado desempenha, portanto, um papel importante na sustentação da demanda interna. Nesse sentido, apesar da contração do nível de atividade ser sentida em 2009, correspondente a 0,13%, o nível de desemprego aumenta em 0,2 pontos percentuais e a recuperação robusta da economia em 2010 (crescimento do PIB de 7,53%), reflete-se na queda do desemprego, que atinge 6,73% neste ano.

Não obstante o arrefecimento no ritmo de crescimento entre 2011 e 2014, 2,35% a.a., em meio à orientação mais ortodoxa da política macroeconômica do primeiro governo de Dilma<sup>8</sup> (reversão da tendência

---

<sup>8</sup> A principal orientação de política econômica fica em parte condicionada pelo agravamento da crise internacional na zona do euro entre 2011 e 2014, o que provocou contração na média de crescimento mundial, que reduziu de 5,2%, em 2010, para 2,9%, ainda em 2013 (GENTIL; HERMANN, 2017).

de queda dos juros, controle de gastos e revisão das metas de superávit primário), o mercado de trabalho segue ampliando contratações, aumentando a formalização e reduzindo o desemprego (que atinge seu menor nível em 2014, com taxa de 4,82%).

### **3 ASPECTOS HISTÓRICOS E INSTITUCIONAIS DA MULHER NEGRA NA SOCIEDADE E NO MERCADO DE TRABALHO**

O desenvolvimento capitalista mundial teve como base de sustentação a escravidão afro-americana moderna. Classes dominantes, não só do Brasil como de outros países, enriqueceram as custas da exploração do trabalho do negro escravizado, que durante três séculos produziu a maioria dos artigos tropicais vendidos na Europa. Ao longo desses séculos, a compra e venda de africanos contribuiu para que a Europa seguisse seu processo de dominação econômica e social frente à civilização ocidental (MUNANGA; GOMES, 2006).

Inserida nesse contexto, encontrava-se a mulher negra escravizada que, conforme destaca Davis (2016), para seus senhores era destituída de gênero, quando se tratava da exploração de sua força produtiva, ou seja, as mulheres eram exploradas da mesma forma que os homens escravizados. No entanto, havia formas de opressões usadas pelos senhores e fatores que atingiam especialmente as mulheres, como a violência sexual e outros castigos brutais. “O estupro, na verdade, era uma expressão ostensiva do domínio econômico do proprietário e do controle do feitor sobre as mulheres negras na condição de trabalhadoras” (DAVIS, 2016, p. 26). Mesmo diante de toda opressão à qual foram sujeitadas, a história dessas mulheres é de resistência ao sistema escravista. Somada a outros fatores, a resistência da população negra ao sistema escravocrata foi um fator relevante a ser considerado para o fim da escravidão.

Com a assinatura da Lei Áurea<sup>9</sup>, a população negra oficialmente conquistou sua liberdade; entretanto, ainda continuou sendo excluída socialmente. Devido à situação em que essa população vivia, negras e negros eram tidos como incapazes, ociosos e acomodados em relação aos imigrantes europeus que vieram para trabalhar no país. Em consequência, às negras era reservado o trabalho doméstico, expressão que refletia a situação de 'domesticada' da mulher no período escravocrata. Ainda que legalmente considerados cidadãos, a população negra, na prática, era excluída e impossibilitada de usufruir de benefícios sociais, e ainda carregava o estigma da cor da sua pele, sendo discriminada pelo que isso simbolizava (NOGUEIRA, 1998).

Segundo Nogueira (1998), percebe-se que a abolição da escravatura não foi garantia de inserção dos negros e negras como trabalhadores no mercado; ao contrário, na medida em que foram sendo abandonados por seus antigos senhores, essa parcela da população foi sendo progressivamente considerada um peso para a sociedade. Diante desse contexto, o que restou aos negros foi viver como marginais, mendigos e prostitutas, refletindo na visão atual ainda estereotipada, equivocada e segregacionista da sociedade que associa a população negra ao conceito atual de marginalização. Esse fenômeno é especialmente experienciado nas áreas urbanas. Particularmente no Nordeste, "a abolição da escravatura ampliou a massa formada pelos pobres do campo, uma vez que, nas terras apropriadas e povoadas do Nordeste, os ex-escravos, por não disporem de áreas para onde se transferir, tornaram-se moradores de engenho e fazendas" (ANDRADE, 1989, p.16).

Para os afro-brasileiros, à desigualdade socioeconômica soma-se a segregação, especialmente no mercado de trabalho, sendo reproduzido "o fenômeno da discriminação ao acesso às oportunidades do mercado

---

<sup>9</sup> Lei Imperial nº 3.353, sancionada em 13 de maio de 1888, pela Princesa Isabel. Foi precedida pela Lei nº 581 (Eusébio de Queirós), de 1850, que proibiu a entrada de africanos escravos no Brasil; pela Lei nº 2.040 (Ventre Livre), de 1871, que concedeu alforria a todas as crianças nascidas de mulheres escravizadas; e pela Lei nº 3.270, de 1885 (Sexagenários), que libertava os escravos com mais de 60 anos de idade.

de trabalho, principalmente no que se refere a algumas atividades laborais e funções hierárquicas” (MARTINS, 2000, p. 414).

Assim, fica evidente que a estrutura social, econômica e política brasileira teve como base um procedimento de exclusão por uma elite fundamentada em convenções patriarcais e racistas que conduziram preceitos essenciais para a criação de leis. Isso mostra que as vulnerabilidades das mulheres negras na sociedade são decorrentes do período escravista e do pós-escravista, onde o trabalho escravo foi substituído pelo assalariado (VIEIRA, 2017).

A manutenção dessas posições sociais desfavoráveis não permaneceu exclusivamente como um legado escravista, pois é reproduzida na prática das relações sociais do país, determinadas pela tripla discriminação de classe, raça e sexo (VIEIRA, 2017). Essa estrutura social determina que “uma posição inferior na relação ampla entre brancos/negros homem/mulher deve corresponder a uma posição inferior no trabalho onde o lugar de um jamais seja ocupado pelo outro” (BENTO, 1995, p. 7).

Destaca-se que nas grandes cidades, na transição do século XIX para o XX, o trabalho doméstico foi uma das principais atividades que garantiram a entrada de muitas mulheres negras no sistema produtivo, sendo, em muitos casos, o único meio de acesso a um posto de trabalho. Apesar das transformações ocorridas na economia e na sociedade brasileira ao longo do século XX, o trabalho doméstico continuou essencialmente feminino e negro. Este tipo de trabalho foi historicamente subvalorizado por boa parte da sociedade, definindo-se pelos menores salários e altas cargas horárias, além da falta de contribuição à previdência e de elevados índices contratuais menos formais (DIEESE, 2005; PEREIRA, 2011).

Para Trippia e Baracat (2014), portanto, as vulnerabilidades a que estão submetidas as mulheres negras podem ser observadas quando se percebe que as oportunidades de acesso ao emprego dão-se de maneira desigual, hierarquicamente inferiores e com baixa remuneração. Acrescenta-se a inserção tardia no sistema de ensino, a evasão escolar e baixa escolaridade de modo geral, limitando o acesso a melhores oportunidades de trabalho.



As transformações econômicas que dinamizam a economia brasileira, acompanhando o rápido processo de industrialização após a década de 1950, especialmente o “boom” de crescimento e urbanização experimentados especialmente nos anos de 1970, condicionam, em larga medida, a inserção da mulher no mercado de trabalho brasileiro. Porém, os postos de trabalho criados, intimamente ligados à dinâmica industrial latente, determinam o recorte de raça e as mulheres negras, com menor escolaridade e qualificação, não são beneficiadas igualmente pela nova dinâmica ocupacional, sendo-lhes reservados postos mais ligados a prestação de serviços, acompanhando o crescimento da rede de serviços subjacente ao crescimento industrial.

As últimas décadas do século XX e primeira década do século XXI são marcadas por cenários de crises econômicas, implementação de reformas estruturais de orientação neoliberal, reestruturação produtiva e sensíveis alterações nas relações de trabalho, o que impõe ajustes tanto na oferta, quanto na demanda de trabalho no Brasil. Particularmente, a melhoria dos indicadores experimentada nos anos 2000 é estendida ao conjunto de mulheres, embora os grupos mais vulneráveis mantenham certas particularidades, como o de mulheres negras. Embora melhorem os níveis de formalização, o fenômeno do desemprego e de postos e salários precários neste segmento constituem largos desafios para uma sociedade que demanda padrões mais igualitários e empregos decentes para camadas da população historicamente penalizadas pela lógica dos modelos de exploração e de acumulação do capital.

Nesse mesmo período, destacam-se um conjunto de alterações e novas proposições do arranjo institucional e ordenação jurídica, que envolvem políticas repressivas e um conjunto de ações afirmativas e valorativas que criam novas condições para um novo tratamento da sociedade brasileira no enfrentamento das segregações por raça no Brasil.

Na Constituição Federal, de 1988, destacam-se o princípio de garantia “à dignidade da pessoa humana” (item III, do artigo 1º) e o objetivo fundamental do Estado de “promover o bem estar de todos sem

preconceitos de origem, raças, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (item IV, do artigo 3º) (BRASIL, 1988). Como marco legal, ainda, ressaltam-se: o Estatuto de Igualdade Racial (BRASIL, 2010), que permite, por exemplo a adesão do Brasil aos compromissos assumidos junto à Organização Internacional do Trabalho (OIT), no que trata da discriminação no emprego e na profissão, especialmente à mulher no mercado de trabalho; um conjunto de leis anti-racistas, como as que tornam a prática do racismo crime inafiançável e imprescritível, além da tipificação do crime de injúria racial (BRASIL, 1989, 1997).

Nas ações afirmativas encontramos as leis que garantem o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira no ensino público e privado; o Programa Universidade para Todos (Prouni), que oferece bolsas, a alunos pobres, indígenas e negros e a Lei de Cotas para Universidades Públicas, que possibilita o acesso a alunos pobres, indígenas e negros (BRASIL, 2003, 2005, 2012).

#### **4 ONDE E COMO SE INSERE A MULHER NEGRA NO MERCADO DE TRABALHO NORDESTINO**

As últimas décadas do século XX revelam que o país tem experimentado um intenso processo de transição demográfica, expresso através do rápido declínio dos níveis de fecundidade e da redução dos índices de mortalidade, diminuindo, portanto, a razão de dependência e contribuindo para a mudança na estrutura etária da população, com crescimento do peso relativo da população idosa. Esses mecanismos são sentidos na ampliação da população em idade ativa (PIA), que implica no aumento da participação de indivíduos em idade produtiva. Esse fenômeno gera o chamado “bônus demográfico”, que representa uma “janela de oportunidade” decorrente da mudança da estrutura etária da pirâmide populacional (ALVES, 2008; BRITO, 2008). O aproveitamento do “bônus demográfico” dependerá se o crescimento da economia e as mudanças na regulação do mercado criarem oportunidades concretas de inserção da população no mercado de trabalho.

Considerando o período em análise, o Nordeste, para todas as categorias, repete o comportamento brasileiro, com a ampliação da PIA (Tabela 1). Porém, relativo à População Economicamente Ativa (PEA), o aumento é registrado para as categorias mulher negra e homem negro, constituindo-se forças relevantes no crescimento da força de trabalho da região. O ritmo de crescimento da PIA e PEA, por conseguinte, faz com que a taxa de participação, indicativo da dimensão do mercado de trabalho (oferta de trabalho) se reduza em todos os casos analisados.

De maneira geral, tanto no Nordeste como no Brasil, entre 2005 e 2014, a população ocupada evolui positivamente, embora no Nordeste cresça em ritmo mais lento (0,9% a.a., para Nordeste, e 1,41% a.a., para o Brasil). O melhor ritmo de crescimento anual ocorre entre as mulheres negras (1,59% a.a.). Isso reflete na evolução positiva da taxa de ocupação, que traduz a demanda por trabalho, com exceção apenas da categoria homem não negro.

**Tabela 1 – Nordeste – Condição de atividade/ocupação no trabalho principal, taxas de participação, ocupação e desemprego – mulheres e homens, negros e não negros – 2005/2014**

Indicador	2005				2014			
	Mulher		Homem		Mulher		Homem	
	Negra	Não negra	Negro	Não negro	Negra	Não negra	Negro	Não negro
PIA	15.005.312	6.638.181	14.661.797	5.729.338	18.017.096	6.992.742	16.922.636	5.926.993
PEA	7.737.125	3.305.932	10.792.938	4.148.716	8.726.405	3.267.944	11.760.762	4.083.996
PO	6.772.959	2.959.398	10.016.843	3.894.639	7.787.400	2.971.531	11.031.589	3.830.257
PD	964.166	346.534	776.095	254.077	939.005	296.413	729.173	253.739
Tx partic. (PEA/ PIA)	51,56	49,80	73,61	72,41	48,43	46,73	69,50	68,91
Tx ocup. (PO/PEA)	87,54	89,52	92,81	93,88	89,24	90,93	93,80	93,79
Tx desemp. (PD/PEA)	12,46	10,48	7,19	6,12	10,76	9,07	6,20	6,21

Fonte: elaborada pelos autores a partir das PNADs de 2005 e 2014.

Acompanhando a boa performance da economia brasileira, associadas à queda expressiva na população desocupada, as taxas de desemprego também são reduzidas, com exceção de homens não negros, permanecendo em 2014 em um patamar muito próximo ao de 2005. A queda mais intensa no desemprego é experimentada pelas mulheres negras. Porém, esse grupo continua a ser o mais prejudicado pelo desemprego, atingindo uma taxa de 10,76% em 2014, 4,6 pontos percentuais acima de homens negros e não negros. Esse dado revela a segregação por gênero ainda presente em larga escala na sociedade e economia brasileira, estendida mais intensamente às mulheres negras.

Contudo, a ampliação das oportunidades de inserção da mulher negra no mercado de trabalho só contribuirá para a reversão de suas vulnerabilidades históricas a depender da qualidade de suas ocupações.

A análise da concentração de trabalhadores e trabalhadoras por setor de atividade está exposta na Tabela 2. Os dados de 2005 revelam que, independente da categoria, a mão de obra concentra-se majoritariamente em atividade agrícolas, fruto de uma herança histórica da estrutura nordestina largamente dependente deste setor e de outras atividades tradicionais, embora a tabela não consiga captar a perda dessa participação, em curso num período anterior a 2005. A dinâmica dos anos em estudo mostra que o setor agrícola perde expressiva quantidade de trabalhadores, principalmente nas categorias mulher negra e homem negro, com redução de 9,41 pontos percentuais e 12,89 p.p., respectivamente.

Todavia, se somados setor agrícola e comércio e reparação, a concentração de trabalhadores ainda se dá em postos com maior perfil degradante, menores remunerações e no caso do último setor, maior rotatividade, sendo caracterizado por um grande exército de reserva, já que demandam, agora no caso dos dois setores, menores padrões de escolaridade.

A indústria de transformação, que liderou por décadas a geração de postos de trabalho com menor nível de precarização, perde participação

em todas as categorias, sendo que as mulheres negras ainda tem uma dificuldade maior de ocupação nesse segmento. As retrações, conforme categoria, correspondem a: 1,97 p.p (mulher negra); 0,99 p.p. (mulher não negra); 0,63 p.p. (homem negro) e 0,28 p.p. (homem não negro).

O setor de construção ainda é majoritariamente composto por mão de obra masculina, mas chama atenção o ganho expressivo de trabalhadores concentrados nesse segmento (homens negros e não negros), que reflete o movimento geral de recuperação da indústria de construção no período, contribuindo para isso: a ampliação de investimentos públicos em infraestrutura (através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)) e onde o Nordeste se beneficiará de uma série de inversões; a retomada do crédito imobiliário e condições especiais para diferentes faixas de renda da população, com destaque para o Programa Minha Casa, Minha Vida; e a maior integração entre programas federais de estímulo ao setor com políticas estaduais, por certo mais fragmentadas, mas que aquecem o mercado da construção de forma geral.

Chama atenção a concentração das mulheres em atividade de ensino, saúde e serviços sociais, que aumenta no período analisado, o que pode representar uma melhoria de qualidade nas ocupações no longo prazo, podendo e devendo ser potencializada através de políticas públicas focalizadas, integradas e afirmativas.

**Tabela 2 – Nordeste – Ocupação de mulheres e homens, negros e não negros, segundo setor de atividade – 2005/2014**

Posição na ocupação	2005				2014			
	Mulher		Homem		Mulher		Homem	
	Negra	Não negra	Negro	Não negro	Negra	Não negra	Negro	Não negro
Agrícola	31,44	22,70	43,37	35,05	22,03	15,65	30,47	25,77
Outras atividades industriais	0,19	0,19	0,95	1,34	0,17	0,38	0,96	1,14
Indústria de transformação	9,75	9,98	8,48	8,51	7,78	9,00	7,85	8,23
Construção	0,22	0,39	9,57	7,26	0,51	0,53	16,24	12,05
Comércio e reparação	14,07	18,70	14,82	19,47	16,38	18,72	17,23	19,81
Alojamento e alimentação	3,97	3,95	2,71	3,04	6,40	6,30	3,10	3,90
Transporte, armazenagem e comunicação	0,62	0,95	5,10	6,10	0,83	0,99	6,92	7,89
Administração pública	3,69	6,05	4,50	5,95	4,69	6,63	4,98	5,92
Educação, saúde e serviços sociais	13,48	17,42	2,50	3,95	16,32	20,85	3,84	4,98
Serviços domésticos	16,04	10,88	0,89	0,65	14,82	9,50	0,70	0,55
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	4,14	4,29	2,34	2,43	5,48	5,38	2,31	2,84
Outras atividades	2,35	4,46	4,34	5,83	4,54	6,06	5,25	6,87
Atividades mal definidas ou não-declaradas	0,05	0,03	0,44	0,41	0,04	0,01	0,15	0,03
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborada pelos autores a partir das PNADs de 2005 e 2014.

Cabe destaque a concentração elevada de mulheres em serviços domésticos, especialmente as negras, característica histórica da segregação imposta pelo mercado de trabalho a esse segmento da população, cujas raízes remontam à tradição escravocrata, patriarcalista e aos ciclos posteriores de desvalorização social nos quais está imersa a população negra no Brasil. Em 2005, 16,04% das mulheres negras desenvolviam serviços domésticos, percentual que apresenta leve redução para 14,82%, em 2014. Isso impõe, à parte expressiva destas mulheres, condições gerais de trabalho especialmente precarizadas. De modo geral, o serviço doméstico é marcado pelo seu maior nível de insegurança, constatando-se que, em muitos casos, tais trabalhadores encontram-se na informalidade, sem carteira de trabalho e, conseqüentemente, legalmente desamparados (LOPES; LUCILVO FILHO; LIMA, 2018). As conquistas recentes no âmbito da legislação trabalhista brasileira, com a aprovação da “Proposta de Emenda à Constituição (PEC) das Domésticas”, por meio da Emenda Constitucional nº 72/2013, além da Lei Complementar nº 150/2015, ampliam os direitos destes trabalhadores, contribuindo para redução de distorções históricas, por vezes desumanas e inóspitas, criando um ambiente de trabalho mais dignificante. Todavia, os efeitos das mudanças institucionais nesse campo ainda não puderam ser captados, pela limitação imposta pelo período de análise.

Um indicador positivo do melhoramento das condições do mercado de trabalho recente no Brasil é a maior tendência de formalização, fenômeno que se repete no Nordeste brasileiro em todos os grupos analisados, quando aumentam os percentuais de trabalhadores com carteira assinada. Apesar da diminuição da informalidade das mulheres negras em 10,62 p.p., 55,02% destas trabalhadoras ainda estão, em 2014, alijadas de rendimentos através de carteira assinada (Tabela 3).



**Tabela 3 – Nordeste – Ocupação de mulheres e homens, negros e não negros, segundo – 2005/2014**

Situação ocupacional	2005				2014			
	Mulher		Homem		Mulher		Homem	
	Negra	Não negra	Negro	Não negro	Negra	Não negra	Negro	Não negro
Com Carteira Assinada	34,46	45,17	41,55	48,01	44,98	53,60	55,56	56,90
Sem Carteira Assinada	65,54	54,83	58,45	51,99	55,02	46,40	44,44	43,10

Fonte: elaborada pelos autores a partir das PNADs de 2005 e 2014.

A Tabela 4 revela uma outra face positiva da dinâmica do emprego no Nordeste, quando melhora a distribuição de trabalhadores em favor da categoria empregado com carteira. A formalização experimentada no mercado não é praticamente sentida para o caso dos trabalhadores domésticos, que em sua maioria ainda trabalha sem carteira assinada. A segunda categoria que mais ocupa trabalhadoras negras é a de domésticas sem carteira, que somada a outros empregados sem carteira perfaz um total de 28,88% das mulheres negras. Esse percentual praticamente se mantém para 2014.

**Tabela 4 – Nordeste – Ocupação de mulheres e homens, negros e não negros, segundo posição na ocupação – 2005/2014**

Posição na ocupação	2005				2014			
	Mulher		Homem		Mulher		Homem	
	Negra	Não negra	Negro	Não negro	Negra	Não negra	Negro	Não negro
Empregado com carteira	12,62	18,71	19,43	21,62	20,06	25,87	29,29	28,95
Militar	0,00	0,02	0,27	0,37	0,02	0,03	0,26	0,32
Funcionário público estatutário	7,12	9,76	3,36	4,62	9,34	11,97	4,07	5,48
Outros empregados sem carteira	13,89	15,22	27,17	23,16	15,18	16,54	23,20	21,70
Trabalhador doméstico com carteira	2,04	1,53	0,30	0,19	2,45	1,95	0,26	0,19
Trabalhador doméstico sem carteira	14,00	9,35	0,59	0,47	12,36	7,54	0,43	0,37
Conta própria	20,41	18,82	31,11	30,18	20,56	17,67	28,75	28,34
Empregador	1,27	3,00	2,89	6,13	1,04	2,85	2,42	4,93
Trabalhador na produção para o próprio consumo	13,15	10,79	4,32	4,62	13,02	9,97	7,94	7,03
Trabalhador na construção para o próprio uso	0,07	0,02	0,26	0,10	0,02	0,00	0,18	0,08
Não-remunerado	15,44	12,78	10,31	8,55	5,94	5,59	3,18	2,62
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborada pelos autores a partir das PNADs de 2005 e 2014.

Chama atenção a concentração elevada da população que trabalha por conta própria, principalmente homens e mulheres não negras. A lógica dessas ocupações deve ser vista muito menos pela ótica de uma cultura empreendedora e muito mais pela desestruturação de parte do mercado menos dinâmico nacional e pela disputa dos melhores postos de trabalho por trabalhadores melhor qualificados, processo que força indivíduos em sua maioria à busca de garantias para sua sobrevivência, essencialmente ligadas à informalidade. Esse trabalhador atua no mercado por meio do uso intensivo de sua própria força laboral (CACCIAMALI, 2000), não dispõe de recursos para a melhor capitalização e para proviões em tecnologias que lhes garantam competitividade, além de estarem muito mais vulneráveis aos ciclos recessivos da economia doméstica. Se se considera a produção para o autoconsumo, a distribuição de trabalhadores nessas duas categorias revelam ocupações em sua maioria ligadas a forma de trabalho precárias e de baixa produtividade, faixas que se apresentam sem muitas alterações entre 2004 e 2014. No caso das mulheres negras, 13% destas trabalham apenas para o autoconsumo, mostrando grande vulnerabilidade desta população e que grandes são os desafios para a mudança desta situação, mesmo considerando uma década onde melhoram as condições do mercado de trabalho em geral (Tabela 4).

Os dados de escolaridade e remuneração constituem-se bons indicadores do perfil dos trabalhadores e trabalhadoras nordestinos. O fenômeno brasileiro de que a mulher apresenta em média mais anos de estudo que os homens se repete no Nordeste. Esse é um dos fatores apontados por Bruschini e Lombardi (2003, 2008) como responsável pelo ingresso e ascensão das mulheres no mercado de trabalho recente. As mulheres não negras são a parcela da população que apresenta as maiores médias de anos de estudo tanto em 2005, como em 2014. E os negros, homens e mulheres, têm menos anos de estudo nos dois anos analisados. Porém, uma certa tendência de convergência, não necessariamente confirmada em médio prazo, é constatada quando são as mulheres negras que mais melhoram sua média de estudo (variação de 0,44%), seguida dos homens negros (variação de 0,41%).

**Tabela 5 – Nordeste – Ocupação de mulheres e homens, negros e não negros, segundo média de anos de estudo – 2005/2014**

Segmentos	2005	2014	Variação
Mulher negra	2,98	3,42	0,44
Mulher não negra	3,36	3,73	0,37
Homem negro	2,75	3,16	0,41
Homem não negro	3,15	3,52	0,37

Fonte: elaborada pelos autores a partir das PNADs de 2005 e 2014.

A distribuição de trabalhadores e trabalhadoras por faixas que medem o número de anos de estudo é apresentada na Tabela 6. É possível constatar que parcela considerável da mão de obra regional ainda possui baixa escolaridade, com grande concentração nas faixas até 3 anos de estudo, o que representa severa restrição à absorção dessa população em empregos que exigem melhor qualificação e ofereçam maior remuneração. Contudo, essa concentração se reduz em todas as categorias consideradas, embora mais intensamente para homens negros (queda de 11,16%) e mulheres negras (queda de 9,17%). Em 2005, a faixa que mais concentrava a mão de obra nordestina era a de 4 a 7 anos de estudo, havendo, para 2014, uma melhor redistribuição em faixas com mais anos de estudo. Os trabalhadores mais escolarizados, que detêm acima de 11 anos de estudo, aumentam entre 2005 e 2014, sendo as mulheres negras, novamente, a categoria que mais desloca mão de obra pra essas faixas de escolaridade.

**Tabela 6 – Nordeste – Ocupação de mulheres e homens, negros e não negros, segundo anos de estudo – 2005/2014**

Anos de estudo	2005				2014			
	Mulher		Homem		Mulher		Homem	
	Negra	Não negra	Negro	Não negro	Negra	Não negra	Negro	Não negro
Sem instrução e menos de 1 ano	18,98	14,80	21,84	16,86	14,83	11,62	17,39	13,67
1 a 3 anos	17,57	13,85	22,05	17,48	12,55	10,20	15,33	12,06
4 a 7 anos	31,12	27,55	30,21	27,99	24,98	23,19	27,94	25,21
8 a 10 anos	13,74	14,71	12,19	13,70	16,36	14,51	15,71	14,98
11 a 14 anos	16,47	22,58	12,29	19,17	25,89	29,50	20,46	26,12
15 anos ou mais	2,12	6,51	1,43	4,80	5,38	10,99	3,17	7,97
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborada pelos autores a partir das PNADs de 2005 e 2014.

A análise da remuneração média no Nordeste repete o que já foi constatado no Brasil: que as mulheres, mesmo com maior escolaridade, auferem menores rendimentos do que os homens, apesar da tendência de redução do hiato salarial na economia brasileira (BANDEIRA; MELO; PINHEIRO, 2010; QUIRINO, 2012). Em 2005, na categoria negros, as mulheres ganhavam 35% menos que os homens e entre não negros, as mulheres ganhavam a menos 30%. Em 2014, essas diferenças se reduzem a 29,3% e 21%, respectivamente (Tabela 7).

Relativo à evolução dos rendimentos, a política de valorização do salário mínimo se faz sentir na melhoria considerável dos rendimentos médios, ficando os melhores ganhos para as mulheres negras (81,05%), seguidas dos homens negros (65,55%). Porém, quando se consideram as segregações por raça e gênero, a diferença entre o pior rendimento (mulher negra) e o melhor rendimento (homem branco) aumenta de 38%,

em 2005, para 50,1%, 2014, revelando o longo caminho a ser percorrido para a redução de vulnerabilidades históricas e correção de distorções que atingem por gerações o mercado de trabalho e a sociedade brasileira.

**Tabela 7 – Nordeste – Ocupação de mulheres e homens, negros e não negros, segundo remuneração média em reais\* – 2005/2014**

Segmentos	2005	2014	Varição
Mulher negra	380,44	688,81	81,05
Mulher não negra	699,47	1.084,46	55,04
Homem negro	589,09	975,25	65,55
Homem não negro	997,79	1.376,01	37,91

Fonte: elaborada pelos autores a partir das PNADs de 2005 e 2014.

\*Valores deflacionados com base no Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), a preços de 2014.

Os dados da Tabela 8 revelam uma das faces mais brutais da precarização do trabalho no Brasil, aqui reproduzidos pelo Nordeste, que é o baixo salário auferido pela mão de obra. Em 2005, 95% das mulheres negras recebiam até um salário mínimo, mulheres não negras, 88%, homens negros, 92% e homens não negros, 82%. Apesar de expressiva a redução do número de trabalhadores e trabalhadoras nessa faixa de remuneração no ano de 2014, a redistribuição ocorre basicamente em favor de ganhos salariais entre 1 e 2 SM. Em 2014, apenas 6,8% das mulheres negras ganham entre 2 e 4 SM, enquanto para homens brancos esse percentual atinge 13,2%.

**Tabela 8 – Nordeste – Ocupação de mulheres e homens, negros e não negros, segundo faixas de rendimento, em salários mínimos – 2005/2014**

Faixas de rendimento	2005				2014			
	Mulher		Homem		Mulher		Homem	
	Negra	Não negra	Negro	Não negro	Negra	Não negra	Negro	Não negro
de 0 a 1/2 SM	85,54	72,91	74,77	63,07	41,25	30,83	27,30	23,00
de 1/2 a 1 SM	9,40	14,87	16,76	19,21	31,51	28,46	30,71	27,37
de 1 a 2 SM	3,54	7,18	5,69	9,99	17,57	22,50	27,04	25,70
de 2 a 3 SM	0,87	2,20	1,23	2,82	4,99	7,79	7,86	10,35
de 3 a 4 SM	0,35	1,27	0,76	1,85	1,81	2,49	2,11	2,87
de 4 a 5 SM	0,09	0,30	0,17	0,50	1,32	2,55	1,97	3,42
acima de 5 SM	0,21	1,26	0,63	2,56	1,55	5,37	3,01	7,30
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborada pelos autores a partir das PNADs de 2005 e 2014.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, a melhoria das condições econômicas e do mercado de trabalho experimentada pelo Brasil, especialmente nos anos 2000, ampliam as oportunidades reservadas às mulheres e se estendem, embora de forma diferenciada, condicionando um novo padrão de inserção das mulheres negras no mercado de trabalho. Esse padrão é também em parte influenciado por uma mudança societária que traz, subjacente a uma maior valorização da mulher na sociedade, um conjunto de políticas afirmativas em benefício de grupos historicamente discriminados.

Apesar da melhoria incontestável de indicadores do mercado de trabalho da mulher negra no Nordeste, como o melhor ritmo de crescimento da população ocupada, queda mais intensa do desemprego, maior variação da média de anos de estudo, além de ganhos significativos de participação em melhores faixas de escolaridade, a face do desemprego

e da informalidade ainda é negra e feminina. Ainda, se se acredita que só a qualidade das ocupações pode contribuir para a presença mais decente das mulheres negras nos espaços laborais e de sua permanência nos mesmos, a larga concentração destas em atividades com perfil mais degradante, com maior rotatividade e piores salários demonstra o longo caminho a ser percorrido em busca de políticas mais inclusivas e focalizadas para a eliminação e não apenas suavização de disparidades e segregações. Portanto, a consolidação e amplificação de medidas afirmativas podem se constituir num termômetro para mudanças mais estruturais nessa participação da mulher negra na economia e sociedade brasileiras, diminuindo a sua vulnerabilidade a tensões conjunturais.

Ressalte-se que as mudanças ocorridas a partir de 2016, subsequente à ruptura institucional e democrática, consubstanciadas na queda do governo de Dilma Rousseff, ameaçam, de forma generalizada, os avanços obtidos no sentido de se reverterem as assimetrias históricas presentes no mercado de trabalho nacional.

Devem contribuir para isso a política macroeconômica de austeridade fiscal e monetária, as reformas institucionais em curso (previdenciária, tributária e administrativa, em nível federal, estadual e municipal), a inflexão na trajetória de expansão de gastos sociais, a indefinição quanto aos rumos de políticas setoriais, regionais, afirmativas e a necropolítica<sup>10</sup> que atinge pobres, negros, mulheres, jovens e idosos. Tem-se, ainda, como agravante, a severa contração que devem experimentar as economias mundial e brasileira em 2020 e nos anos subsequentes, no cenário de pandemia global, associada à COVID-19, sendo essas populações as mais sensíveis aos cenários de austeridade e crise societária e econômica geral.

---

<sup>10</sup> Caracterização usada por Mbembe (2018) referente às formas contemporâneas que subjagam a vida ao poder da morte.



## REFERÊNCIAS

ALVES, C. L. B. *et al.* Mercado de trabalho e vulnerabilidade ocupacional na região metropolitana do Cariri. *In*: MORETTO, A. J. *et al.* (org.). **As transformações no mundo do trabalho e o sistema público de emprego como instrumento de inclusão social**. Fortaleza: IDT, 2018. p. 129-158. Disponível em: [http://www.idt.org.br/PortalIDT/Arquivos/Publicacoes/012\\_As\\_Transformacoes\\_no\\_Mundo\\_do\\_Trabalho.pdf](http://www.idt.org.br/PortalIDT/Arquivos/Publicacoes/012_As_Transformacoes_no_Mundo_do_Trabalho.pdf). Acesso em: 20 maio 2020.

ALVES, J. E. D. A transição demográfica e a janela de oportunidade. **Blaudel Papers**, São Paulo, v. 1, p. 1-13, 2008. Disponível em: <http://en.braudel.org.br/research/archive/downloads/a-transicao-demografico-e-a-janela-de-oportunidade.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Lutas camponesas no Nordeste**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1989.

ARAUJO, V. L.; GENTIL, D. L. **Avanços, recuos, acertos e erros**: uma análise da resposta da política econômica brasileira à crise financeira internacional. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. (Texto para discussão, n. 1602). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1602.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1602.pdf). Acesso em: 20 maio 2020.

BANDEIRA, L.; MELO, H. P.; PINHEIRO, L. S. "Mulheres em dados: o que informa a PNAD/IBGE, 2008". **Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**, ed. especial, Brasília, DF, p. 107-119, jul. 2010. Disponível em: [http://www.observatoriodenegero.gov.br/menu/publicacoes/revista-do-observatorio-edicao-especial-tema-autonomia-economica-empoderamento-e-insercao-das-mulheres-no-mercado-de-trabalho-julho-2010/at\\_download/file](http://www.observatoriodenegero.gov.br/menu/publicacoes/revista-do-observatorio-edicao-especial-tema-autonomia-economica-empoderamento-e-insercao-das-mulheres-no-mercado-de-trabalho-julho-2010/at_download/file). Acesso em: 20 maio 2020.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (org.). **Brasil**: entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 57-110.

BARBOSA, W. L. **Cultura negra e dominação**. Porto Alegre: Unisinos, 2002. (Coleção Aldus, v. 9).

BENTO, M. A. S. A mulher negra no mercado de trabalho. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 3, n. 2, 1995. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16466/15036>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano CXXVI, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 1, 10 jan. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm). Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção, Brasília, DF, p. 7, 14 jan. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm). Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 21 jul. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm). Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. 2012. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 1, 30 ago. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm). Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 369, 6 jan. 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7716.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm). Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 9.459, de 13 de maio de 1997. Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescenta parágrafo ao art. 140 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 9901, 14 maio 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9459.htm). Acesso em: 15 maio 2020.

BRITO, F. Transição demográfica e desigualdades sociais no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 5-26, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbepop/v25n1/v25n1a02.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRUSCHINI, C.; LOMBARDI, M. R. Mulheres e homens no mercado de trabalho brasileiro: um retrato dos anos 1990. *In*: MARUANI, M.; HIRATA, H. **As novas fronteiras da desigualdade**: homens e mulheres no mercado de trabalho. São Paulo: SENAC, 2003.

BRUSCHINI, C.; LOMBARDI, M. R. Trabalho, educação e rendimento das mulheres no Brasil em anos recentes. *In*: HIRATA, H.; SEGNINI, L. (org.). **Organização, trabalho e gênero**. São Paulo: Editora Senac, 2008.

CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 14, p. 153-174, jun. 2000. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/507/06-Cacciamali.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

COUTINHO, L.; BALTAR, P.; CAMARGO, F. Desempenho industrial e emprego sob a política de estabilização. *In*: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Brasil: abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1999.

DAVIS, A. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIEESE. A mulher negra no mercado de trabalho metropolitano: inserção marcada pela dupla discriminação. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, ano II, n. 14, nov. 2005. Disponível em: [https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2005/estpesq14112005\\_mulhernegra.pdf](https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2005/estpesq14112005_mulhernegra.pdf). Acesso em: 29 out. 2018.

GARCIA, P. P. Análise das ações afirmativas à luz do princípio da igualdade. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 3160, 25 fev. 2012.

GENTIL, D.; HERMANN, J. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 3, p. 793-816, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ecos/v26n3/1982-3533-ecos-26-03-793.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA**: banco de tabelas estatísticas. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/ipca15/brasil>. Acesso em: 20 maio 2020.

LEONE, E. T.; BALTAR, P. A mulher na recuperação recente do mercado de trabalho brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 233-249, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbepop/v25n2/v25n2a03.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

LIMA, M.; RIOS, F.; FRANÇA, D. Articulando gênero e raça: a participação das mulheres negras no mercado de trabalho (1995-2009). *In*: MARCONDES, M. M. *et al.* (org.). **Dossiê mulheres negras**: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 53-80. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_dossie\\_mulheres\\_negras.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dossie_mulheres_negras.pdf). Acesso em: 25 ago. 2018.

LOPES, K.; LUCILVO FILHO; LIMA, L. C. Emprego doméstico: evolução ou precarização? Uma comparação dos anos de 2004 e 2014. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 20., 2016, Poços de Caldas.

**Anais eletrônicos** [...]. Poços de Caldas: ABEP, 2016. Disponível em: <http://abep.org.br/xxencontro/files/paper/1027-809.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. N-1 Edições, 2018.

MARTINS, S. S. Direito e combate à discriminação nacional no Brasil. *In*: HUTLEY, L.; GUIMARÃES, A. S. A (org.). **Tirando a máscara**: ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MUNANGA, K.; GOMES, N. L. **O negro no Brasil de hoje**. São Paulo: Global, 2006.

NERI, M. C.; CAMARGO, J. M.; REIS, M. C. **Mercado de trabalho nos anos 90**: fatos estilizados e interpretações. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n. 743). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0743.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0743.pdf). Acesso em: 20 maio 2020.

NOGUEIRA, B. I. **Significações do corpo negro**. 1998. 146 f. Tese (Doutorado em Psicologia) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998. Disponível em: [www.ammapsique.org.br/baixa/corpo-negro.pdf](http://www.ammapsique.org.br/baixa/corpo-negro.pdf). Acesso em: 22 out. 2018.

OLIVEIRA, M. F. A política externa brasileira no governo Lula (2003-2010): um exercício de autonomia pela assertividade. *In*: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014, Brasília, DF. **Anais eletrônicos** [...]. Brasília, DF: ABCP, 2014. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/index.php/system/files/documentos/eventos/2017/03/politica-externa-brasileira-governo-lula-2003-2010-exercicio.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

PEREIRA, B. P. De escravas a empregadas domésticas: a dimensão social e o “lugar” das mulheres negras no pós-abolição. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA ANPUH: 50 ANOS, 26., 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: ANPUH-SP, 2011. Disponível em: [http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308183602\\_AR-QUIVO\\_ArtigoANPUH-Bergman.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308183602_AR-QUIVO_ArtigoANPUH-Bergman.pdf). Acesso em: 1 mar. 2019.

QUIRINO, R. Trabalho da mulher no Brasil nos últimos 40 anos. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 8, n. 15, p. 90-102, 2002. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/2596/1693>. Acesso em: 20 maio 2020.

TRIPPJA, L. M.; BARACAT, E. M. A discriminação da mulher negra no mercado de trabalho e as políticas públicas. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, v. 3, n. 32, p. 26-38, jul./ago. 2014. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/94254>. Acesso em: 20 out. 2018.

VENTURI, A.; MATTEI, L. Mudança no mercado de trabalho e a condição da inserção da mulher catarinense. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINESE, 2., 2008, Chapecó. **Anais eletrônicos** [...]. Chapecó: [s.n.], 2008. p. 684-702. Disponível em: <https://necat.ufsc.br/files/2011/10/Lauro-2008.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2019.

VIEIRA, B. Mulheres negras no mercado de trabalho brasileiro: um balanço das políticas públicas. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 11., 2017, Florianópolis. **Anais eletrônicos** [...]. Florianópolis: [s.n.], 2017. p. 1-19. Disponível em: [http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499353872\\_AR-QUIVO\\_Mulheresnegrasnomercadodetrabalhobrasileiro.pdf](http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499353872_AR-QUIVO_Mulheresnegrasnomercadodetrabalhobrasileiro.pdf). Acesso em: 30 set. 2018.

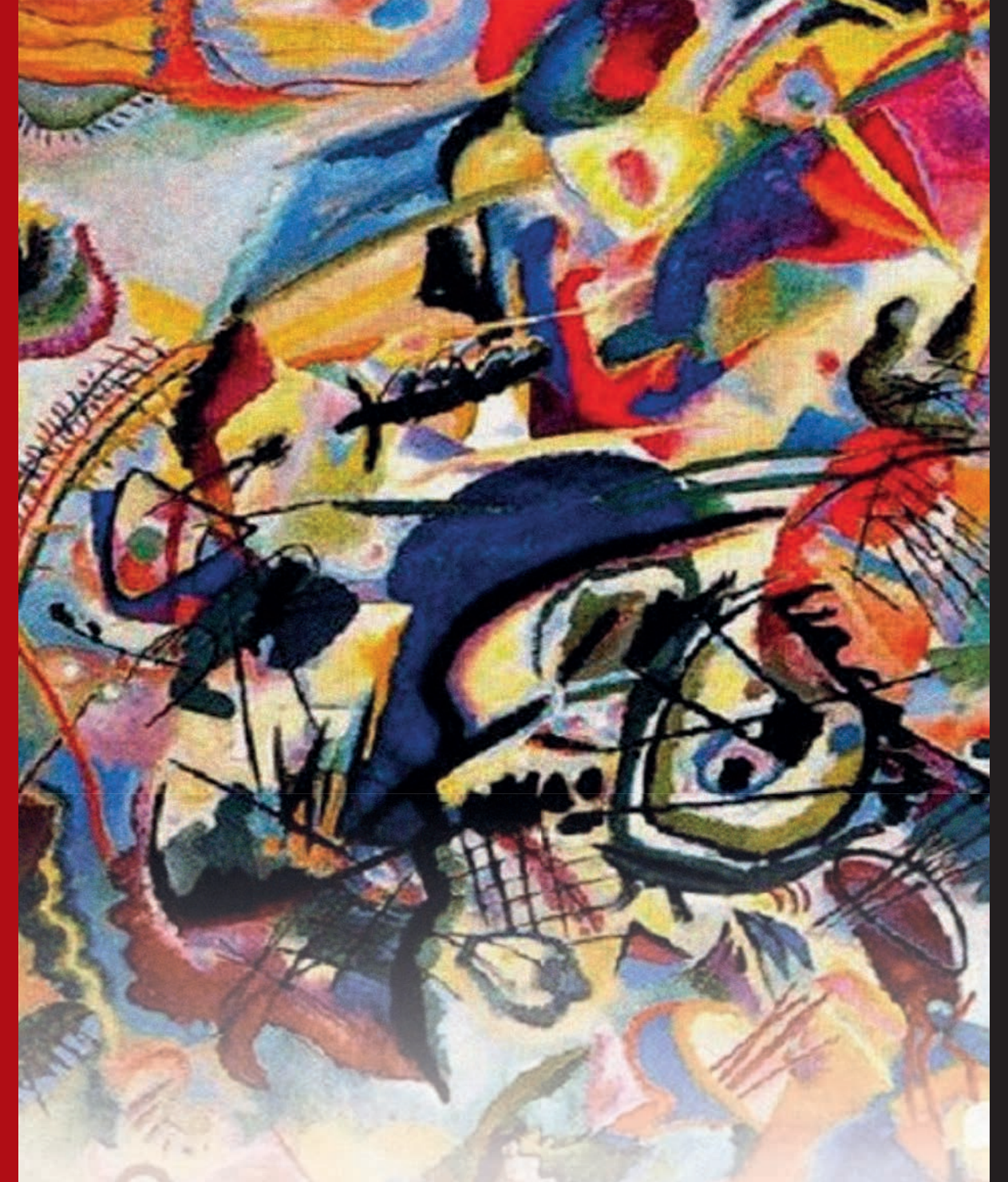












**REALIZAÇÃO**



**APOIO**

