

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO**  
**ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA ECONOMIA E NEGÓCIOS (EPPEN)**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO**

**FRANCISCO THAINAN DINIZ MAIA**

**DESINDUSTRIALIZAÇÃO, MERCADO DE TRABALHO E PROTEÇÃO SOCIAL: A  
ECONOMIA BRASILEIRA NAS DÉCADAS DE 1990/2000/2010**

Osasco

2022

FRANCISCO THAINAN DINIZ MAIA

**DESINDUSTRIALIZAÇÃO, MERCADO DE TRABALHO E PROTEÇÃO SOCIAL:  
A ECONOMIA BRASILEIRA NAS DÉCADAS DE 1990/2000/2010**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento do Departamento de Economia da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, da Universidade Federal de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Soares de Carvalho.

Osasco

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Unifesp Osasco, CRB-8: 3998,  
e Departamento de Tecnologia da Informação Unifesp Osasco,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M217d MAIA, Francisco Thainan Diniz  
Desindustrialização, mercado de trabalho e proteção social: a  
economia brasileira nas décadas de 1990/2000/2010 /  
Francisco Thainan Diniz Maia. - 2022.  
149 f. :il.

Dissertação (Mestrado em Economia e Desenvolvimento) -  
Universidade Federal de São Paulo - Escola Paulista de Política,  
Economia e Negócios, Osasco, 2022.

Orientador: Marcelo Soares de Carvalho.

1. Desindustrialização. 2. Mercado de trabalho. 3. Proteção  
social. 4. Economia - Brasil. 5. Macroeconomia. I. Carvalho,  
Marcelo Soares de, II. Dissertação - Unifesp/EPPEN. III. Título.

CDD: 330.981

THAINAN, Francisco. **Desindustrialização, mercado de trabalho e proteção social: A economia brasileira nas décadas de 1990/2000/2010.** Dissertação (Mestrado) apresentada à Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovado em: 24 de março de 2023

Banca Examinadora

Prof. Dr. Julio Zorzenon Costa

Instituição: Universidade Federal de São Paulo

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Daniel Feldmann

Instituição: Universidade Federal de São Paulo

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Antônio Corrêa de Lacerda

Instituição: Pontifícia Universidade de São Paulo

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Dedico este trabalho aos meus pais, a minha esposa e a minha filha com admiração e gratidão por seu apoio, carinho e presença ao longo do período de elaboração deste trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Tenho muito a agradecer aos meus pais, Maria Valdilene e Genário, por toda a motivação e horas trabalhadas longe dessas páginas para que fosse possível o acesso dos filhos a algo que não tiveram durante a vida. Gostaria de agradecer também a todo aprendizado que me passaram e dizer que tenho muito orgulho dos primeiros professores de vida que tive.

Durante o desenvolvimento dessa dissertação, foi fundamental a participação de minha companheira Ingridy que mesmo diante de todos os desafios foi um ombro amigo e a melhor companheira para dividir o peso do mundo. Nesse processo, tornou-se também a melhor mãe, gerando nossa pequena Luna, presente mais importante da minha vida.

Sou grato aos meus amigos João Pedro e Daniel por todas as nossas histórias vividas e também aos meus amigos, Thalita Helena, Alexandre Farias, Jailson Sena e Bruno que muito enriqueceram o meu crescimento intelectual contribuindo com o debate de ideias econômico, filosóficos e matemáticos.

Por fim, agradeço ao professor Marcelo, por toda a sua paciência e pelo suor perdido durante a edificação dessa dissertação, figura importantíssima para a construção do meu pensamento e o melhor orientador que esse trabalho poderia ter, gostaria de cumprimentar também a professora Luciana, por toda a solidariedade e trabalho desenvolvido em prol da excelência do programa de mestrado em desenvolvimento econômico da Universidade Federal de São Paulo, enxergando em nós alunos a nossa essência humana.

O presente é, em si mesmo, uma crítica intrínseca ao  
que aconteceu.  
(GRAMSCI, Antonio, 1974)

A primeira condição para modificar a realidade é  
conhece-la.  
(GALEANO, Eduardo, 1971)

## RESUMO

THAINAN, Francisco. **Desindustrialização, mercado de trabalho e proteção social: A economia brasileira nas décadas de 1990/2000/2010**. 2023. 149 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2023.

**Resumo:** O presente trabalho tem por objetivo apresentar os impactos da desindustrialização brasileira no funcionamento do mercado de trabalho e suas inferências sobre a estrutura do orçamento da Seguridade Social Brasileira. Nesse sentido, discorrerá sobre as particularidades do processo de desindustrialização dos países subdesenvolvidos e desenvolvidos, a formação do mercado de trabalho no capitalismo avançado e no brasileiro, bem como, a concepção política de um Estado de proteção social no bojo do capitalismo desenvolvido e nacional. Por fim, serão levantadas algumas reflexões sobre as profundas transformações da estrutura produtiva brasileira ocorridas a partir da década de 1990 e a ausência de um padrão de desenvolvimento alternativo a partir desse momento histórico; o que, na nossa concepção, resultou em discursos econômicos de austeridade que pouco, ou nada, fizeram para resolver os problemas econômicos que se propunham a equacionar, ao contrário, conforme apresentado ao longo do trabalho, apenas os acentuaram, contribuindo para uma dinâmica econômica de baixos níveis de crescimento.

**Palavras-chave:** Desindustrialização. Mercado de Trabalho. Proteção Social. Economia Brasileira. Macroeconomia.



## ABSTRACT

THAINAN, Francisco. **Desindustrialization, labor market and social protection**. 2023. 149 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2023.

**Abstract:** This paper aims to present the impacts of Brazilian deindustrialization on the functioning of the labor market and its inferences on the structure of the Brazilian Social Security organization. In this sense, it will discuss the particularities of the deindustrialization process of underdeveloped and developed countries, the formation of the labor market in advanced and non-Brazilian capitalism, as well as the political conception of a non-underdeveloped and national social protection State. capitalism. Finally, some reflections will be raised on the profound transformations of the Brazilian productive structure that occurred since the 1990s and in the absence of an alternative development pattern from this historical moment; or that, in our conception, resulted in economic austerity discourses that did little, or nothing, to solve the economic problems that they intend to solve, on the contrary, as presented throughout the work, little accentuated them, contributing to a dynamic economy of low growth levels.

**Key-Words:** Deindustrialization. Labor Market. Social Protection. Brazilian Economy. Macroeconomics.

**LISTA DE FIGURAS**

| <b>Título</b>   | <b>Pag.</b> |
|---|-------------|
| GRÁFICO 1: Alíquotas nominais médias de importação (1988-2000)  | 95          |
| GRÁFICO 2: Indústria de transformação (% PIB), Brasil 1947-2017, a preços correntes: nova série compatibilizada para o SCN Ref. 2010 com o ajuste para dummy financeiro | 103         |
| GRÁFICO 3: Tamanho total e taxa de crescimento da PIA de 15 a 64 anos de idade – 1980-2050  | 108         |

## LISTA DE TABELAS

| <b>Título</b>   | <b>Pág.</b> |
|---|-------------|
| TABELA 1 – Variação do PIB, Variação da produção industrial, Formação Bruta de Capital Fixo e taxa de Inflação Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP – DI): 1968-1973 (%) | 63          |
| TABELA 2 - Evolução Fluxo de imigrantes por nacionalidade no estado de São Paulo 1880-1939  | 69          |
| TABELA 3: Variação de pessoal ocupado 1939 / 1949 / 1959  | 75          |
| TABELA 4 - Número de migrantes (Rural-Urbano) para os períodos 1950-1960; 1960-1970; 1970-1980 no Brasil e por região   | 76          |
| TABELA 5 - Relação do número de migrantes (Rural-Urbano) com a população total (em %) para os períodos 1950-1960; 1960-1970; 1970-1980 no Brasil e por região                             | 77          |
| TABELA 6 - Geração de empregos na Manufatura e em serviços (Média Anual)  | 78          |
| TABELA 7 - Legislação social (1890-1927)  | 80          |
| TABELA 8 - Legislação social (1930-1945)  | 83          |
| TABELA 9 - Legislação social (1964-1984)  | 87          |
| TABELA 10 – Coeficiente de Penetração - 1990-1995 – Por categoria de uso  | 98          |
| TABELA 11 - População ocupada (15 anos ou mais - média percentual anual)  | 109         |
| TABELA 12 - Índice de Precariedade do trabalho (Médias anuais) – Regiões metropolitanas   | 113         |
| TABELA 13 – Ocupação por faixas de remuneração  | 113         |
| TABELA 14 – Ocupações por ramo de atividade, 2003 – 2014  | 114         |
| TABELA 15 - População ocupada (15 anos ou mais - média percentual anual)  | 114         |
| TABELA 16 - Legislação social (1988-1994)   | 120         |
| TABELA 17 - Legislação social (1995-2002)   | 122         |
| TABELA 18 - Legislação social (2003-2010)   | 126         |
| TABELA 19 - Legislação social (2011-2015)   | 128         |
| TABELA 20 - Legislação social (2015-2018)   | 130         |

### LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| <b>Sigla</b> | <b>Descrição</b>                                       |
|--------------|--|
| PIB          | Produto Interno Bruto                                  |
| CLT          | Consolidação das Leis do Trabalho                      |
| IOF          | Imposto sobre operações financeiras                    |
| CPMF         | Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira  |
| COFINS       | Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| OSS          | Orçamento da Seguridade Social                         |
| IBGE         | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística        |
| BNDE         | Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico            |
| BNDES        | Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social   |
| IPI          | Imposto sobre Produtos Industrializados                |
| BNH          | Banco Nacional da Habitação                            |
| CUT          | Central Única dos Trabalhadores                        |
| EC           | Emenda Constitucional                                  |
| IPCA         | Índice de Preços ao Consumidor Amplo                   |
| DRU          | Desvinculação de Receitas da União                     |
| DASP         | Departamento Administrativo do Serviço Público         |
| SELIC        | Sistema Especial de Liquidação e de Custódia           |
| TN           | Tesouro Nacional                                       |
| URV          | Unidade Real de Valor                                  |

## SUMÁRIO

|   |            |
|---|------------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>15</b>  |
| <b>1 CONCEPÇÕES INCIPIENTES .....</b>   | <b>18</b>  |
| 1.1 Desindustrialização: Conceitos e medidas .....  | 18         |
| 1.2 Subdesenvolvimento, industrialização e os pensamentos de Prebisch, Kalecki e Furtado<br>.....                                 | 26         |
| 1.3 Mercado de Trabalho.....  | 36         |
| <b>2 MERCADO DE TRABALHO URBANO NO BRASIL: ASSALARIAMENTO,<br/>INDUSTRIALIZAÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL .....</b>                       | <b>45</b>  |
| 2.1 Gênese Brasileira: Formação Industrial .....  | 45         |
| 2.1.1 Acumulação cafeeira e crescimento industrial (1889 – 1933) .....  | 46         |
| 2.1.2 A Grande Depressão e o crescimento industrial brasileiro .....  | 49         |
| 2.1.3 Do Nacionalismo de Getúlio ao Plano de Metas de Juscelino Kubitschek .....  | 53         |
| 2.1.4 Da aflição ao milagre .....   | 56         |
| 2.2 Gênese Brasileira: Mercado de Trabalho .....  | 66         |
| 2.2.1 Aspectos Primários.....   | 66         |
| 2.2.2 Estruturação Institucional do Mercado de trabalho .....   | 72         |
| 2.3 Gênese Brasileira: Aspectos da Proteção Social .....  | 78         |
| 2.4 Guisa de síntese.....   | 87         |
| <b>3 DESINDUSTRIALIZAÇÃO E MERCADO DE TRABALHO URBANO NO BRASIL:<br/>DÉCADA DE 1980 EM DIANTE .....</b>                           | <b>89</b>  |
| 3.1 Crise da Dívida, estagflação, ajustes e desindustrialização: as décadas de 1980, 1990 e anos<br>2000 .....                    | 89         |
| 3.2 Desemprego em contexto de ajuste e reestruturação econômica: as iniciativas de flexibilização<br>do mercado de trabalho. .... | 108        |
| 3.3 A Constituição Federal de 1988 e o neoliberalismo: as marchas e contramarchas na proteção<br>social. ....                     | 120        |
| 3.4 Reformas setoriais, desonerações fiscais e viabilidade econômica de uma estrutura social ampla<br>e progressiva .....         | 132        |
| <b>CONCLUSÃO .....</b>  | <b>137</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>143</b> |

## INTRODUÇÃO

Atualmente se assiste à predominância de discursos pautados pela austeridade fiscal nas análises econômicas da grande mídia. Bombardeios com dados de déficits governamentais são realizados diuturnamente, e mediante a possibilidade de adoção de qualquer política social, a primeira questão que surge é sobre a capacidade de financiamento do Estado. Esta dissertação tem por objetivo trazer outro ponto de vista sobre o orçamento do Estado e os gastos do governo na área social. Desenvolvemos o argumento de que o Orçamento da Seguridade Social (OSS), tal como definido pela Constituição Federal brasileira, atualmente apresenta déficit justamente por que foi desenhado em função de um mercado de trabalho urbano fortemente baseado no assalariamento típico da indústria, setor que passa por conjunturas de crise, reestruturação e decrescimento, particularmente após a década de 1990.

A hipótese do trabalho é que a baixa capacidade de absorção de mão de obra do nosso mercado de trabalho e os saldos negativos no OSS são, em larga medida, resultados da reversão do processo industrializante e de uma reestruturação basal da economia nacional que resultou a reprimarização da nossa pauta exportadora. Em síntese, trataremos dos impactos da desindustrialização sobre a geração de postos de trabalho na economia brasileira e no OSS. Discorrendo sobre a desindustrialização, o mercado de trabalho e a proteção social como temas particularmente multifacetados, relacionando e determinando concomitantemente um ao outro.

A análise aqui proposta será realizada desde uma perspectiva teórica distinta daquela inspirada pelo princípio da austeridade fiscal como precondição da ordem econômica ótima, ainda que tal alinhamento teórico mereça apreciação crítica; o propósito de base do presente estudo é contribuir com esse debate, aqui apresentando uma perspectiva alternativa.

Para dar cabo de tal propósito, a dissertação será dividida em três capítulos, além dessa breve Introdução e da Conclusão. O primeiro deles desenvolverá uma apresentação teórica e histórica, com o objetivo de apresentar conceitos e abordagens teóricas relevantes para etapas seguintes do estudo. Num primeiro momento, serão apresentados os conceitos arquetípicos de desindustrialização dita “natural” e a “prematura”. Em um segundo momento, o trabalho tratará de visões teóricas acerca do Desenvolvimento Econômico, desde uma perspectiva estruturalista; conforme se pretende argumentar, o fenômeno do subdesenvolvimento tem suas particularidades históricas, materiais, sociais e econômicas, com cruciais reflexos na organização produtiva, na formação do mercado de trabalho, no desenvolvimento de instituições e mesmo na formação e funcionamento do sistema político.

Ainda nessa primeira parte, trataremos de contextualizar historicamente o processo de formação do mercado de trabalho sob o capitalismo, com destaque para o processo de formação da relação salarial que, conforme será indicado, assumiu a forma da regulação legal; e, como desdobramento histórico do processo de institucionalização do assalariamento (sobretudo) no capitalismo desenvolvido, será ainda descrito o processo de concessão de um amplo leque de direitos sociais e trabalhistas – salientando que, para que tal desfecho fosse possível, foram necessárias duas guerras mundiais (com a maior crise sistêmica entre elas), além da peculiaridade da organização geopolítica bipolar que sinalizava uma alternativa material ao sistema de mercado.

O segundo capítulo, estruturado em duas partes, terá como objetivo traçar um breve panorama histórico da formação do mercado de trabalho e do setor industrial no Brasil, explicitando que o processo de acumulação foi fortemente marcado por direcionamento estatal. Em sua primeira parte, este capítulo abordará o processo de industrialização brasileiro, apontando ainda certos aspectos anteriores a ele; será dada particular atenção para as relações que o Estado constitui com as forças de mercado, em marchas e contramarchas, no período entre as décadas de 1930 e de 1980. Em sua segunda parte, trataremos especificamente da constituição do mercado de trabalho urbano que, da institucionalização e estruturação do assalariamento no sistema econômico brasileiro e de como se deram as condições de reprodução da classe trabalhadora ao longo do processo de industrialização no Brasil; como corte final para esse bloco, também optamos pelo final da década de 1980.

O final do segundo capítulo da dissertação discorrerá sobre o processo de formação da estrutura de proteção social no Brasil; abordaremos o tema tendo como referência o processo histórico de configuração desse aparato no contexto do capitalismo desenvolvido, justamente para salientar as especificidades do caso nacional. Pretende-se argumentar que, no caso brasileiro, o padrão de proteção social também é resultado do seu peculiar processo de industrialização; nesse sentido, a própria organização do Estado brasileiro moderno, no que diz respeito ao estabelecimento de direitos de proteção social, esteve sempre vinculada ao processo de desenvolvimento industrial, em larga medida.

O capítulo derradeiro trará em suas linhas a economia brasileira em seus aspectos mais recentes, no tocante a (i) estrutura produtiva, (ii) mercado de trabalho e (iii) as idas e vindas do debate sobre a seguridade social no país. Cronologicamente, o capítulo abordará o período que se inicia na década de 1990; são ali brevemente tratados os três aspectos indicados, que, apesar de serem apresentados em subtópicos internos ao capítulo, estão diretamente relacionados. O

corte temporal aqui proposto merece destaque, uma vez que, nos referidos três âmbitos que permeiam nosso objeto de estudo, interpretamos que o processo de desenvolvimento econômico brasileiro foi interrompido naquela década, não tendo sido apresentado à sociedade um modelo alternativo àquele que vinha sendo conduzido até ali.

Assim sendo, o terceiro capítulo discorrerá sobre os desdobramentos da crise do modelo de industrialização que vinha sendo observado desde a década de 1930, a nova inserção no mercado internacional feita pelo Brasil, o problema inflacionário e a onda de reformas que foram observadas entre a última década do século XX até 2017, ano final, dada a disponibilidade de dados para a pesquisa. Além disso, trará as transformações que o novo modelo econômico, que interpretamos, como de baixo-dinamismo, impactou a legislação sob o mercado de trabalho, apontando as medidas de flexibilização, pautadas por um discurso, que conforme se verificará, não teve resultados práticos satisfatórios.

Por fim, pretende-se discutir o quanto as mudanças ocorridas na estrutura produtiva e no mercado de trabalho do país impactaram as possibilidades (especialmente em termos fiscais) de efetiva proteção social, nos termos originalmente concebidos no âmbito da Constituição Federal de 1988. Considerando a prematura desindustrialização da economia brasileira, o seu baixo dinamismo econômico, os crescentes níveis de informalidade e os problemáticos instrumentos fiscais de desvio de recursos do OSS, serão feitas breves reflexões sobre possibilidades de redefinição das bases sobre as quais se apoia a estrutura de proteção social no Brasil.



## **1 CONCEPÇÕES INCIPIENTES**

Para compreender as consequências que o processo de desindustrialização brasileira tem em relação ao mercado de trabalho e proteção social da classe trabalhadora é importante compreender alguns conceitos introdutórios, que serão trazidos nesse primeiro capítulo. Para fins didáticos o capítulo é constituído por três partes distintas, a primeira tratará do debate sobre a industrialização, apresentando seus conceitos basilares, a saber, desindustrialização natural e desindustrialização prematura, a discussão acerca da observância prática desses dois fenômenos, as causas que levam um país a passar por um ou outro processo e as principais teorias que são desenvolvidas a partir desses dois conceitos.

Em um segundo momento, serão apresentadas as teorias de três pensadores, Raul Prebisch, Celso Furtado e Michal Kalecki que evidenciam as diferenças entre pensar o desenvolvimento central e o periférico, através de uma análise dualista. Os autores trazem em suas obras, a ideia de que para pensar o problema industrial, presente sobretudo em países latinos, deve-se teorizar a partir de uma dinâmica peculiar e muito distinta dos países do centro econômico.

Para finalizar o capítulo, apresenta-se a estruturação do mercado de trabalho na Inglaterra, apontando uma consolidação que se deu sob a égide do fogo, de condições precárias de trabalho, desorganização urbana, proliferação de doenças motivadas pelo esgotamento físico e pela poluição presente no interior das fábricas. Nesse momento da dissertação, haverá também uma breve exposição sobre os movimentos em que as condições do trabalhador foram alteradas, motivadas, por verdadeiras revoluções sociais, crises, guerras e bipolaridade do sistema político e econômico, até a consolidação do estado de bem-estar social enquanto fenômeno ocidental. Esse contexto histórico é relevante, por situar historicamente o início do mercado de trabalho tipicamente industrial, objeto de análise desse trabalho de pesquisa.

### **1.1 Desindustrialização: Conceitos e Medidas**

Em uma interpretação da literatura econômica, o termo desindustrialização é adotado para se referir a perda relativa do emprego industrial em relação ao emprego total na economia, e também para a perda da participação da indústria de transformação no Produto Interno Bruto, em outras palavras um país passa por esse processo quando o número de trabalhadores industriais totais reduz, o que logicamente implica o crescimento relativo de alocação de mão-de-obra de outros setores, ou quando a fatia de bens industriais diminui enquanto a Renda

Nacional aumenta, ou permanece estagnada; além é claro, de uma situação em que a queda do Produto Nacional é menor que a queda da produção industrial. Vale salientar, que isso deve ocorrer de maneira sistemática e persistente, não faria sentido apontar um diagnóstico de desindustrialização para quedas relativas que sejam apenas pontuais na economia.

A primeira definição de desindustrialização foi desenvolvida pelos economistas Rowthorn e Wells, que argumentam que esse fenômeno é caracterizado pela redução permanente da participação da indústria no emprego total na renda, entretanto, a fundamentação teórica apresentada encontra alguns limites para interpretação causal na economia. É possível que determinada região econômica tenha quedas relativas de participação do emprego industrial no Produto Interno Bruto, e conseqüentemente do crescimento de outros setores econômicos, sem a alteração da planta produtiva inicial, pode-se ainda identificar uma queda contábil dos segmentos industriais decorrente de variações nos preços relativos oriundos de alterações nos custos de produtividade. (ROWTHORN&WELLS, 1997, P.6)

A partir desses aspectos de definição, foram mapeados pela teoria, dois tipos distintos de desindustrialização. O primeiro deles se trata do que ficou conhecido como desindustrialização natural, esse é o entendimento teórico de que a perda relativa no emprego e no PIB, com um crescimento da renda *per capita* tem como causa a elevação da elasticidade-renda dos serviços, que se torna maior do que a observada nos produtos industrializados, essa alteração se dá com o aumento da renda da população.

Isso ocorre, pois os serviços estariam classificados como bens superiores e à medida que se tem um crescimento na renda, há uma elevação mais que proporcional na demanda por esse setor, como consequência, no longo prazo, temos uma maior parcela da renda alocada no segmento terciário da economia. Logo, a causalidade parte de razões que estão localizadas no setor microeconômico, a população com uma renda maior consegue satisfazer as necessidades básicas e a partir daí os serviços passam a ser consumidos de maneira crescente. (CLARK, 1957)

Para além dessa argumentação, há um outro tipo de desindustrialização natural, ou benigna, como também é chamada pela literatura, existe a causalidade de o crescimento da produtividade da indústria ser maior do que o dos serviços, implicando a realocação de mão de obra para outros setores; diminuindo o peso do mercado de trabalho industrial na economia, bem como, alterando os preços relativos dos seus produtos. (BAUMOL, 1967. P.417)

A partir dessa vertente teórica, podemos identificar o desenvolvimento econômico como um jogo, que independente das particularidades de cada nação, fará com que essas

necessariamente passem por algumas etapas, o que dialoga com o escrito de Rostow, em *Etapas do Desenvolvimento Econômico* (Um manifesto não comunista), segundo o autor, ao decompor a história de cada economia Nacional de acordo com um conjunto de etapas, através de certos fatores peculiares, é possível enquadrar todas as sociedades em suas dimensões econômicas, dentro de uma das cinco categorias levantadas por ele: a sociedade tradicional, as condições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a era do consumo em massa. (ROSTOW, 1961. P.15)

A primeira etapa, ou “sociedade tradicional”, seria composta por fatores econômicos pré-newtonianos, ou seja, os métodos de produção seriam fundamentados em tecnologias rudimentares, desenvolvidas antes da revolução feita por Isaac Newton na Física, os avanços e ganhos de produtividade ocorrem por alterações de técnica, ou ganhos decorrentes de ações que são munidas com baixa tecnologia. Em um segundo momento, ou nas pré-condições para o arranco, temos uma fase marcada pela disseminação da ideia de progresso ou busca da dignidade nacional, começam a crescer os bancos e há atividades minúsculas industriais de forma isolada, segundo o historiador, esse movimento começou na Europa Ocidental entre o final do século XVII e início do século XVIII.

Em uma terceira fase, passada por todas as economias de acordo com essa visão teórica, há o arranco, que é o momento em que a atividade industrial se expande, as indústrias começam a se integrar e há o surgimento de uma classe empresarial na sociedade. Aqui está presente a fase de industrialização propriamente dita, depois disso, temos uma marcha para a maturidade em que as indústrias aceleram e modernizam os seus processos produtivos, enquanto que as que não acompanham essa toada capitalista, vão se extinguindo. Concomitantemente, a competitividade das empresas restantes faz com que a economia passe a ter inserção internacional.

Como último estágio, temos a era do consumo em massa, em que a renda real por pessoa se eleva a um ponto em que o maior número de indivíduos conseguiu, como consumidores, ultrapassar as necessidades mínimas de alimentação, habitação e vestuário, e a força de trabalho se altera de maneira que se aumentou a população urbana em relação à total. Há também nessa fase, o surgimento de escritórios, ampliação dos serviços e um maior gasto em políticas de bem-estar social. (ROSTOW, 1961. P. 23)

A partir dessa interpretação acerca da participação da indústria no emprego e sua proporção em relação à economia total, foi desenvolvida a teoria do U invertido. Ao se traçar um gráfico em que a ordenada represente a participação da manufatura no volume total de

empregos gerados, e a abscissa o nível de renda *per capita* para determinada região, se observará que o volume de emprego industrial passará por uma crescente durante o processo de desenvolvimento industrial e implementação da manufatura da indústria, em determinado nível de renda haverá uma estabilização, e posteriormente uma queda gradual, constituindo um gráfico cujo formato é muito parecido com a letra “U” invertida. (PALMA, 2019. P. 908)

Na última etapa citada por Rostow, está o momento em que a economia se encontra no topo da teoria do U invertido sobre a taxa de emprego nas economias industriais, e a partir disso há um processo natural para a migração de empregos industriais para o setor de serviços da economia, vale destacar que esse processo ocorre em todos os países que compõem uma sociedade capitalista e que, como pressuposto, o nível industrial atingiu o grau de maturidade, ou seja, a desindustrialização natural ou benigna que foi definida anteriormente.

É importante também ressaltar que de acordo com essa linha teórica, desde que mantido o crescimento econômico pelos ganhos de produtividade que geraram a desindustrialização, não é relevante discutir a proporção da participação na economia de cada segmento, a indústria é como qualquer outro, apenas um fator que compõem a planta econômica de uma geografia, ou seja, independentemente do nível de renda em que possa haver a queda da participação do emprego, não há um dano econômico, visto que é um processo natural e que outros setores serão responsáveis por gerar novos empregos e crescimento econômico.

Pesquisadores vinculados a heterodoxia econômica<sup>1</sup> que concentram seus trabalhos sobre desindustrialização ou temas afins, reconhecem que o processo de desindustrialização natural pode ser identificado em diversos países pertencentes ao sistema capitalista, mas que todos eles são considerados desenvolvidos, enquanto que os países subdesenvolvidos passam por um processo que apesar de ser qualificado como desindustrialização, possui outras particularidades, nesse sentido, precisamos entender uma segunda natureza ou “tipo” de desindustrialização, que foi elaborada por Fiona Tregenna, (TREGENNA, 2009. P. 438), segunda ela, para que um país passe pelo processo de desindustrialização, ele deve estar em uma dinâmica em que tanto o valor adicionado quanto o emprego industrial, sejam reduzidos como proporção ao PIB e ao volume do emprego total, essa definição considera que o processo de desindustrialização não se caracteriza por uma simples coarctação ou estagnação da produção industrial, mas sim, quando esse setor perde importância como fonte geradora de empregos.

---

<sup>1</sup> São considerados autores heterodoxos, aqueles que intelectualmente se posicionam de maneira crítica à teoria do equilíbrio de mercado, como Karl Marx, John M. Keynes, Michal Kalecki, e a Escola Cepalina.

O Fenômeno presente em países subdesenvolvidos possui algumas particularidades, a primeira delas é que esse processo é prematuro, ou seja, é iniciado sem que a renda *per capita* tenha atingido patamares pelo menos próximos ao dos países desenvolvidos, através da especialização da economia, e com isso têm a perda do peso da indústria no produto nacional.

Essa concentração ocorre após esses países iniciarem um processo de liberalização comercial e reformas que objetivavam a alteração do modelo de desenvolvimento, segundo Shafaeddin, essas características estão presentes principalmente em nações que passaram por processos de substituição de importações. (SHAFEAEDDIN, 2005. P. 6) Essa percepção decorre das causas para o efeito desindustrializante; se em uma ponta temos países desenvolvidos que tiveram o processo de desindustrialização causados por ganho de produtividade e renda, por outra, temos países que passam por motivações bem díspares dessa.

Dentre os motivos para que os países subdesenvolvidos tenham casos prematuros da desindustrialização, muitas vezes condicionados a agenda liberalizante que eles por vezes passam, temos alguns bem presentes no debate acadêmico e que precisam ser conceituados. O primeiro deles é a chamada “Doença Holandesa”, que pode ser definida como a consequência da sobreapreciação cambial em termos crônicos, presente em países que estão em desenvolvimento, motivada pelo interesse dessas geografias em explorar recursos naturais de forma mais barata e cuja produção se faz compatível com as taxas de câmbio mais baixas que a média.

O termo “*Dutch Disease*” (Doença Holandesa) foi cunhado pela revista *The Economist* em um artigo de 1977 que versava sobre a relação causal entre a apreciação cambial da moeda holandesa em decorrência da descoberta de grandes reservas de gás natural no país, nos anos 1960. O aumento das exportações dessa *commodity* diminuiu a rentabilidade das vendas externas dos industrializados e a participação da indústria dos manufaturados.

Essa patologia é ainda, compatível com o equilíbrio intertemporal das contas externas, o que enseja efeitos negativos por prazos indeterminados. Pode ser considerada nesses termos, uma falha de mercado, pois o setor de bens intensivos em recursos naturais gera externalidades negativas, impossibilitando o desenvolvimento de outros setores produtivos e tecnologicamente sofisticados. Caracteriza-se como falha de mercado, por implicar também a existência de uma diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio de conta corrente praticada no mercado e a que viabiliza setores econômicos eficientes e diversificados, que seria a taxa presente em mercados competitivos. Ou seja, a sobrevalorização cambial não reflete nos preços o custo social de produção para uma mercadoria. (BRESSER-PEREIRA, 2007. P. 262)

O regime macroeconômico também pode ser fator determinante para a desindustrialização. Políticas de liberalização comercial quando adotadas de maneira brusca, sobretudo, concomitantes a um contexto histórico de incoação de diversos setores industriais, no qual esses não possuem capacidade produtiva para competir com empresas oriundas de países capitalistas maduros, quando aliadas à total ausência de mecanismos de proteção específicas podem gerar o óbito de parques industriais vinculados a esses setores nascentes de maneira parcial ou integral. Em síntese, as empresas não maturadas não têm capacidade competitiva devido à curva de aprendizado tecnológico e acabam morrendo antes de atingir o funcionamento pleno.

Nesse caso, essa política pode condicionar estruturalmente a economia para uma especialização em segmentos já presentes e com alto grau de maturação na região, geralmente setores agrícolas e ou pequenas fábricas de baixo desenvolvimento tecnológico totalmente voltadas para suprir demandas internas básicas. Em países não desenvolvidos, essas políticas somadas à globalização produtiva e comercial promovem a especialização em bens primários.

Depois de expostas duas definições que têm implicações diferentes quanto ao desenvolvimento do processo de desindustrialização e seus principais fatores de causa, pode-se mapear duas qualidades acerca do dinamismo desse processo. A primeira aponta o fenômeno como algo inerente ao desenvolvimento capitalista, sendo positiva para a economia, sua manifestação é um fenômeno de queda da importância da indústria na economia frente ao setor de serviços, que devido ao crescimento de renda da economia e produtividade do setor industrial, ganha expressividade em termos de participação relativa no emprego total.

Sumariamente, o ritmo mais intenso do crescimento da produtividade do setor manufatureiro vis a vis os demais setores em economias avançadas provoca queda acentuada dos preços relativos dos produtos industriais, e nesse sentido, uma forte pressão de demanda por esses bens; essa produtividade explica a queda relativa do emprego no setor industrial, muitas vezes gerada pela implementação de novas técnicas poupadoras de mão de obra, tornando maior a relação capital/trabalho, nesse caso a desindustrialização é apenas um fenômeno tecnológico.

A segunda dinâmica pode ser observada em países que são subdesenvolvidos, o processo de queda da participação da indústria de forma relativa frente ao emprego total é iniciado de forma prematura, ou seja, antes que esses países tenham renda *per capita* mais elevadas e que garantam um grau de sustentabilidade da indústria a longo prazo, em um caminho oposto a esse, as economias subdesenvolvidas ao adotarem as medidas liberalizantes

assistem um estágio minguante de sua indústria, impossibilitando o nascimento e o desenvolvimento tecnológico desse setor, enquanto há um crescimento da especialização econômica no segmento pecuarista e de serviços, cujo impacto tende a ser menos relevante no desenvolvimento tecnológico.

A indústria é um setor chave para o desenvolvimento econômico devido a fatores plurais e dentre os principais, está o fato de que é um agente que dinamiza o crescimento econômico no longo prazo devido a sua capacidade de gerar efeito de encadeamento produtivo e de investimentos, por possuir economias de escala, maior difusão do conhecimento tecnológico e utilização do mesmo para possibilitar a ampliação de produtividade, maior elasticidade-renda de seus produtos, o que alivia a restrição externa do país exportador de manufaturas.

Além disso, pode-se acrescentar que países com ausência de cadeias produtivas complexas podem sofrer com choques de demanda causados por fatores exógenos, um exemplo disso foi a preocupação gerada pela possível falta de seringas e freezers para o Brasil, durante o período de vacinação contra o surto de COVID-19 em 2020, motivado por dúvidas quanto a chegada de componentes importados utilizados para a manufatura desses produtos, que estavam escassos devido ao choque de demanda global, ou seja, a capacidade de produção de determinados insumos é bem mais que um assunto econômico, pode se tratar de saúde pública e soberania nacional.

Outro ponto relevante que sinaliza a importância da indústria, está no fato de que os setores que possuem uma alta relação entre capital/trabalho e são detentores de sofisticada tecnologia nos processos produtivos, têm grande capacidade não só de promover os efeitos de encadeamento para frente e para trás, e com isso maiores multiplicadores de renda e emprego, como também podem difundir inovações para o restante da economia, o que é uma grande vantagem em relação a atividades baseadas em recursos naturais, que costumam ser intensivas em trabalho, mas com a capacidade de geração de emprego limitada às atividades diretas.

Apresentadas as conceituações sobre desindustrialização, e após discorrer acerca de alguns aspectos que dizem respeito à relevância da indústria, um questionamento que surge sobre o comportamento global da indústria é o de que: seria a desindustrialização um fenômeno global ou algo específico para alguns países? Um estudo elaborado por Marconi e Oreiro, aponta que a participação da indústria na renda total tem uma tendência decrescente em todo o G7, grupo composto por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, bem como para a América Latina, enquanto que países asiáticos vêm mantendo

estabilidade em sua participação industrial, o que pode significar uma alteração do eixo produtor do ocidente para o oriente. (MARCONI; OREIRO, 2014. P. 31)

Outro estudo que caminha no mesmo sentido, foi elaborado por Marconi e Rocha apresentando a participação da Indústria de Transformação no Valor Adicionado em um comparativo com a renda *per capita* em países selecionados entre 1947 e 2007, que tem como alguns resultados: a Alemanha Ocidental começa a ter uma queda na participação da indústria em meados dos anos 80, quando sua renda per capita era de valores superiores aos 14 mil dólares, a França tem o mesmo movimento no final da mesma década, todavia sua renda per capita era de 16 mil dólares. Enquanto a queda da Alemanha iniciada em 1980 diminuía de 35% para 28% a participação industrial no valor adicionado, no início da década de 90, a França caía de 20% para algo em torno de 18% para o último ano mostrado no estudo que foi o de 2007. (MARCONI; ROCHA, 2011. P. 9)

Itália, Suécia e Reino Unido apresentam comportamento muito parecido com o da Alemanha Ocidental e França, a perda de participação da indústria de transformação no valor adicionado para o período analisado em todos esses países é nítida, todavia a inflexão de tendências se dá em níveis elevados de renda *per capita*, em patamares superiores a 15 mil dólares, o que indica uma clara inclinação da desindustrialização observada nesses países pertencerem a primeira natureza de desindustrialização, que se dá ou por elevações de renda ou por ganhos de produtividade do setor industrial. (MARCONI&ROCHA, 2011. P. 9)

Ainda que existam essas duas consolidações de interpretação teórica acerca do fenômeno da desindustrialização, há uma controvérsia acerca da observação na realidade quanto a esses fenômenos, sobretudo, no que diz respeito à possibilidade desse evento ocorrer prematuramente. Esse debate tem como pedras basilares a interpretação do que é capitalismo, como funciona sua dinâmica e interpretações acerca do que se pode definir como desenvolvimento econômico, e subdesenvolvimento.

Na visão moderna e ortodoxa temos essas concepções determinadas por toda a teoria presente no Modelo de Solow, que assume que o capital é sujeito a rendimentos decrescentes, ou seja, investimentos marginais resultam em uma produção cada vez menor e os países subdesenvolvidos tem tão pouco capital aplicado, que os investidores conseguem obter altos rendimentos com seus investimentos em países periféricos; em consequência disso, o novo capital através de novas tecnologia propicia um crescimento rápido.

Logo, as curvas de crescimento econômico convergiram para a igualdade entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, e que com o tempo todos os países seriam desenvolvidos;



para isso, basta que as nações mantenham tecnologia e trabalho flexíveis, longe das amarras burocratas que dificultam o processo de contratação, demissão, importação e fluxos de capitais.

Ainda que os economistas heterodoxos não descartem a possibilidade de uma desindustrialização gerada de acordo com os termos que a definição benigna assuma, argumenta-se que esse fenômeno se restringe a países que tiveram suas indústrias estabelecidas durante a Revolução Industrial ou em períodos próximos a ela, países que tiveram uma industrialização tardia não passam por esse processo de forma natural. Na verdade, segundo esses autores, apresentam aspectos da industrialização particulares ao subdesenvolvimento sobretudo, os latinos, que possuem enorme riqueza teórica sobre o tema e que estabelecem um contraponto ao que foi apresentado anteriormente por Rostow.

Como ficará claro, o desenvolvimento econômico não ocorre de forma automática passando por etapas inerentes ao capitalismo, antes de tudo, como poderá ser observado, algumas regiões do globo possuem problemas que lhe são próprios como o desemprego estrutural, relação deficitária entre os termos de troca, drenagem de recursos da periferia para o centro econômico e condições que são oriundas de seus respectivos processos históricos, e que muito diferem das condições para o “Arranco” apresentados no trabalho do historiador econômico Rostow, teorias as quais antes de prosseguir o trabalho, é necessário a apresentação.

## **1.2 Subdesenvolvimento, industrialização e os pensamentos de Prebisch, Kalecki e Furtado**

Objetivando apresentar a base-teórica dos economistas que discorrem sobre a existência de uma desindustrialização prematura em alguns países, e paralelamente mapear as condições econômicas de inserção no comércio internacional das nações subdesenvolvidas pertencentes à América Latina, faz-se necessário trazeremos a luz o pensamento de três economistas que desenvolveram suas teorias que se contrapõem a de Solow, sendo Raul Prebisch, Michael Kalecki e Celso Furtado, que enxergam de maneira diferente, o funcionamento das relações entre o centro e a periferia, dando contribuições significativas para um tema complexo como o subdesenvolvimento.

Antes da formalização teórica dos pensadores, é necessário apresentar sucintamente o que se define como centro e o que temos como periferia de acordo com a literatura cepalina. O Centro, pode ser compreendido como o conjunto de economias industrializadas, com estruturas

produtivas diversificadas e tecnicamente homogêneas; enquanto que a economia periférica é integrada por economias cujas pautas de exportações são compostas por produtos primários, alimentos e matérias-primas, bens fornecidos às economias de estruturas produtivas especializadas (CARDOSO DE MELLO, 1982. P. 16)

O primeiro economista com destaque em subdesenvolvimento e aspectos da industrialização latina é Raul Prebisch, economista argentino e para muitos o maior intelectual que integrava a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), sua principal obra sobre o tema é o artigo publicado em 1949 “O Desenvolvimento Econômico na América Latina e seus principais Problemas”; elaborado através da observação de anos do comportamento do Balanço de Pagamentos da Argentina, o autor concluiu que as condições comerciais eram extremamente desequilibradas para o seu país, que exportava principalmente matéria-prima e produtos básicos em detrimento aos países industrializados que comerciavam produtos mais complexos industrialmente falando, esse exame foi elaborado durante a sua gestão como presidente do Banco Central Argentino, posto que tinha assumido aos trinta e três anos de idade no ano de 1935 e cujo termino de gestão ocorreu em 1943.

Dentro do contexto da Segunda Guerra Mundial, os países da América Latina passaram a desenvolver a produção de determinados bens o que provocou uma expansão econômica, desenvolvimento esse que veio como resposta às dificuldades para as importações no período, todavia, esse crescimento econômico era limitado devido à ausência de alternativas para obtenção de insumos essenciais e bens de capital que possibilitassem a ampliação da planta produtiva. Esse movimento, segundo Raúl Prebisch é primordial no sentido em que dá razões políticas para no mínimo, questionar o modelo de Divisão Internacional do Trabalho, o qual se tinha bem presente a ideia de que países periféricos deviam se limitar ao fornecimento de bens primários para os países ricos.

Como ponto de partida, em sua construção teórica o autor faz uma análise crítica acerca da Teoria das Vantagens Comparativas elaborada por David Ricardo, em sua obra “Princípios de Economia Política e Tributação”. A fundamentação teórica é bastante convincente e retoricamente bem construída, no livro de David Ricardo há a comparação entre Inglaterra e Portugal que hipoteticamente trocavam dois bens, tecidos e vinhos respectivamente.

Na situação colocada, Portugal precisava de menos horas de trabalho por homem para produzir tanto vinhos quanto tecidos em relação a Inglaterra, todavia o custo de oportunidade de abrir mão da produção de uma unidade de vinho para a tecelagem de tecidos era maior do que a do país anglo-saxão, a dinâmica se dava da mesma forma simetricamente, a Inglaterra

necessitava de mais horas de trabalho por homem para produzir tecidos e vinhos do que Portugal, entretanto, abrir mão de uma unidade de tecido para produzir vinhos era menos eficiente que direcionar toda a sua energia para a produção de tecidos. Nesses termos, a Inglaterra possuía uma vantagem comparativa de tecidos em relação a Portugal e esse por sua vez tinha eficiência comparativa para a produção de vinhos. (RICARDO, 1817. P. 98)

Ricardo conclui com isso que o mais eficiente a ser feito é que Portugal produza exclusivamente vinhos e a Inglaterra tecidos, através do comércio internacional ambos os países se beneficiariam produzindo a maior renda possível de acordo com as vantagens comparativas que cada país possuía em relação ao outro.

Em outras palavras, possuem vantagens comparativas os bens, produzidos em um país cujos custos de produção, sejam menores que os de outro país, podendo ser naturais ou adquiridas; os naturais, obviamente, são decorrentes das condições agrícolas, enquanto que as adquiridas são ligadas a produção industrial. Logo, um país deve se especializar em bens que apresentam os menores custos frente a produção dos mesmos em outras regiões.

Essa modelagem influenciou em grande medida a ruína portuguesa, uma vez que o país se especializou na produção de vinhos em detrimento a de tecidos. O ponto nevrálgico dessa observação é que, países que têm a renda elevada buscam diversificar o consumo de bens, dificilmente elevações de renda relativamente consideráveis vão trazer consigo uma flutuação abrupta no consumo de vinhos ou quaisquer outros bens primários que já consumam, ao contrário de bens industriais ou tecnológicos que têm um crescimento de demanda maior frente as variações de renda, ou seja, os países passaram a consumir cada vez mais produtos ingleses, principalmente londrinos, para uma quantidade dada de vinhos. (PREBISCH, 1949. P. 91)

A interpretação moderna das Vantagens Comparativas é justamente a que é fundamentada no Modelo de Solow. O economista argumenta que os frutos do progresso técnico, necessariamente têm uma tendência a se distribuir gradualmente a todos os países, seja através da queda de preço propiciada pelo aumento da produtividade, ou pela elevação da renda, oriunda dessa mesma produtividade e da integração do mercado global na economia doméstica dos países. Para isso, basta a participação no Comércio Internacional que até mesmo os países de produção primária conseguiriam obter esse produto, segundo Prebisch a prática é distinta.

Ao observar a relação entre preços dos produtos e dos artigos finais da indústria, considerando os preços médios de importação e exportação respectivamente, o autor conclui que a flutuação de preços se moveu de forma a prejudicar em termos relativos os países da periferia, a título de exemplo, para comprar a mesma quantidade de produtos primários de 1880

em 1935 os países do centro industrializado precisavam vender apenas 62% do volume de bens que vendiam naquele ano, ao contrário do argumento clássico supracitado, de que com os ganhos de produtividade conquistados pela indústria haveria uma redução de preços que seriam favoráveis à periferia, isso leva o autor a três conclusões, elencadas a seguir.

A primeira é que mesmo com os ganhos de produtividade, houve uma elevação da acumulação, da remuneração do capital, o oposto da diminuição dos preços frente à queda nos custos; em segundo lugar, é que se houvesse um crescimento de renda proporcional no centro e na periferia em relação aos ganhos de produtividade, inexistiria uma diferença da queda nos preços, como o ganho de produtividade é maior nas indústrias que nos bens primários, o índice comparativo teria se deslocado em benefício dos produtos primários, o que ocorre é o contrário, o indicador entre a quantidade de produtos finais da indústria que podem ser obtidos com determinada quantidade de produtos primários iniciado em 100 para o quadriênio 1976-1980, fica em 73,3 para o quadriênio 1926-1930 e ao final da análise histórica no biênio 1946-1947 está em 68,7.

Como terceira conclusão, a renda dos empresários e dos fatores produtivos nos centros industriais cresceu mais rapidamente que a elevação da produtividade, e na periferia menos do que seu aumento correspondente; ou seja, as economias de custos propiciadas pelos ganhos tecnológicos e elevação produtivas foram repassadas mais que proporcionalmente como renda para os empresários dos países desenvolvidos. (PREBISCH, 1949. P. 83)

Isso quer dizer, que além de não possuir uma curva de crescimento tendencialmente se aproximado a dos países ricos, os países localizados na periferia econômica transferiram os seus ganhos gerados pela produtividade aos países centrais, o que materializa dois grandes impactos nesses países. Para explicar esse fenômeno, o economista argentino recorre aos ciclos econômicos e como eles se manifestam na relação entre centro e periferia. Segundo Prebisch, existe uma discrepância contínua entre a demanda e oferta globais de bens e artigos produzidos nos centros industrializados.

Teoricamente, quando há um excesso de demanda, o lucro é elevado pelo aumento dos preços, corrigindo a situação inicial, assim como o mesmo lucro diminui na descendência dos preços, tendendo a corrigir o excesso de oferta pela baixa desses preços. Esse mesmo lucro é transferido dos empresários do centro para os produtores das zonas periféricas via alta dos preços. Quanto maiores a concorrência e o tempo necessário para a elevação da produção primária, em relação ao tempo das outras etapas que compõem o processo produtivo, e quanto

menores os níveis de estoques acumulados, maior é a proporção do lucro que vai sendo transferido para a periferia. (PREBISCH, 1949. P. 86)

Apesar de parecer contraditório, a explicação para a transferência dos ganhos vem da diferença da velocidade dos ciclos, os preços dos produtos primários se elevam mais rapidamente que o dos produtos industriais, no entanto, possuem uma queda maior que o dos produtos do centro na fase descendente. Na alta, o lucro dos bens primários tem um nível de dilatação elevado se contraindo nas baixas, em economias ditas desenvolvidas isso ocorre para compensar a disparidade entre oferta e demanda. Momentos de crescimento econômico tem um mercado de trabalho mais aquecido, com isso, os trabalhadores tendem a receber maiores salários devido as forças concorrenciais, assim como teoricamente ocorreria na baixa, períodos de desaquecimento econômico diminuem o nível de emprego e com isso o rendimento do trabalho.

No entanto, isso não ocorre na prática, as limitações do funcionamento de mercado não permitem a plena flexibilidade, como escrito por Keynes na Teoria Geral, os trabalhadores têm enorme relutância em aceitar diminuições salariais, ou seja, o nível salarial não necessariamente é semelhante a desutilidade marginal do trabalho (KEYNES, 1936. P. 49). Nesse sentido, se o centro não aceita essa diminuição, temos um deslocamento da pressão para a periferia, que conta com trabalhadores mais desorganizados principalmente no setor agrícola, fazendo com que esse movimento de queda dos salários e lucros seja mais fácil na periferia.

Os ganhos de produtividade não são distribuídos de maneira equânime entre os países agrícolas e os industrializados, o autor defende a industrialização como uma necessidade para os países latinos, somando-se ainda, o fato de que a produtividade do setor agrícola, devido aos seus insumos terem o crescimento muito limitado, enquanto que a curva produtiva industrial tende ao infinito. A existência do subdesenvolvimento não é gerada necessariamente pela presença de instituições arcaicas, mas pela perpetuação de um sistema cujo funcionamento remete a um neocolonialismo, pelos mecanismos de mercado que precisam ser rompidos pela elevação da complexidade de bens vendidos, decorrente de uma industrialização profunda. (PREBISCH, 1949. P. 89)

O pensamento construído por Raúl Prebisch aponta que dentro da dinâmica econômica periférica, que conta com todos os problemas do capitalismo somados aos que decorrem de seu próprio desenvolvimento, a participação do Estado tem respaldo necessário em um processo de reformulação de sua indústria, de forma a interromper a drenagem de recursos da periferia para o centro desenvolvido.

Um segundo pensador que teoriza aspectos da desindustrialização e os problemas gerados pela ausência da indústria na dinâmica do capitalismo global, é o brasileiro Celso Furtado, nascido em Pombal em 1920, pode ser considerado um dos maiores intelectuais do Brasil e da América Latina, dentre as diversas áreas que escreveu, destacam-se subdesenvolvimento e desenvolvimento econômico, história econômica do Brasil e dinâmica econômica. Além de professor, foi o primeiro Ministro do Planejamento de 1962 a junho de 1963 e Ministro da Cultura de 1986 a 1988 durante o Governo Sarney.

Antes da introdução sobre as teorias acerca da industrialização e a relação que essa constitui na dinâmica entre centro e periferia, é fundamental entender que seu pensamento se constrói de acordo com o método das ciências sociais, através do processo lógico-histórico. Por influência de Karl Marx<sup>2</sup>, Furtado assume que as formas mais avançadas têm a capacidade de explicar o passado e não o contrário, logo, o ponto de partida de toda sua construção teórica é o Brasil com o processo de industrialização em curso. O autor estabelece um papel primordial às relações sociais de produção, às contradições e forças do poder político e ao estado das forças produtivas, através desses fatores há uma definição de etapa histórica, entendida como uma totalidade em movimento, em termos marxistas, a história enquanto funcionamento da superestrutura e estrutura estabelecidas.

Nessas condições, o subdesenvolvimento tem um processo histórico autônomo e não é necessariamente uma etapa pela qual os países desenvolvidos passaram, as economias periféricas possuem trajetórias sociais, econômicas e políticas muito desiguais entre si e principalmente em relação ao centro.

Ou seja, o posicionamento e a própria linha de análise diferem frontalmente ao que foi apresentado anteriormente acerca do pensamento de Rostow, para identificar os problemas das economias desenvolvidas é necessário levar suas particularidades em conta, por exemplo, o nível de salário real de uma economia que adquira a cunha capitalista que não só organize a produção como também a comercialização do produto, será determinado de acordo com as condições prévias de sobrevivência desse local.

Essa afirmação é relevante, pois as condições prévias determinam a remuneração do fator trabalho, e não a produtividade marginal do trabalho, e com isso, também não existe uma implicação direta e impreterível da transformação das condições iniciais da geografia em questão, na realidade, como a empresa capitalista se instala em um local com passado colonial

---

<sup>2</sup> Ainda que o autor não seja considerado propriamente um marxista, o pensamento de Karl Marx exerceu forte influência sob as interpretações furtadianas.

e situação periférica em relação ao dínamo econômico não há uma vinculação do lucro para a sociedade em que a empresa se encontra, na verdade, as transformações financeiras atuais em muito facilitam a desnacionalização de capitais.

Ainda segundo Furtado, existem diversos “subdesenvolvimentos”, o mais simples é o da coexistência de empresas estrangeiras produtoras de mercadorias voltadas para a exportação, conforme o exemplo supracitado. A segunda natureza de desenvolvimento é quando a economia se divide em três setores, os quais: subsistência, exportação e núcleo industrial voltado para a demanda interna, segundo o economista, esse último é o caso brasileiro. (FURTADO, 1961)

Para o autor, o processo de Substituição de Importações, seguido pelo grupo dos países latinos, o qual está incluído o Brasil, possui diversos fatores limitantes. A partir do momento em que se têm um movimento industrial nesse sentido, o empresário passa a buscar inovações tecnológicas que o aproximem e garantam competitividade com os bens produzidos no exterior; logo, a estrutura de custos passa a se assemelhar com as do centro desenvolvido que já possuem uma dinâmica peculiar e quando aplicadas a realidades como a brasileira, não possibilitam uma transformação mais rápida da estrutura econômica, na prática, temos que a natureza do emprego se altera com lentidão.

Nesses termos, sem a alteração e ampliação da capacidade produtiva transformando-a em autônoma, a dinâmica econômica tende para condições de economias pré-capitalistas e os frutos do desenvolvimento não são usufruídos pela maioria da população. Além de produzir, Furtado aponta a necessidade de uma relativa necessidade de autonomia para produzir. O sistema passa a ser capaz de produzir parte de sua capacidade produtiva e assim o processo de crescimento econômico pode perdurar por prazos mais longos do que anteriormente, visto que sem a adoção desse mecanismo, a economia periférica depende sobretudo da importação de bens de capital através de dívidas em moedas estrangeiras, cuja acumulação, depende sobretudo, do ciclo econômico global, como citado anteriormente. (FURTADO, 1961)

Até aqui, os dois pesquisadores latinos levantaram pontos nevrálgicos que tangem as questões do papel da indústria, na composição das sociedades econômicas dos países subdesenvolvidos; segundo Prebisch a relação entre Centro e Periferia tem consigo uma relação deficitária entre os termos de troca para os países periféricos, impedindo o processo de alcance ou *catch up* por esses, segundo o mesmo autor, a ausência de uma indústria madura implica na menor organização entre os trabalhadores e pressões por repasses nos salários reais menores que as presentes na dinâmica central, resultando na não absorção dos

ganhos de produtividade passados pela indústria para os trabalhadores das periferias que atuam nos setores de matéria-prima.

Furtado adiciona ainda outros pontos importantes para o desenvolvimento da discussão, o primeiro é que existem mais de um tipo de subdesenvolvimento, sendo o mais simples a coexistência com as indústrias nacionais, empresas voltadas para a exportação de bens que se instalam nos países com o objetivo de fazer uso de mão-de-obra barata, e conseguir ganhos de competitividade pela exploração desses trabalhadores; o segundo tipo de subdesenvolvimento é o que a economia é organizada em três núcleos, a saber: o de subsistência, exportação e núcleo industrial voltado para a demanda interna, sem implicar a recolocação ainda que mínima na Divisão Internacional do Trabalho, Furtado, além de apontar a necessidade da produção, recorre sobre a autonomia para produzir e assim realizar escolhas acerca do desenvolvimento que cada país almeja alcançar de acordo com as suas particularidades, fatores que são chave no processo econômico. (FURTADO, 1961)

Um terceiro teórico com trabalhos importantes que dissertam sobre o desenvolvimento é o Polonês Michal Kalecki, sua influência intelectual decorre de Karl Marx, Keynes e Schumpeter como ficará nítido durante a apresentação de sua teoria, dentre os diversos cargos que ocupou estão: diretor do departamento de ciências econômicas da Academia Polonesa de Ciências, presidente da Comissão de Planejamento de Longo Prazo, vice-presidente do Conselho Econômico do Estado e também professor na Escola Central de Planificação e Estatística. Suas publicações têm enorme relevância para a história do pensamento econômico, principalmente em temas como Monopólio e distribuição de renda, Lucros, Demanda Efetiva, Dinâmica Econômica, Ciclos e crescimento, determinantes do Investimento, Desemprego, taxas de juros e também discorreu sobre a questão do subdesenvolvimento.

Segundo o economista, ao se realizar uma análise sobre os países desenvolvidos pode-se mapear que o principal problema econômico presente em suas respectivas economias é a realização da demanda efetiva global, ou seja, para a economia clássica a economia tem um nível de capital que está bem próximo ao volume de oferta de mão-de-obra e que com isso poderia gerar uma renda *per capita* mais elevada, uma parte do produto nacional, com pleno emprego, será consumida pelos trabalhadores em conjunto com os capitalistas, restando apenas uma terceira parte que não será realizada pelo consumo, essa parte corresponderá a poupança e parte dos lucros, para manutenção do pleno emprego, o novo investimento precisa ser suficiente para absorver esse excedente, os investimentos em questão não ocorrem automaticamente para



o autor, e demandam necessariamente a intervenção governamental. (KALECKI, 1968. P. 133)

Ainda sobre os países desenvolvidos, caso o nível de investimentos não seja suficiente, parte do produto não se realizará, permanecendo em estoque, até uma situação em que a poupança atinja o equivalente ao montante de investimentos, fica claro que a função do investimento é garantir a geração de demanda efetiva do ponto de vista macroeconômico seja ele promissor ou mal alocado, nesse aspecto, é nítido que o investimento pode ser substituído por gastos do governo, exercendo a mesma função de realização de demanda efetiva, desde que esse gasto não seja imediatamente anulado por uma elevação na tributação.

A manutenção do pleno emprego pode ser feita através de déficits governamentais, que desempenham, segundo o autor, o papel de remédio à tendência do subemprego e do desemprego, devido à insuficiente demanda efetiva. Esse funcionamento das economias centrais se faz necessário, para ficar claro que na interpretação do autor, as economias capitalistas no geral funcionam em um padrão cíclico, ou seja, expandem com flutuações periódicas, e em períodos em que o crescimento encontra instabilidades negativas, se faz fundamental a participação do estado para a recuperação econômica e o crescimento da renda. (KALECKI, 1968. P. 134)

Em países cuja a economia está na periferia do capitalismo global, há outros problemas, para além da insuficiência da demanda efetiva, segundo o autor, ainda que o nível de capital seja utilizado de maneira plena, ele não é capaz de absorver totalmente a mão-de-obra disponível, o desemprego é um problema praticamente crônico nessas economias, o principal resultado é o desafio básico de sobrevivência para a massa desses países, ou seja, se faz necessária uma elevação no volume de investimentos em uma força brutal de planejamento para ampliar a planta produtiva que é indispensável para a aceleração do crescimento de renda, ainda que a as periferias lidem diretamente com três obstáculos.

O primeiro é que o nível de investimento privado não atinge os níveis necessários para a ampliação dos investimentos, principalmente os vinculados à ampliação da capacidade produtiva que necessitam de um maior período para a maturação quando comparados a investimentos alocados em setores, cuja estrutura prévia já está estabelecida, nesse sentido, há uma necessidade ainda maior da participação de gastos públicos, em termo relativos, em níveis superiores ao que são necessários para a manutenção do pleno emprego em países desenvolvidos. A capacidade de produção de bens de investimento são extremamente precárias e possuem grandes chances de serem plenamente utilizadas, nesse aspecto, seria razoável supor

que esses países necessitem buscar esses bens no comércio exterior, para o autor, se pode pensar que esse investimento seja assegurado em parte pela ampliação das exportações ou a redução de importações de bens não essenciais.

A elevação de investimentos, na situação descrita, necessariamente acarretará uma elevação no nível de preços, assumindo as quantidades de bens primários e comida para essas economias, esse problema não pode ser resolvido pela taxaço de lucros e dividendos, ao se adotar uma política com essa natureza os lucros obtidos não serão elevados, e conseqüentemente, o consumo dos capitalistas não terão uma alteração do patamar inicial. (KALECKI, 1968. P. 136)

Kalecki argumenta que a intervenção estatal nessa economia precisa ser profunda, de forma direta nos investimentos em todos os âmbitos em que o segmento privado não atinge ou é insuficiente, sobretudo, nos bens de capital. Segundo a teoria exposta pelo economista, é preciso uma alteração estrutural nessas economias no setor industrial, garantindo evidentemente a quantidade adequada de bens essenciais para o consumo da população com investimentos em fertilizantes, disponibilização de crédito para o setor agrícola e revisões institucionais; como mecanismo de financiamento, a possibilidade de taxar as grandes fortunas pode ser suficiente.

Um dos pontos principais levantados pelo autor é o dualismo entre a existência de recursos que precisam ser mobilizados e aqueles que precisam ser construídos, sob a égide de um capitalismo que aprendeu o truque para realizar essa transformação, todavia, há uma distinção entre a situação econômica e política entre os países centrais e os periféricos, a determinação histórica deriva de uma revolução produtiva, que deve ser realizada pela autonomia e organização dos países que são os principais prejudicados pela atual dinâmica. (KALECKI, 1968. P. 140)

Apresentados os conceitos de desindustrialização dita natural, bem como o de desindustrialização prematura, ter argumentado acerca da história de determinados países, que o subdesenvolvimento é um fenômeno histórico e cultural bem distante do que se pode enquadrar como um mera etapa do desenvolvimento capitalista, e discorrido sobre o posicionamento da América Latina no comércio internacional e a decorrência disso no debate teórico, cabe introduzir alguns conceitos que versam sobre a formação do mercado de trabalho no sistema capitalista e posteriormente discutir sobre sua formação urbana e os processos que implicaram a concepção atual sobre o que se define como mercado de trabalho nos dias de hoje, seus conceitos, processos históricos e formalização jurídica.

### 1.3 Mercado de Trabalho

A formação de um mercado de trabalho assalariado em uma economia nacional é condição básica para a existência do modo capitalista de produção; é impossível a existência de um modelo de acumulação de capital sem um mercado de trabalho assalariado no modo de produção capitalista. Marx, através do seu estudo sobre o processo de acumulação e reprodução do capital, fornece o entendimento para a importância desse mercado de trabalho regular para a reprodução do capital, através da retratação de sua respectiva formação na Inglaterra. Marx, nos mostra que a acumulação primitiva é um processo único de acumulação de capital nas mãos dos proprietários e da expropriação do trabalhador de seus meios de subsistência. Esse processo se inicia a partir dos séculos XV e XVI, sob diversas formas como a Lei dos cercamentos, dissolução das terras comunais, tomada de terras da igreja e ruptura do sistema de servidão. Há nesses fatores o estabelecimento do embrião que viria a se tornar o mercado de força de trabalho.

Através desse processo histórico, há a expropriação do trabalhador dos meios de subsistência e produção restando-lhe apenas a força de trabalho para ser vendida. Ainda assim, esse processo por si só não garante a formação e disciplina para o trabalho, daí a importância do Estado para regular a força de trabalho por coerção institucional, violência e transformação cultural acerca do labor. (MARX, 1867. P. 515)

Para a formalização e regularidade é necessário um aparato burocrático que apresenta determinado grau de violência, segundo Marx. As leis sanguinárias no século XVI coíbiam de forma violenta a vadiagem e mendicância, com açoites, marcas de ferro quente e mortes, dessa forma a classe rural foi se enquadrando na disciplina necessária pelo sistema assalariado, através do que nas palavras do economista alemão se tratava de terrorismo legalizado. Por esse processo se criou o mercado de trabalho na Inglaterra, sua consolidação garantiu a produção e reprodução do sistema capitalista, em que força de trabalho, dinheiro e produtos se converteram para o capital. (MARX, 1867. P. 517)

No coração da Revolução Industrial, o progresso ao qual se seguiu teve como efeito colateral uma desarticulação nas vidas das pessoas comuns, relatos de movimentos e pensadores socialistas argumentavam que as condições sociais eram um abismo de degradação humana, literalmente roubavam os pobres que comungavam uma parcela das ditas terras comuns, destruindo casas, que até então eram consideradas como acomodações para seus herdeiros, lhe expropriando um direito garantido pelo contexto social anterior. O mercado de trabalho é

organizado sob o novo sistema industrial, quando a revolução já estava em marcha e dada as condições de pobreza social já citadas, a calamidade que acompanhava o progresso era pior em um cenário em que esse mercado inexistia. (POLANYI, 1944. P. 99)

Por concepção teórica, a garantia e reprodução do sistema capitalista deriva do papel do mercado de trabalho para com ele, qual seja, o de ferramenta de acumulação de capital, sua gênese está na oportunidade e necessidade de produzir mais, oriundas do processo de Revolução Industrial e o crescimento do mercado com o desenvolvimento do modo capitalista de produção, que pavimenta o caminho para o acúmulo de riquezas, diretamente vinculado ao lucro e que por sua vez com o trabalho incorporado na mercadoria. Isso decorre pela lei do valor, ou a lei econômica de produção de mercadorias, que condiciona a produção e o comércio de cada mercadoria, segundo o trabalho socialmente necessário para produzi-la.

A base da exploração da classe trabalhadora no sistema capitalista está em um conceito vinculado a mercadoria, se o valor depende do trabalho incorporado a ela, logo o lucro obtido pelo capitalista é um valor cujo trabalho incorporado não é remunerado ao trabalhador, ou seja, é o mais valor, o que a classe capitalista paga está muito aquém ao que os trabalhadores entregam a classe burguesa. (MARX, 1867. P. 185)

Como ponto inicial para essa exploração, ou pecado originário segundo o próprio autor, temos o processo histórico em que se realiza a separação entre produtor e meio de produção, ora a transformação de dinheiro e mercadorias em capital, depende de algumas circunstâncias; é preciso que dois tipos bem diferentes de possuidores de mercadorias se encontrem e estabeleçam uma relação, por um lado, possuidores de dinheiro, meios de produção e subsistência, que objetivem transformar isso em capital, a saber, transformar uma fração de sua riqueza em um mecanismo de geração de mais riqueza, e do outro lado, trabalhadores livres, que buscam vender sua força de trabalho, mercadores da única coisa que possuem, a força de trabalho.

Todo esse processo foi construído e laureado pelo furto da propriedade comunal que era estabelecida no sistema feudal, por leis de transformação usurpatória, terras que foram confiscadas pela Igreja e cedidas aos mais próximos amigos do Rei ou arrematadas por valores irrisórios, alienação fraudulenta por meio de leis geradas por um Estado que objetivava proteger alguns poucos membro do clã, em detrimento aos camponeses pelos mecanismos já citados, como Lei dos cercamentos, dissolução das terras comunais, tomada de terras da Igreja e ruptura do sistema de servidão que constituíram o processo originário do capitalismo, e que em termos gerais, pioraram a situação das classes inferiores em quase todos os sentidos.

Não bastasse o procedimento originário, outros mecanismos foram criados com a industrialização já em marcha, o mercado de trabalho foi forjado sob o fogo e violência institucionais, uma tarifa legal de salário foi estabelecido para o campo e para a cidade, para o trabalho que fosse remunerado seja em peça ou por dia, no Estatuto estabelecido pela Rainha Elizabeth I na Inglaterra, a pena para um pagador que descumprisse a legislação do salário máximo era de prisão de 10 dias, enquanto que para o recebedor era de 21 dias, um salário máximo é ditado pelo Estado, mas sob nenhuma hipótese um salário mínimo.

Qualquer acordo, juramento ou combinações feitas por pedreiros, carpinteiros e outros trabalhadores de forma recíproca eram declarados sem valor na gênese industrial inglesa, considerada crime grave a coalização de trabalhadores entre o século XIV e 1825, ano da abolição das leis anticoalização. (MARX, 1867. P. 528)

Esse processo forneceu ao camponês apenas três possibilidades, ainda que falsas, a (i) primeira delas era se tornar um burguês, o que era impossível para quem não tinha proximidade a Coroa ou bens anteriores, a (ii) segunda era permitir a repressão e (iii) por fim se rebelar, esse último era o mais lógico a se fazer, principalmente em um cenário em que a burguesia em sua formação tinha uma postura desumana, em 1833 provocada pela Comissão de Sadler, ficou proibido o trabalho de menores de 09 anos e a jornada de jovens menores que 13 anos ficou limitada em 9 horas, ficando proibido o trabalho noturno, os fazendeiros e fabricantes reclamavam, houve manifestações acerca da liberdade individual. (ENGELS, 1845. P. 206)

Um estudo mais recente publicado por Thomas Piketty, que analisou dados sobre riqueza e desigualdade durante a história do capitalismo, evidenciou que foi preciso esperar a segunda metade do século XIX para se observar um aumento, ainda que pequeno, no poder de compra dos salários e que mesmo após isso ficaram estagnados ainda em níveis muito baixos (PIKETTY, 2014.P. 15) As cidades iam se formando sem o mínimo de supervisão, as condições urbanas eram deploráveis para os trabalhadores, o fornecimento de água era precário, saneamento básico praticamente inexistentes e condições habitacionais precárias. Muitos pobres, diante da catástrofe social e urbana que integravam, não conseguiam sequer compreender o que se passava, empobrecidos, explorados, jogados em cortiços onde se misturavam com o frio e a imundice, nos pequenos complexos industriais em pequenas escalas. (HOBSBAWM, 1997. P. 145)

Novas doenças começaram a se proliferar por toda a Europa, primeiro atingindo as classes mais pobres, a de trabalhadores, em 1831 se iniciaram os surtos de cólera, febre e tifo e

só depois de 17 anos é que as doenças, cujos surgimentos estão diretamente relacionados as estruturas precárias pelas quais a sociedade ia se dinamizando, romperam os cortiços e começaram a contaminar as classes mais ricas, a partir desse momento em que se inicia um pensamento sobre planejamento urbano.

A pobreza mais violenta estava no campo, a fome varreu toda a Europa, as dietas na Lombardia para o período se restringiam a pães feitos com folhas de feijão e algumas frutas, a Prússia em 1847 viu a pobreza fazer com que um 1/3 de sua população deixasse de consumir pães e outros alimentos para depender diretamente de batatas, simples colheitas frustradas já geravam a fome, como as de 1789,1795,1817,1832 e 1847, sem que necessariamente a competição das mercadorias britânicas interferissem. (HOBSBAWM, 1997. P. 147)

No ambiente urbano, os famintos morriam de forma menos oculta, a situação dos pobres se deteriorava, como já citado, as instituições urbanas e as iniciativas de cunho assistencialista não conseguiam acompanhar a velocidade da expansão industrial, a produção de alimentos bem como seu transporte decresceram, levando ao surgimento de teorias que versavam contra os pobres, a mais famosa delas, sem dúvida foi a malthusiana, que defendia o corte de programas assistenciais de renda e saúde, que eram justificados pela escassez de terra e consequente limitação agrícola, cuja capacidade crescia em um formato que lembrava progressões aritméticas, enquanto que a população tinha um ritmo muito parecido ao das progressões geométricas. (HUNT; LAUTZENHEISER 2013. P. 121)

A fase histórica da industrialização originária (OLIVEIRA, 1985. P. 88) não elevou a todos como classe industrial, pelo contrário, tornou apenas os pertencentes aos poucos setores já mecanizados em grande escala; multiplicou os chamados artesãos pré-industriais e do exército de mão-de-obra moderna frequentemente melhorando suas condições durante os longos anos de escassez de mão-de-obra, já no período das guerras napoleônicas, nos anos da década de 1820 ainda eram vistos como braços, o proletariado fabril não tinha condições melhores, tinha que ser disciplinado e como recursos locais tinham pequenos rudimentos da porção pública, que eram todas voltadas para a construção de normas que viabilizassem a reprodução do capital e sua acumulação.

Para o homem livre, se submeter a essa condição era relativamente um pouco melhor que a escravidão, cabendo apenas aos famintos, que não tinham outro remédio, servir nas fábricas na década de 1830, a situação do proletário fabril iniciou uma tendência a piorar mais ainda. (HOBSBAWM, 1997. P. 149)

A expectativa de vida em Wiltsherer e Rutland, que eram áreas rurais, era duas vezes maior que as de Manchester ou de Liverpool, alguns trabalhadores dessas cidades industriais tinham o fim trágico de obstrução pulmonar devido ao aço que era respirado durante a labuta com menos de 50 anos de idade.

Esse era o ambiente que visivelmente era propenso para revoluções, o surgimento sindical e revoltas entre os trabalhadores, influenciando diretamente pensadores da época, nesse contexto por exemplo, Marx e Engels escrevem: “O desenvolvimento da indústria moderna enfraquece o próprio terreno em que a burguesia assentou a produção e a apropriação de seus produtos. Assim a burguesia produz, sobretudo, seus próprios coveiros. Sua queda e a vitória do proletariado são igualmente inevitáveis.” (MARX; ENGELS, 1848. P.30)

A partir da chamada Nova Lei dos Pobres, que centralizava o assistencialismo antes feito pelas paróquias em centros de emprego do Estado, tornou obrigatório o trabalho para a obtenção de qualquer auxílio, era necessário ir ao albergue local e trabalhar por um salário inferior ao que era oferecido no mercado “livre”, evitando que as pessoas pudessem utilizar do auxílio pobreza, sem necessidade. Ainda que seja bem interessante notar, que dadas as condições da classe trabalhadora, até mesmo os que tinham emprego, tinham real necessidade desses auxílios. A ferramenta jurídica, promulgada em 1834 impregna a ideia de que utilizar qualquer meio de assistência era indigno e devia ser tratado como tal.

Nesse contexto se desenvolvem os primeiros movimentos socialistas, trabalhistas e comunistas, sob a indignação de que o desenvolvimento industrial, as inovações tecnológicas e todos os deslocamentos populacionais não haviam gerado, em meio século da indústria, nada que alterasse a situação de miséria das massas. Esses movimentos operários não foram uma simples resposta ou greves frente ao sofrimento intolerável pelo qual passava a classe trabalhadora, não era uma disputa entre pobres e ricos, mas trabalhadores em oposição aos capitalistas, era necessário um movimento, uma representação coletiva e cooperativa totalmente oposta a situação que estavam passando.

Essa tentativa de aglutinar trabalhadores em sindicatos gerais iniciou em 1818 e foi perseguida com intensidade entre os anos de 1829 e 1834, o movimento trabalhista e socialista são respostas diretas ao florescer do desenvolvimento industrial e a situação que com ela veio aos trabalhadores, o principal fator que mantinha o movimento rico, nada mais era que a fome o ódio e a esperança. (HOBSBAWM, 1997. P.89)

Como tentativa humanista de aliviar a pobreza levada pelo problema das colheitas e a competitividade das indústrias de lã que ocupavam grandes campos e as doenças, que como já

citado se proliferaram inicialmente com ferocidade pelo ambiente rural, as autoridades de Spenhamland aprovaram uma escala móvel de suplementos salariais com recursos para mitigar os efeitos da pobreza rural, o que ficou conhecido como Speenhamland Law, o suplemento variava de acordo com o preço do pão por uma tabela que era publicada pelos magistrados da época.

Como consequência imediata, os pobres eram forçados a trabalhar com qualquer salário que pudessem conseguir e somente aqueles que não conseguiam trabalho tinham direito a assistência social, por menos que ele pagasse, o subsídio auferido através dos impostos sempre elevava a renda do trabalhador até o nível determinado pela tabela. Essa lei, segundo Polanyi, impediu a constituição de uma classe econômica do trabalhador, privando-os do que o historiador chama de único meio para enfrentar o destino que lhe havia sido reservado pelo moinho econômico. (POLANYI, 1944. P. 123)

A *Poor Law* foi vista como um dos pontos de partida para o surgimento do capitalismo moderno, em que o assalariamento passa a ser a relação social fundamental, colocando ponto final ao domínio fundiário benevolente, se a Speenhamland impedira a emergência de uma classe trabalhadora, agora os trabalhadores pobres estavam sendo formados nessa classe pela pressão de um mecanismo insensível. O sistema de Lei dos Pobres não foi formalmente abolido senão com a Lei de Assistência Nacional de 1948, que decorre de novos acontecimentos históricos. (POLANYI, 1944. P. 102)

O mercado de trabalho assim como conhecemos foi forjado pelo surgimento da indústria, sob o sofrimento do trabalhador e a intervenção do Estado enquanto garantidor da reprodução do capital e sua acumulação. Para que o capitalismo passasse a comportar a ideia de proteção social em um mercado que nasceu nessas condições, foram necessários alguns eventos e conflitos que ameaçaram sua própria existência e da humanidade.

Hobsbawm divide o século XX em três fases, a era da catástrofe, a era de ouro e a era do desmoronamento, a geminação de construção dos direitos adquiridos pelos trabalhadores que permanecem até a década de 1980 aproximadamente, são constituídos na primeira fase recortada pelo historiador. Esse primeiro período, foi marcado pela decomposição da ordem liberal vigente pela busca de novos caminhos pelos países capitalistas e pelo estabelecimento e afirmação da ordem alternativa socialista, ainda que a década de 1920 tenha sido marcada por uma Europa que concentrou os esforços na restituição dos mecanismos econômicos vigentes anteriores a primeira Grande Guerra, marcando por exemplo, tentativas de restabelecer a



paridade entre moedas nacionais e o equilíbrio de medidas governamentais. (HOBSBAWM, 1994. P.15)

Todavia a crise de 1929 e a Grande Depressão que se iniciou nos Estados Unidos e se proliferou por toda a Europa desorganizou as finanças, destruiu postos de trabalhos gerando desemprego em massa, solapou a confiança no futuro e arranhava a crença que o sistema capitalista de fato era o melhor, exigindo que medidas não convencionais fossem tomadas, e passando a discutir os dogmas da economia liberal vigente até então.

No campo teórico e corroborando o revisionismo sistêmico, em uma tentativa de salvar o capitalismo dos próprios capitalistas, há a publicação em 1936 da Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda, tornando-se a obra referencial na economia, cujo teor era de uma crítica radical ao liberalismo econômico, difundindo a ideia de que a expansão capitalista podia ocorrer de forma civilizada dando prioridade a mecanismos que tivessem como principal objetivo o pleno emprego.

Mesmo após a segunda Guerra, e principalmente nesse período, o *laissez faire* estava fora de cogitação, o Estado continuaria exercendo forte interferência econômica com preocupações sociais mais latentes, motivado principalmente pelos soviéticos que mesmo após 1930 não sofreram nenhum impacto da crise de 1929, e que ideologicamente ofereciam uma alternativa material para a organização econômico-social e sai, no final do segundo evento catastrófico e de guerra, rivalizando com o eixo capitalista ocidental.

Nesse contexto, houve o avanço de partidos comunistas em alguns países, os exemplos mais latentes são o italiano e francês, a Alemanha se tornava vitrine do ocidente para uma alternativa econômica que não estava apenas no campo das ideias, mas materializada e em pleno funcionamento. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a nova Ordem Geopolítica Bipolar estabelecida, iniciou-se uma corrida econômica, ideológica e política entre a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e os Estados Unidos que agora era a maior potência ocidental vigente, de um lado tínhamos a defesa do Socialismo e a Economia Planificada, do outro, o modelo ocidental capitalista.

Estava colocada a Guerra Fria, uma disputa entre as superpotências sem confrontos diretos, interferindo em conflitos em suas áreas de influência, movimentando investimentos na tentativa de vencer a corrida espacial e acima de tudo, propiciar a melhor qualidade de vida em zonas sob a seu domínio, com o objetivo de colocar em evidência sua ideologia como a melhor. Se por um lado deviam convencer o resto do mundo, por outro deviam satisfazer as necessidades de suas respectivas populações internas.

De início os EUA passaram a fazer investimentos voluptuosos na Europa com o objetivo de reconstrução da Economia, no que ficou conhecido como Plano Marshall, observou-se que era necessária uma política que garantisse o bem estar social e o emprego das pessoas, dado o perigo vermelho que rondava as ruínas capitalistas, o desemprego em massa sob hipótese alguma poderia retornar, além disso, esse tipo de política foi uma resposta aos movimentos trabalhistas e ao socialismo soviético, o qual rivalizou com o modelo Capitalista durante a Guerra Fria. Era preciso demonstrar qual dos modelos proporcionava melhor qualidade de vida aos seus cidadãos. (HOBSBAWM, 1994. P. 189)

Foi criada uma estrutura que combinou crescimento econômico baseado no consumo em massa, de uma força de trabalho plenamente empregada e cada vez mais protegida, tendo implicações não só no centro econômico, como em diversas outras nações, entre os impactados, está o mercado de trabalho brasileiro, que será tratado posteriormente. Na década de 1950 todos os trabalhadores observavam que sua vida havia melhorado substancialmente, período que marcou o início dos anos dourados ou os 30 anos gloriosos do capitalismo, a média do desemprego em 1960 estava estabilizada em menos que 1,5%, o padrão de consumo das classes trabalhadoras era muito distinto do observado durante o século anterior, bens e serviços que anteriormente eram produzidos restritamente, agora eram direcionados para a massa. (HOBSBAWM, 1994. P. 208)

O que antes era um desejo entre as elites dos países ricos, ou coisas inimagináveis para a classe capitalista do século XIX ou mesmo do começo do século XX, agora eram um padrão de conforto para os trabalhadores dos países ricos e as elites de países mais pobres. Segundo Hobsbawm três observações acerca do terreno tecnológico são bem relevantes para entender a profundidade da transformação feita, (i) a vida cotidiana no mundo rico estava completamente transformada, a começar pela comida, a maior parte do freezer era composta por comida desidratada e congelada, quanto mais complexa a tecnologia, maior era o fardo para sua construção, então, as empresas passaram a investir maciçamente em Pesquisa e Desenvolvimento, (ii) as novas tecnologias eram de capital intensivo e exigiam pouca mão de obra, (iii) a quantidade de pessoas para o trabalho caía enquanto que cada vez mais subiam os números de consumidores. (HOBSBAWM, 1994. P. 208)

O capitalismo industrial era irreconhecível quando comparado ao seu início de 150 anos antes. Apesar das depressões ocasionais, o pleno emprego e certo de grau de estabilidade eram presentes, a pobreza dificilmente era encontrada nos países ricos, o discurso durante os trinta anos gloriosos era de um Estado que tinha como obrigação garantir o bem estar social dos

trabalhadores e a intervenção na economia estatal era um consenso entre os economistas, poucas vezes encontraram eco ao proliferar discursos liberais, as grandes histórias de sucesso econômico, com raríssimas exceções, são países de industrialização sustentadas e as vezes planejadas por governos, mas isso não foi uma postura adotada de uma hora para outra, ela decorreu de grandes transformações sociais e cataclismas sistêmicos.

A Crise de 1929 havia deixado algumas lições, a primeira delas é que o desenvolvimento econômico com baixa regulação pode implicar em grande crash, e que era necessária uma maior participação do Estado; a segunda e talvez mais importante, foi o desenvolvimento do debate sobre a teoria econômica estabelecida, culminando nos novos escritos keynesianos e a base teórica que justificaria a intervenção estatal para a geração de demanda agregada objetivando o pleno emprego, materializada na *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*.

O Estado passou a interferir com grandes obras públicas nos EUA, na tentativa de fomentar o crescimento econômico após à crise, retomando parcialmente o volume de emprego e totalmente, apenas anos depois durante a militarização da Economia devido a Segunda Grande Guerra Mundial, essa com consequências que somada às teorias desenvolvidas anteriormente, dariam novos aspectos ao sistema capitalista e ao mercado de trabalho.

A concepção do *Welfare State* e sua implicação no mercado de trabalho industrial, dependeu claramente do contexto geopolítico, da base ideológica constituída no processo histórico, o modelo de um consenso ocidental em torno de políticas keynesianas e a manutenção de um ritmo de crescimento capitalistas sem precedentes, permitindo ganhos fiscais crescentes alocados por coalizões políticas, que naquele momento estavam socialmente orientadas. Todos esses mecanismos, em certo sentido, tiveram um impacto no mercado de trabalho e economia brasileira, daí a importância dessa introdução histórica, visto que é fundamental entender a origem do debate e da formação dos objetos de estudo desse trabalho, que de acordo com suas particularidades passaram por denso processo de transformação na economia brasileira, economia a qual agora nos debruçaremos.

## **2 MERCADO DE TRABALHO URBANO NO BRASIL: ASSALARIAMENTO, INDUSTRIALIZAÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL**

O esforço contido nesse capítulo está na tentativa de descrever pontos do desenvolvimento histórico brasileiro no que diz respeito à formação do mercado de trabalho bem como o estado atual da indústria, ressaltando através de cortes periódicos as principais transformações pelas quais cada um deles (a formação industrial e o processo de composição do mercado de trabalho) passou e as características que permanecem sendo, em grande parte, definidoras da organização social brasileira atual; além é claro, de discorrer sobre esforço feito, sobretudo político, para que algumas características, heranças da organização colonial, fossem superadas e assim a estrutura econômica brasileira sofresse alterações, ainda que marginais, em seu funcionamento.

Além da perspectiva histórica que mostrará como mercado de trabalho e indústria se desenvolveram, faz-se necessário apontar a relação que ambos possuem um com o outro, apontando que as transformações industriais e as mudanças no mercado de trabalho funcionaram e funcionam como um dínamo de mão-dupla, ou seja, as alterações no mercado de trabalho impactam diretamente o processo industrial e o desenvolvimento industrial têm efeito semelhante durante sua mutação no segmento de mão-de-obra brasileiro, contribuindo diretamente para a formação de mecanismos de proteção social direcionados inicialmente e depois preferencialmente, a trabalhadores urbanos dessas indústrias.

### **2.1 Gênese Industrial Brasileira: Formação Industrial**

Ao adentrar em uma discussão acerca da geminação da indústria brasileira, deve-se ter claro dois conceitos que aos desatentos podem ser considerados sinônimos, mas que, para o melhor desenvolvimento acerca das teorias de industrialização brasileira, devem ser corretamente diferenciados, a saber: industrialização e o crescimento industrial. Ora, o crescimento industrial brasileiro antecede em muito os anos de 1930, com a implantação de um setor industrial que é acessório do desenvolvimento do capital cafeeiro. Segundo Maria da Conceição Tavares, a “constituição de forças produtivas especificamente capitalistas” (TAVARES, 1972. P. 128) se dá apenas na década de 1950.

A autora considera que somente nesse período temos um capital industrial que é capaz de impor sua dominância no processo de acumulação do capital, mediante a entrada do Estado brasileiro e de empresas internacionais. Durante o desenvolvimento dessa parte do capítulo,

será explanado o processo de implantação da indústria e ficará claro, o que segundo Barbosa, foi um “rebento feito por cesariana”, e longe de ser algo natural. O Estado é decisivo para a constituição de uma indústria pesada de bens de produção e das empresas estrangeiras, que instalavam um setor dinâmico de bens de consumo para o capitalismo. (BARBOSA, 2003. P. 309)

Um primeiro momento que é fundamental para compreender o início do crescimento industrial brasileiro, ainda que não seja considerada uma industrialização propriamente dita, segundo o conceito apresentado anteriormente, é o compreendido entre 1889 e 1933, período em que há o desenvolvimento do capital cafeeiro, ou seja, foi desenvolvido de tal maneira que criou os requisitos para que o Brasil pudesse responder de alguma forma a crise do capitalismo global de 1929.

É de se observar que a economia brasileira durante essa fase, contou com um funcionamento dinâmico dual, de um lado a constituição de uma agricultura mercantil forte, e por outro uma indústria de bens de consumo que surgia para suprir as demandas geradas pelo assalariamento, que já possuía aqui, dimensões consideráveis, ensejando a reprodução do capital, de tal forma, que em sua fase terminal, constitui o que Celso Furtado apontou como o deslocamento do centro dinâmico. Ou seja, como será tratado adiante, o final desse momento econômico implicará um fluxo de migração do capital cafeeiro para outras atividades, em que o desenvolvimento de mercado apontará para uma acumulação endógena, intranacional em detrimento ao crescimento tido até então na história brasileira, que era praticamente todo voltado para fora. (FURTADO, 1959. P. 169)

### **2.1.1 Acumulação cafeeira e crescimento industrial (1889 – 1933)**

Os passos iniciais para a consolidação e posterior reprodução do capital industrial, perpassam pela fase imediatamente anterior a sua concepção, é importante, reconhecer aspectos que presentes em sua gestação, configurariam posteriormente seu tamanho, natureza, distribuição e conseqüentemente as condições iniciais para a sua ampliação. No caso do capital industrial brasileiro, é importante verificar, sobretudo, a organização do capital cafeeiro.

Desde 1870, conforme será trabalhado posteriormente, o problema da falta de mão-de-obra havia sido resolvido, em um primeiro momento, através das migrações europeias. (FURTADO, 1959. P. 187) As terras eram vastas no estado de São Paulo configurando um grande campo de expansão para a cultura cafeeira, uma elevação do tamanho da produção

poderia ser equacionada por uma expansão territorial, não exigindo ganhos de produtividade. O que formava condições perfeitas para a implantação e ampliação do capital cafeeiro.

Soma-se isso, ao fato da crise passada pelo mercado haitiano, que devido a longa duração da guerra de independência travada contra a França teve seu mercado diretamente impactado, que até então, era o principal fornecedor global do produto. Ora, a reserva de mão-de-obra garantiu a expansão da economia cafeeira sem que o tecido social exigisse uma elevação abrupta no nível salarial real, a abundância de trabalhadores e de terras permitiam que todo o ganho de produtividade futuro fosse absorvido pelos produtores. (FURTADO, 1959, P.232)

Durante o final do século XIX a economia cafeeira se assentou por alguns longos anos sobre o regime de trabalho escravo, nesse sentido, é primordial entendermos os mecanismos de financiamento para que a lavoura pudesse se desenvolver. O café é um grão cujo campo de plantação fica plenamente desenvolvido apenas no sexto ano de sua existência, além de possuir uma safra anual, logo para sua produção, o montante de capital a ser investido deve suportar um longo período para maturação e retorno, bem como garantir manutenções ao longo de todo o ano. Os escravizados, terras, grãos e quaisquer outros meios usados devem ter um período de compra e reprodução garantidos sem contar com retornos da lavoura.

Dito isso, é importante compreender o papel dos comissários do café de Santos e do Rio de Janeiro, que eram importantes aos fazendeiros do café por auxiliar na realização dos lucros com a venda de produtos, e obter recursos financeiros para garantir a produção, ou seja, assumiam o papel de comerciantes e principais agentes financiadores da atividade comercial. Criando um imbricamento claro, entre produtor e comerciante. O primeiro fornecia a massa de recursos indispensáveis para o desenvolvimento das operações de cultura e posteriormente na rotação do ano das colheitas (tempo de maturação necessário da planta), com a obrigação taxativa de consignação do produto para amortizar os adiantamentos, o que amarrava os interesses de ambos.

Não era uma relação simples entre um intermediário comercial e produtor, a função do financiamento assumia um papel essencial. Daí, depreende-se que a importância dos comissários vem da relação pessoal que os mesmos possuíam com os bancos. As casas comissárias ficavam na Praça de Santos, centro das atividades comerciais e de exportação, mantendo relacionamentos constantes com os bancos, os fazendeiros, que viviam distantes seja de Santos, seja da capital, não conseguiam tecer uma relação próxima dos mesmos, evidenciando o que poderia ser uma limitação para o desenvolvimento dessa cultura.

Segundo Soares:

*“(...) em 1918, os bancos nacionais, em São Paulo, dispunham de 11 agências no interior do estado. Em 1924 esse número subiu a 53, para atingir 88 agências em 1927. O Banco do Brasil em 1918 contava 28 agências, das quais quatro ficavam no Estado de São Paulo. Em 1927, o principal estabelecimento bancário brasileiro dispõe de 70 agências, das quais 16 em nosso estado” (PEROSAS, 1980. P.65)*

O modelo passa a entrar em crise devido ao próprio crescimento do mercado cafeeiro, ora, os investimentos em um mercado em pleno desenvolvimento necessariamente sofriam grandes elevações nos montantes exigidos para empréstimo, requerendo garantias mais sólidas. Soma-se isso à abolição da escravatura, que requerei-a maiores somas durante todo o ano para a manutenção da lavoura, ainda que diminuísse o montante inicial exigido (não era necessária a compra de escravizados, mas a manutenção do pagamento dos salários). A clareza da inadequação desse mecanismo de desenvolvimento aflora durante a crise de superprodução de 1929.

O café permitiu diversos avanços na infraestrutura, objetivando sua respectiva chegada aos portos por conta da logística de exportação. Todos os avanços gerados para o transporte do produto, serviram como base para a implantação e desenvolvimento dos primeiros estabelecimentos industriais. No período entre 1880 e 1930 houve uma rápida expansão de unidades produtivas, quando se começavam a aparecer as primeiras nuances do trabalho assalariado, sobretudo, no estado de São Paulo.

Para Barbosa, esses primeiros surtos de industrialização podem ser qualitativamente diferenciados da seguinte maneira: (i) período compreendido entre 1889 e 1907, (ii) Compreende o intervalo entre 1907-1920 e por fim (iii) a última fase desses surtos de crescimento industrial ocorrido entre 1920 e o final de 1940. O primeiro período, segundo o autor, tem um salto de 636 estabelecimentos industriais em 1889 para 3.120 em 1907, podendo ter seu crescimento explicado como movimento para satisfazer a demanda dos trabalhadores assalariados, ainda que de uma forma bem modesta. (BARBOSA, 2003. P. 206)

Esse pequeno salto é concentrado principalmente na região paulista, nas palavras de Barbosa: “Se na virada do século, o proletário urbano perfazia uma pequena mancha num imenso oceano agrário, São Paulo emergia como o primeiro centro especificamente burguês”, (BARBOSA, 2003. P. 211) O termo “burguês” é de relevância para compreender o movimento passado pelo estado durante esse período, por marcar uma relação, ainda que inicial entre

empresário e trabalhador livre, relação tipicamente capitalista. O surgimento do mercado de trabalho, definiu as duas classes sociais fundamentais, para o início da produção capitalista.

Entre 1907 e 1920, São Paulo deixa a marca de 3.120 estabelecimentos para 13.336 impulsionados pelo fim da Primeira Guerra Mundial. O mercado interno sentia o impacto da falta de mercadorias de origem estrangeira, esse crescimento perdurou até alguns anos do pós-guerra. Todavia, entre 1923 e 1929, houve praticamente uma estagnação, ainda que, a média de crescimento do produto nacional tenha atingido 4,5% durante a década de 1920, esse incremento foi gerado, sobretudo, pelo crescimento da produção agrícola.

O terceiro momento de surtos de crescimentos de estabelecimentos industriais para Barbosa, compreendido entre 1920-1940 localizados no Estado de São Paulo, tem como fim uma taxa de crescimento desses estabelecimentos que atingiu números superiores ao dobro de 1923 para 1940. De 13.336 estabelecimentos industriais, a economia paulista agora contava com 40.983 novos estabelecimentos, esse crescimento em grande parte pode ser explicado pela Crise de 1930 e seu respectivo choque na dinâmica econômica brasileira. (BARBOSA, 2003 P. 206)

### **2.1.2 A Grande Depressão e o crescimento industrial brasileiro**

O complexo exportador cafeeiro gerou o capital-dinheiro suficiente para passar pelo processo de transformação em capital industrial, engendrando as condições a ela necessárias: o Estado, presente em todas as fases da formação do mercado de trabalho, assegurando uma “desescravização” (BARBOSA, 2003. P. 112), financiando a injeção de mão-de-obra importada e chancelando as relações sociais de trabalho. Temos o início, forçado pelo Estado, da mão-de-obra que serviria como combustível a ser queimado pelas indústrias nascentes. (BARBOSA, 2003. P. 75)

A formação de mão-de-obra será explicada em capítulos posteriores, nesse momento cabe se debruçar sobre o que provocou a ampliação industrial pós-década de 1930, deixando claro que o capital industrial à época, nada mais foi que o desdobramento do capital anteriormente cafeeiro. Como citado anteriormente, até a década de 1930 o desenvolvimento do capitalismo brasileiro ocorreu de forma esporádica, conciliando em sua estrutura um latifúndio, as relações externas ocorriam de forma colonial, e tinha como marca a exploração obtida por produtos primários.



Até então, o desenvolvimento industrial dependia dos ramos da economia que eram orientados para a exportação, isso porque as indústrias presentes nessa estrutura eram geradas por meio de empresas de transformação primária de matérias-primas destinadas às refinarias de açúcar, beneficiamento de algodão e empresas cujo objetivo era atender uma pequena parte do consumo de mercadorias para a população com níveis de rendimento baixos, como têxteis, calçados, cerveja e etc. As classes que possuíam melhores condições materiais, ou seja, da parte superior da pirâmide de renda, satisfaziam suas necessidades via importação. (BARBOSA, 2003. P. 42)

Ao se debruçar sob o cenário global, o século XX teve em sua primeira metade três acontecimentos de dimensões globais, que podem ser considerados duros golpes ao sistema capitalista, a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Grande Depressão (1929-1933) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Ainda que crises sejam comuns nas sociedades capitalistas, devido à própria instabilidade ao qual o sistema é constituído, algumas abalam de forma profunda a estrutura de países inseridos no funcionamento econômico global, as ditas crises mundiais, sem dúvida a Grande Depressão é uma delas.

A crise de 1929, marcou uma nova inflexão. A queda das vendas do café e o choque cambial, foram seguidos de uma redução da mão-de-obra estrangeira. Internamente, antes da própria crise impactar o mercado cafeeiro, as crises de exportação do café eram controladas pelo poder político a época pela depreciação da moeda nacional, uma vez desvalorizada, o produto brasileiro ganhava competitividade via preços e se recolocava no mercado.

Esses mecanismos se sofisticaram em 1906 dada a crescente participação do produto brasileiro no mercado global; a partir do Convênio de Taubaté, ficava instituído que o governo compraria os excedentes de produção, financiado por empréstimos externos, preservando a renda dos cafeicultores via redução de oferta. Essas condições excepcionais fizeram com que anos antes da crise de 1929, o estoque do produto acumulado representava um valor que superava os 10% do produto territorial bruto. (FURTADO, 1959. P. 260)

Os financiamentos dessas operações eram feitos via crédito estrangeiro, e posteriormente seriam cobertos por um novo imposto em ouro sob as sacas de cafés exportados, a partir do convenio, ficava definido que os estados deveriam desencorajar as produções. Entretanto, como o consumo do produto crescia pouco nas expansões econômicas, e se contraía bruscamente em pequenas depressões, foi se criando uma grande reserva cafeeira que se colocada no mercado, faria com que o nível de preço do produto despencasse.

Todo esse financiamento, segundo Cardoso de Mello, facilitou amplamente as condições para o capital industrial, daí a importância do entendimento da dinâmica cafeeira para o funcionamento industrial brasileiro, (i) Importação da mão-de-obra que posteriormente se faria industrial para as plantações paulistas, (ii) através do complexo cafeeiro tem-se o nascimento de atividades não nucleares para satisfação de demanda desses novos trabalhadores assalariados e (iii) tem-se a acumulação produtiva utilizada para o surgimento de indústria pelos empresários cafeeiros, que nas palavras do autor: “*A burguesia cafeeira não teria podido deixar de ser a matriz social da burguesia industrial, porque era a única classe dotada de capacidade de acumulação suficiente para promover o surgimento da grande indústria*”. (CARDOSO DE MELLO, 1982. P. 149)

Mello, salienta ainda, que para o desenvolvimento industrial, foi necessário um processo histórico gerado em períodos de sucesso nos níveis de exportação, não sendo possível data-lo em um período isolado de crise, o capital acumulado anteriormente é antes, uma causa necessária para o que Maria Conceição Tavares chamou de resposta criativa, dada pela economia brasileira a grande crise (TAVARES, 1972). Nas palavras do economista: “*O capital industrial não nasceu num momento de crise do complexo exportador cafeeiro. Despontou, ao contrário, num instante de auge exportador, em que sua taxa de rentabilidade, terá, certamente, alcançado níveis elevadíssimos*”. (CARDOSO DE MELLO, 1982. P. 149)

Apesar do início da Grande Depressão, a dinâmica do capital e as políticas adotadas até então, mantiveram o aumento da produção cafeeira em 1929 e os mecanismos de defesa do café iam se esgotando, segundo Furtado, depois do último trimestre de 1929, as reservas metálicas nacionais se esvaíram em meses, empréstimos externos tomaram a rota de fuga do país. Diante dessa celeuma, os cafeicultores lidavam com o seguinte dilema: colher o café ou abandoná-lo? Seria prudente buscar novas vias de financiamento? A preservação de renda dos cafeicultores como política adotada pelo governo, levou a decisão de queima dos estoques, o equivalente a um terço da produção feita entre 1931-1939, sua compra foi financiada por impostos sob as exportações e expansão do crédito. (FURTADO, 1959. P. 263)

A Grande Depressão traz dois fenômenos novos para a dinâmica econômica interna, o primeiro é a queda do consumo de produtos importados, a renda caiu em aproximadamente 25% enquanto os preços subiram em 33%, havendo uma queda de 60% de itens adquiridos do exterior. A demanda interna passava a ter importância crescente como dínamo econômico. Por outro lado, a crise do café expurgava os capitais investidos na cafeicultura, esse capital, tinha duas opções, ou se realocava na exportação algodoeira ou eram alocados em capitais ociosos

até então ociosos como os têxteis; posteriormente a procura por bens de capital – que compunham esses segmentos ociosos até então - e o forte aumento nos preços de importação desses produtos, criaram um ambiente favorável para uma indústria de bens de capital no país. O principal fator dinâmico de criação de renda interna passou a ser a indústria.

Maria Conceição Tavares em “Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro” argumenta que a ruptura com o modelo primário exportador assistido antes da Grande Crise levou ao país a produzir bens que antes eram importados e altera qualitativamente a pauta de importações do país. Anteriormente, parte relevante da composição da pauta importadora brasileira era composta por bens de consumo pelas classes de maior renda, conforme já citado, e após a crise, passa-se a importar bens de capital e intermediários que eram necessários para a produção. Esse processo fez parte do que ficou conhecido, na alcunha da autora e de Celso Furtado, como Processo de Substituição de Importações<sup>3</sup>, momento de ruptura com o modelo primário exportador. (TAVARES, 1972. P. 599)

Salienta-se, que endogenamente ao modelo de Substituição de importações, a produção interna de determinado produto, não estava necessariamente “substituindo importações”, uma vez que determinado produto podia não ser importado anteriormente. Mello, em “O Capitalismo Tardio” (1985), ao analisar qualitativamente esse processo, prefere nomeá-lo por industrialização restringida<sup>4</sup>, visto que os bens intermediários e os setores de bens de capital eram incompletos e pouco desenvolvidos durante todo o período, até a implantação do Plano de Metas do governo liderado por Juscelino Kubitschek. (CARDOSO DE MELLO, 1982. P. 114)

Segundo o autor, o Brasil não contava com as bases técnicas e financeiras suficientes, para que o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, fosse implantado “num golpe” o que permitiria à capacidade produtiva crescer em níveis superiores ao de demanda, determinando internamente todo o processo de desenvolvimento industrial. (CARDOSO DE MELLO, 1982. P. 115) Ora, o modelo de substituição de importações delineados pela teoria cepalina caracterizado pela deterioração dos termos de troca, conforme apresentado no capítulo anterior, forçaria países não industrializados a exportar volumes cada vez maiores de bens para

---

<sup>3</sup> Essa dinâmica integrou o processo de Substituição de Importações, para discussões sobre o tema, ver: TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro, ensaios sobre a economia brasileira. Editora Zahar, Rio de Janeiro, 1972.

<sup>4</sup> Para maiores discussões acerca da Industrialização Restringida, ver: CARDOSO DE MELLO, João. M. Capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação do desenvolvimento da economia brasileira. Editora brasiliense, coleção leitura e afins, Edição nº1, 1982

manter o consumo constante de bens industrializados, assim, diante de um choque adverso, a economia buscaria o “desenvolvimento voltado para dentro”.

Vale notar, que essa análise não considera a complexidade dos fatores de dependência, visto que guerras mundiais não necessariamente resultaram nesse processo, nesse sentido, as análises de Furtado e Tavares são de grande relevância por tratarem apenas do choque adverso em termos que relacionam a industrialização à um choque específico: a Grande Depressão.

### **2.1.3 Do Nacionalismo de Getúlio ao Plano de Metas de Juscelino Kubitschek**

O modelo de industrialização por substituição de importações dos bens de consumo, tinha como principal fator limitante a disponibilidade de divisas, cuja demanda era crescente para satisfazer as importações de bens de produção adequados para a manutenção do desenvolvimento industrial. Logicamente, como nova fase de avanço da acumulação presente no capitalismo brasileiro, estava a necessidade do aprofundamento de internalização também da produção dos bens de capital.

Esse processo, se tornou ainda mais urgente, dadas as preocupações do confronto entre Estados Unidos e União Soviética durante a Guerra Fria, que dados os seus interesses, concentravam esforços para a reconstrução europeia e japonesa, deixando os países latinos, dependentes dos movimentos privados dos capitais internacionais; o que desencadeou movimentos nacionalistas em um grande número desses países, como o peronismo na Argentina e o varguismo no Brasil.

Depois de se eleger pelo voto direto nas eleições presidenciais de 1950, Vargas teve como uma das principais ações de seu governo, a tentativa de implantar as bases de uma indústria pesada no país, isso decorria da insuficiência do departamento 1, que na análise departamental, corresponde ao setor de bens de produção; nesse sentido, é possível entender o bloco de atividades produtivas que foram sendo realizadas sob a mão estatal, que se materializou na criação da Petrobrás, no início das operações da Companhia Siderúrgica Nacional e até mesmo no projeto da Eletrobrás.

Ora, esses gargalos produtivos, eram enxergados por Getúlio, ainda durante a execução do seu primeiro governo, exceto Eletrobrás. Sob forte influência do discurso nacionalista, a toada econômica exercida pelo governo Vargas, limitou em muito, as possibilidades do financiamento externo para as atividades brasileiras, toda acumulação era impulsionada pela valorização cambial e a migração dos excedentes agroexportadores para a indústria. Como

alternativa ao financiamento, foi criado o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952, cuja base do financiamento foi um adicional sobre o Imposto de Renda, que financiou grandes projetos de infraestrutura, sobretudo, transporte e energia, e também projetos de implantação industrial.

Um outro fator relevante, para entender as bases do financiamento da política varguista foi a Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) que condicionava as importações aos interesses industriais, através de leilões cambiais com câmbio diferente do praticado no mercado livre, de acordo com a necessidade e essencialidade da importação para a política industrial.

Evidentemente, a tentativa de implantar o departamento 1 em nossa economia, teve grandes desafios políticos, o discurso liberal encontrava eco nos segmentos mercantis e da classe agroexportadora, que gostariam de recompor seu poder e controlar o Estado e os rumos da economia, enquanto que, a reorganização e modernização do Estado toda orientada para o desenvolvimento industrial brasileiro, que será descrito posteriormente, fazia parte apenas do ideário do projeto burguês industrial. (DRAIBE, 1985. P. 31)

Essa crise política teve como desfecho, o suicídio do Presidente da República Getúlio Vargas, o que finda uma tentativa prussiana<sup>5</sup> de industrialização que não foi totalmente exitosa, visto que o Estado não conseguiu se articular com a burguesia da indústria em construção de um capitalismo industrial avançado. Fato é, que as transformações feitas nos segmentos energéticos, seriam de extrema importância para a industrialização que viria posteriormente, que diferentemente da proposta nacionalista, teria como principal gerador, o capital estrangeiro.

O planejamento e implementação de planos econômicos por parte do estado na economia, foi um receituário utilizado pela União Soviética no começo do segundo quartil do século XX, enquanto o mundo assistiu uma crise sistêmica iniciada em 1929, através do planejamento a participação industrial soviética saltou de 5% para aproximadamente 18%, o que fez com que esses termos fossem adotados por políticas e economistas nos debates presentes inclusive no bloco capitalista, cujo lastro teórico, surgiria já em 1935 com a macroeconomia Keynesiana. (HOBSBAWM, 1994. P. 292)

Com esse contexto externo, o planejamento ganhou espaço no Brasil, o primeiro grande exemplo de mapeamento de problemas e elaboração de projetos econômicos no Brasil se deu

---

<sup>5</sup> Via prussiana é o exemplo histórico de industrialização, realizada através da articulação entre Estado e Burguesia Industrial e financeira que ocorreu na Alemanha no final do século XIX, e que teve como resultado a modernização conservadora da sociedade alemã.

ainda no Governo de Getúlio Vargas, na constituição da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que objetivava realizar o levantamento dos principais pontos problemáticos da economia brasileira, focando, em transporte, energia e comunicação, além é claro, de identificar áreas industriais com demanda reprimida, que não tinha a possibilidade de ser atendida através de importações.

Apesar de também observar no desenvolvimento industrial a única alternativa para superar o desenvolvimento, Juscelino Kubitschek através do seu Plano de Metas visava materializar a implantação do departamento de bens de produção no capitalismo brasileiro, possuindo uma aceitação da participação, e até mesmo, predominância do capital externo, limitando muitas vezes, o papel do capital brasileiro nesse processo.

Muito influenciado por esses estudos e utilizando a estrutura deixada por Getúlio Vargas, principalmente, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e pelas ideias da Comissão Econômica para América Latina, Juscelino Kubitschek estabeleceu um conjunto de 31 metas para o desenvolvimento brasileiro; a meta-síntese de todo o processo era a construção de Brasília, fixando um polo dinâmico no centro de Goiás, visava-se interiorizar a economia, no setor energético através da ampliação da energia elétrica, com a construção das usinas Paulo Afonso e início das obras de Furnas e Três Marias; no final de seu mandato, instituiu o Ministério de Minas e Energia, ampliou o refino e produção de petróleo, ferrovias, rodovias, cimento, aço e a produção de veículos automotores, um grande êxito gerado por incentivos fiscais.

Com o objetivo de dirimir diferenças regionais, criou-se a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), visto que a industrialização no polo Sul-Sudeste tinha passos bem mais rápidos. Segundo Lessa, o Plano de Metas foi a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história brasileira, dando tratamento preferencial ao capital estrangeiro e financiando gastos públicos e privados com expansão dos meios de pagamento e crédito via BNDE. (LESSA, 1981. P. 28)

A implantação do Plano, elevava a participação do Estado na formação do capital e estimulava a acumulação privada. A participação direta do setor público nos investimentos, considerando a formação bruta de capital fixo, e excluindo-se as empresas estatais, aumenta de 25,6% para 37,1% durante o plano de metas, ao desconsiderar as empresas estatais a taxa anual de formação de capital do governo central cresce a uma taxa real de mais de 15% entre 1956-1961, ao considerar as empresas estatais esse número é de quase 47,8%.

Segundo o relatório anuário estatístico do Banco do Brasil, temos o seguinte resultado de execução do plano, 82% da previsão inicial de 2 milhões de kW foi realizada, 75 mil barris de petróleo eram produzidos por dia em 1961, frente aos 96.000 planejados, 52 mil eram refinados, o que representava 26% aproximadamente dos 200.000 que estavam provisionados diariamente, 17 mil quilômetros de rodovia foram construídos entre 1957-1966, superando em 38% a previsão, 133 mil unidades de carros foram produzidas frente as 90.000 planejadas, e 74.000 caminhões frente as 95.000 planejadas diariamente para o período, o que desenhava a toada logística brasileira.

As transformações estruturais brasileiras resultaram na oligopolização da economia brasileira, os principais ramos industriais foram constituídos por um reduzido número de grandes empresas, tornando-se um espaço propício para a implantação de empresas multinacionais, tendo o pioneirismo por parte de empresas japonesas e europeias, sobretudo alemãs, que estavam concentradas no mercado automobilístico (Volkswagen, Mercedes-Benz). Ao mesmo tempo, que a economia brasileira se fechava em relação aos fluxos comerciais, tornava-se uma das mais abertas do globo em relação aos fluxos de investimento recebidos.

Para Maria Conceição Tavares o Plano de Metas foi a continuação e até mesmo um catalisador do Processo de Substituição de Importações; todavia, já no início dos anos 1960 apontava o esgotamento do modelo de crescimento. A produção de bens de capital e intermediários crescia significativamente, mas não o suficiente para completar a autonomia no processo de acumulação. Isso decorria de o tamanho do mercado brasileiro ser considerado pequeno para sustentar as escalas de produção que a fabricação de bens de alta tecnologia precisavam. Assim, as indústrias se concentravam em itens mais leves e os materiais mais pesados e especializados eram importados. Logo, instaurava-se que na divisão internacional do trabalho, o Brasil ainda dependia financeiramente e tecnologicamente de países desenvolvidos. (TAVARES, 1972. P. 146)

Ainda que a postura fosse extremamente liberal quanto ao capital estrangeiro, o final do governo JK foi marcado por conflitos entre esse e órgãos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que discordavam sobre controle de importações, protecionismo e a condução de política macroeconômica tolerante a grandes déficits internacionais; contradições manifestadas com a queda do ritmo de crescimento econômico brasileiro a partir de 1962.

#### **2.1.4 Da aflição ao milagre**

Após o período de grande crescimento do Produto Interno Bruto, o Brasil mergulhou em uma crise com raízes complexas, que em sua origem contava com fatores estruturais e conjunturais economicamente falando, bem como a elevação da instabilidade do cenário político. Com caráter cíclico e redução da participação do Estado devido as medidas elencadas em um primeiro momento no Plano Trienal (1962) e posteriormente no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o período de desaceleração ficou compreendido entre 1962-1967.

As taxas de crescimento de renda *per capita* observadas durante o Governo JK foram de aproximadamente 5,1% ao ano, enquanto que no segundo período essa mesma taxa foi de 2,1%, 3 pontos percentuais a menos. As taxas de crescimento da formação de bruta de capital fixo desacelerou, se tornando negativa já em 1963, a inflação atingiu uma taxa anual de 90% em 1964. Vislumbrando esses dados, algumas interpretações foram dadas para explicar o que era inequívoco: a desaceleração da economia brasileira no período.

Para Maria Conceição Tavares, a crise tem características cíclicas e estaria relacionada ao término do volumoso conjunto de investimentos empreendidos pelo Plano de Metas. A economia, após a conclusão desses investimentos, deveria levar algum tempo para absorve-los em seus departamentos, visto que a existência de capacidade ociosa no plano industrial seria um freio para a continuidade dos investimentos. (TAVARES, 1972. P. 180)

Uma segunda interpretação estruturalista é a apresentada por Celso Furtado, segundo esse autor, ao se analisar a dinâmica das economias desenvolvidas, verifica-se que são determinadas por suas inovações e pelos contínuos ganhos de produtividade que decorrem do trabalho, isso permite que as exigências dos trabalhadores sejam atendidas mantendo o nível real de remuneração dos trabalhadores. Todavia, isso ocorre de forma diferente nas economias subdesenvolvidas, especialmente na brasileira. (FURTADO, 1967. P. 161)

O processo de Substituição de Importações deu-se pela produção de mercadorias semelhantes aquelas presentes em economias desenvolvidas, adequando a capacidade produtiva e técnicas de produção, cuja base técnica, era incorporada por bens de capital importados. Isso, segundo Furtado, gerou um problema central, o de adotar tecnologia poupadora de mão-de-obra e alta intensidade de capital, em um sistema que contava com um baixo nível de acumulação de capital e com abundância de mão-de-obra, um claro antagonismo, presente nos países atrasados.



Logo, o Processo de Substituição de Importações ao empregar poucos trabalhadores e remunerar a salários baixos, não criou seu mercado consumidor. Por outro lado, os empreendimentos demandam grandes montantes para a importação de máquinas e equipamentos sofisticados, que operavam em grandes escalas de produção, o que cria um cenário propício para elevados preços, acentuando a concentração de renda e deixando o mercado consumidor com serias deficiências. (FURTADO, 1967. P. 168)

A situação econômica é agravada pela renúncia de Jânio Quadros através de uma carta publicada em 25 de agosto de 1961. João Goulart, seu sucessor, assumia uma economia com problema inflacionário. O primeiro censo que mostrou a distribuição de rendas publicado em 1960, apontava uma elevada concentração de renda, conforme apontou Furtado, quase 29 milhões de pessoas não tinham rendimentos dentro dos últimos 12 meses, pouco mais de 3.3 milhões de pessoas auferiam mensalmente valores entre 6001 e 10000 Cruzeiros, enquanto que apenas 132.900 pessoas tinham rendas superiores a 50001 Cruzeiros.

Junto ao desenvolvimento industrial e urbano, efervesciam as demandas sociais vinculadas a pobreza e miséria, a instabilidade política levou o país a adotar o regime parlamentarista, restringindo poderes do Presidente da República. Poderes esses que só foram restaurados, pelo referendo de 1963. Um ano antes, integrante do governo, Celso Furtado apresentou um projeto, que ficou conhecido como Plano Trienal, que em sua estrutura contava com as chamadas Reformas de Base e uma tentativa de estabilização econômica, e paralelamente a isso, aceleração do crescimento econômico.

O plano contava com medidas de curto prazo e de longo prazo para resolver os problemas momentâneos na economia, no curto prazo, era necessário planejar a estabilização em condições de crescimento, o combate inflacionário deveria ser feito através de medidas ortodoxas, reconhecendo que um dos principais motivos da inflação corrente era o déficit público, nesse sentido, era necessária a adoção de uma política restritiva no tocante aos gastos públicos, e paralelamente mantendo os níveis de investimentos.

Diante disso, eram propostas medidas de aumento de arrecadação, como uma mini reforma tributária, que em sua estrutura contava com propostas preponderantemente de tributação indireta e com isso recessiva. Previa a elevação nos impostos que incidiam sob o consumo, aumento de impostos sob a eletricidade, e contava também com um reajuste no imposto de renda, que possuía um peso relativamente pouco importante. No curto prazo o Plano Trienal era conservador economicamente, mas não estava no vácuo político. Havia pressões

políticas de entidades internacionais, que exigiam medidas dessa natureza para concessão de novos empréstimos e até mesmo renegociação dos já vigentes na economia brasileira.

O Plano Trienal também determinava a realização das chamadas reformas de base – dentre elas a agrária, a educacional, a reforma bancária, dentre outras que eram vistas como necessárias ao desenvolvimento capitalista brasileiro, reduzindo desigualdades de renda e diminuindo gargalos regionais. Entretanto, o anúncio dessas reformas aumentou a oposição ao governo e acentuou a polarização do tecido social brasileiro, Jango perde suas bases dentro da burguesia, buscando evitar o isolamento se aproxima de Leonel Brizola, então deputado federal pela Guanabara, Miguel Arraes, governador de Pernambuco, da União Nacional dos Estudantes e do Partido Comunista que embora, estivesse na ilegalidade, mantinha forte atuação sindical e popular.

O Plano Trienal abandonado em 1963, aumentou a instabilidade política nacional. Todo o projeto elaborado pelo Ministério do Planejamento de João Goulart não rendeu o esperado e a oposição aumentou a quantidade de críticas sobre o presidente brasileiro, o que posteriormente implicou o golpe militar de 1964.

Apesar de promoverem um golpe de Estado utilizando argumentos contrários ao nacionalismo econômico, considerado ultrapassado, sob o discurso de uma modernização tecnocrática, o regime militar não abandonou totalmente a postura desenvolvimentista. Em um primeiro momento, seu principal objetivo era recuperar a credibilidade dos credores internacionais e entidades financeiras, aumentando a internacionalização do fluxo financeiro de capitais externos e consolidando oligopólios majoritariamente compostos por empresas multinacionais. O primeiro plano adotado, foi o Plano de Ação e Estabilização do Governo (PAEG).

Elaborado pelo então ministro do Planejamento, Roberto Campos, e pelo ministro da Fazenda Octávio Gouvêia de Bulhões, o PAEG objetivava internamente controlar a inflação e externamente retomar a estabilidade e normalização das relações com organismos financeiros, para isso contava com diretrizes: retomar investimentos para continuidade do desenvolvimento, estabilidade de preços, diminuição de desequilíbrios regionais e correção dos déficits do balanço de pagamentos. Como diagnóstico inflacionário, tinha-se que a elevação de preços era decorrente da monetização dos déficits públicos, gerados pela expansão dos créditos fornecidos às empresas e concessão de aumentos salariais que superavam a produtividade do trabalho.

Logo para controlar a inflação, foram adotadas medidas que buscavam o arrocho das contas públicas, aumentando as receitas e reduzindo despesas, a política monetária seguia um caminho restritivo com controle creditício e uma dura política de contenção salarial, que somente seria possível em um regime autoritário. A política creditícia e de emissão monetária, teve um regime intermitente, alternando entre períodos de expansão e outros de forte contração.

Institucionalmente falando, ainda que de forma autoritária, houve alguns avanços como a reforma bancária de 1965 que criou a estrutura básica do sistema financeiro com a criação do Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional, permitindo a especialização de bancos financeiros e de investimentos. Outro mecanismo importante, foi a criação das Obrigações Reajustáveis de Tesouro (ORTN), títulos de dívidas governamentais que garantiam um prêmio integralmente reajustado pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), o que de certa forma, fomentava a compra de investimentos dessa natureza, uma vez que estavam protegidos da inflação. Em pouco tempo a ORTN se tornou um dos principais indexadores de contratos, sendo extinta apenas em 1986.

Em 1967 o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, substituiu a estabilidade decenal do trabalhador, ainda que fosse facultativo ao empregado, na prática as empresas contratavam apenas aqueles que abriam mão da estabilidade, o FGTS se tratava de um depósito mensal feito pelo empregador de 8% do montante salarial em sua conta e multa de 40% sobre o valor total em caso de demissão sem justa causa. O dinheiro era utilizado para o Sistema Financeiro da Habitação e pelo Banco Nacional da Habitação, e poderia ser sacado em caso de demissão ou para o financiamento da compra de um imóvel.

O FGTS fez parte de um pacote que integrava a reforma tributária de 1967, que aumentou a arrecadação através de impostos preponderantemente sob o consumo, o que implica a regressão dos tributos no país mantida até os dias de hoje, a criação de fundos parafiscais, além do FGTS, o Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Assistência ao Servidor Público (PASEP), e como já descrito, o financiamento governamental foi baseado na ORTN e posteriormente, em Letras do Tesouro Nacional.

Apesar dos grandes custos sociais, como elevação da pobreza e elevação das desigualdades, devido ao arrocho salarial e nova e mais recessiva estrutura tributária, o PAEG conseguiu efetuar a redução do nível inflacionário, que passou de 91,8% em 1964 para 30,40% em 1967 e criou um ambiente propício para o novo ciclo econômico que viria a seguir.

Ao final de 1967 o governo Castelo Branco chegaria ao fim, dando lugar ao militar General Costa e Silva que com ele, traria uma nova equipe econômica liderada por Antônio

Delfim Neto. Após os ajustes promovidos pelo PAEG, a inflação passou a ser composta por fortes componentes de custos, que decorriam da elevada capacidade ociosa e altos custos financeiros. Com esse diagnóstico, era claro que o caminho para o combate inflacionário tinha como pedra angular a retomada do crescimento econômico, que já era observado no contexto internacional que vivia os chamados anos gloriosos, compreendidos entre o pós-guerra e os meados da década de 1970.

O novo ciclo de crescimento foi novamente liderado pelos setores de produtos de bens de consumos duráveis e de bens de capital, mantendo-se uma matriz semelhante a implementada durante o plano de Metas. Um maior estímulo à demanda foi dado, através de políticas monetária, creditícia e fiscal mais flexíveis a partir de 1967, que as praticadas no PAEG, e que gradualmente foram se tornando mais expansionistas. Sendo de grande relevância o crédito e a agricultura. A concessão de isenções fiscais e de juros favoráveis ao setor agrícola, aliadas a um maior volume de crédito, tinha entre outros objetivos o de assegurar uma oferta adequada de alimentos (cujo impacto sobre os índices de inflação era significativo).

Como base teórica desse crescimento conhecido como milagre econômico brasileiro, que foi um período com níveis densos de crescimento do Produto Interno Bruto e da produção industrial entre 1968 e 1973, foi elaborado o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, que objetivava tornar o Brasil um país desenvolvido. As diretrizes do que ficou conhecido como Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) foram pensadas por Roberto Campos e publicadas em formato de lei (Lei 5.727/1971), dentre seus principais objetivos estavam:

(i) Transformação social mediante processos de competição e integração, (ii) modernização da empresa nacional, (iii) eficiência na atuação estatal, (iv) mobilização intensa do sistema financeiro nacional e do mercado de capitais, (v) – Implementação de Política Tecnológica Nacional (Com foco nos setores que viabilizariam a indústria básica como Energia Elétrica, Tecnologia Nuclear, Petróleo, Telecomunicações, Siderurgia, Pesquisa Mineral e Pesquisa Sideral), (vi) aproveitamento de recursos humanos do país (Incluía o programa de Alfabetização MOBREAL e a Reforma Universitária), (vii) Efetivação de Grandes Programas de investimentos, (viii) Efetivação da Integração Nacional (Realizados pelo Plano Nacional de Integração – PIN e pelo PROTERRA), (ix) Integração Social (por meio dos programas: PIS, PASEP, Pró-Rural e da abertura de capital das empresas) (x) Estratégia Econômica Externa (estímulo à indústria manufatureira, à de minérios e à produção de insumos agrícolas não tradicionais).

Segundo o documento que formalizava o I PND, essas ações viabilizariam a realização de três objetivos principais, I – alçar o Brasil à condição de país desenvolvido no período de uma geração; II – duplicação da renda per capita em relação à de 1969 e a manutenção do crescimento do PIB em torno de 9% e 10% ao ano; III – expansão da geração de emprego e controle da inflação. Focando no fortalecimento da estrutura empresarial, o I PND criou o Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais e convocou o empresariado brasileiro a participar de setores estratégicos do desenvolvimento com foco no fomento à produção de bens de consumo duráveis (eletrodomésticos, automóveis etc.). Dentre as grandes obras públicas que valem ser destacadas pela magnitude, estão a Ponte Rio-Niterói e a Rodovia Transamazônica.

Como resultado em relação ao desempenho econômico para período, temos os seguintes dados:

**TABELA 1 – Variação do PIB, Variação da produção industrial, Formação Bruta de Capital Fixo e taxa de Inflação Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP – DI): 1968-1973 (%)**

| <b>Ano</b>  | <b>Var. Do PIB</b> | <b>Var. Produção industrial</b> | <b>FBCF</b> | <b>IGP-DI</b> |
|-------------|--------------------|---------------------------------|-------------|---------------|
| <b>1968</b> | 9,8                | 14,2                            | 18,7        | 25,5          |
| <b>1969</b> | 9,5                | 11,2                            | 19,1        | 19,3          |
| <b>1970</b> | 10,4               | 11,9                            | 18,8        | 19,3          |
| <b>1971</b> | 11,3               | 11,9                            | 19,9        | 19,5          |
| <b>1972</b> | 12,1               | 14,0                            | 20,3        | 15,7          |
| <b>1973</b> | 14,0               | 16,6                            | 20,4        | 15,6          |

Elaboração própria, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=7310&view=detalhes>

Se por um lado, pode-se considerar os indicadores conjunturais exitosos, por outro, são observados dois pontos importantes para os anos que se seguiram. O primeiro deles é o crescimento da dívida externa. Apesar de apresentar uma Balança Comercial equilibrada para o período, houve um ingresso líquido de aproximadamente US\$ 1 bilhão de dólares, como déficit externo a ser financiado. Segundo Cruz, o rápido crescimento da dívida externa líquida durante o período do milagre, que saltou de US\$3,2 bilhões em 1968 para US\$6,2 bilhões seria

de origem financeira, visto que, a liquidez externa tinha condições propícias devido ao excesso de dólares no mercado global, a taxas reais de juros bastante baixas. (CRUZ, 1984. P. 11)

Logo, segundo o mesmo autor, o aumento do endividamento decorreu da captação de recursos do exterior e seus respectivos repasses para as empresas internas, sem que houvesse uma necessidade estrita de empréstimos externos para financiar grandes déficits em transações correntes, portanto, a economia ficou presa em uma armadilha, junto a outras economias do mundo, em um movimento geral do capital financeiro internacional em busca de oportunidades de grandes valorizações. (CRUZ, 1984. P. 14)

O segundo ponto negativo, que sem dúvida impôs drásticas condições para os anos posteriores ao milagre, foi a piora dos aspectos sociais na economia brasileira. O crescimento obtido no período não promoveu uma alteração qualitativa nas condições de sobrevivência do cidadão brasileiro, principalmente dos mais pobres. As elevadas taxas de crescimento obtidas para o período, devido a um intenso processo de acumulação industrial, trouxeram grandes benefícios para as classes com os maiores níveis de renda. Outra parte beneficiada, foi a classe média que fornecia os quadros técnicos necessários a administração e desenvolvimento da produção de bens, como engenheiros, administradores, profissionais da tecnologia da informação, etc.

O salário mínimo perdeu valor real de 15,1% no período do milagre, mesmo após uma queda de 25,2% obtida durante o PAEG nos anos imediatamente anteriores. Segundo dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), entre 1964 e 1974, ou seja, após 10 anos do golpe militar, o salário mínimo atingiu uma perda de 42%, quase metade do seu poder de compra. Essa queda tem grande influência na economia brasileira, uma vez que 1972 mais da metade dos trabalhadores assalariados brasileiros recebiam rendimentos monetários de até um salário mínimo.

O salário real médio da força de trabalho ligada a produção recuperou 10% de seu poder de compra até 1973, depois do arrocho promovido durante o PAEG, e o salário total cresceu aproximadamente 6,3% entre 1964 e 1967 devido aos salários pagos aos mais qualificados que eram absorvidos principalmente pela indústria de bens de consumo duráveis. Mesmo diante de elevados níveis de crescimento, os salários para as classes mais pobres não subiram, as atividades sindicais eram cerceadas, bem como outras manifestações políticas.

O quadro social foi bem agravado no período, epidemias se tornaram frequentes como a de meningite. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística a produção de alimentos básicos, como feijão, mandioca e banana cresceu a taxas anuais de 1,96%, 1,86% e

2,39% respectivamente. Ou seja, a taxas inferiores em relação ao crescimento da população que cresceu para os anos do chamado “milagre brasileiro” a taxas entre 2,7% e 2,5%, diminuindo a disponibilidade média de proteínas por habitante, dificultando ainda mais as condições básicas de sobrevivência.

O Índice de Gini que era de 0,497 para o ano de 1960. Atingiu 0,565 em 1970 e chegou ao patamar de 0,590 na década de 1980 apontando uma clara concentração de renda. A participação da renda nacional dos 50% mais pobres saiu de 17,6% para 13,4% ente 1960 e 1980, enquanto a dos 1% mais ricos saiu de 13,8% para 18,2%.

O Milagre econômico teve seu auge em 1973 com um crescimento de 14% em 1973, mas foi interrompido pela piora das condições da liquidez internacional decorrentes do Grande Choque do Petróleo entre outubro de 1973 e março de 1974 que elevou seu preço em 400%, gerando uma elevação de custos inflacionários na economia norte-americana e o consequente aumento de juros pelo Federal Reserve, o que teve fortes impactos sob as economias em desenvolvimento.

O crescimento ocorrido durante o milagre encontrou algumas limitações, que podem ser consideradas estruturais, o setor de produção de bens duráveis cresceu a taxas de 97% ao ano entre 1970-1973, enquanto que os bens intermediários cresceram 45% gerando uma pressão inflacionária, alimentada pela grande demanda de trabalhadores e a pressão por maiores salários; como já citado a produção de alimentos e matérias-primas foi direcionada para o mercado externo, gerando uma baixa oferta para o mercado interno e causando ainda mais pressões sobre os preços, esses fatores somados ao choque do petróleo agravaram os desequilíbrios estruturais.

Ao assumir o governo em 1974, o General Geisel apresentou como tentativa de resolução desses problemas a implantação de um segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que diferente do primeiro, trataria da retomada do desenvolvimento do departamento I da economia, produtor de bens de capital e bens intermediários, lembrando muito o que foi tentado durante a era varguista. Com a elaboração do II PND, o governo de Geisel reformulou a estratégia desenvolvimentista proposta pelo I PND.

Geisel bem como os militares, enxergavam o crescimento econômico como fator fundamental para a legitimação para continuidade no poder, todavia, essa continuidade seria viabilizada apenas, se as condições de estrangulamentos estruturais fossem superadas, logo, era importante desenvolver a produção de bens de capital, setor em que a economia brasileira era dependente, bem como intermediários: produtos químicos, petróleo fertilizantes, etc. Isso

auxiliaria o desenvolvimento indústria, e propiciaria condições para o a elevação da produção de alimentos.

Esses grandes objetivos, de superação ao subdesenvolvimento propostos por Geisel, apontam que o diagnóstico feito pelo governo, era que a crise internacional não era passageira, e que por esse motivo, as condições de financiamento eram favoráveis no sentido em que as taxas de juros *ex ante* eram reduzidas e de longo prazo para a amortização, logo, assumindo os riscos de aumentar os déficits comerciais e a dívida externa, haveria a possibilidade da superação da crise industrial, justamente pela modernização e construção de um setor de bens de capital forte.

A partir disso, o plano objetivava prioritariamente elevar a capacidade produtiva energética nacional, através de pesquisas acerca da produção petrolífera, elevação da capacidade de geração de energia elétrica e nuclear, investimentos em siderurgia e indústria de bens de capital. Uma ferramenta muito utilizada para esses objetivos, foi a disponibilização de recursos via Banco Nacional de Desenvolvimento, principalmente para empresas de capital privado nacional, visto que a instabilidade global não garantia segurança para grandes empreendimentos oriundos de empresas multinacionais conforme outrora.

Houve uma grande participação de empréstimos para o financiamento desses programas de investimento, por determinação estatal, as empresas estatais só podiam ter acesso ao sistema financeiro externo e não interno, tendo a maior concentração de investimentos para o plano empresas como Eletrobrás, Petrobrás, Embratel, etc. Tornando-se o mercado perfeito para a reciclagem de petrodólares, elevados excedentes obtidos pelos países árabes com a exportação de petróleo, dado seu patamar mais alto de preços. Logo, o governo brasileiro era um dos principais tomadores de recursos externos, a taxas flutuantes, não recomendadas em uma conjuntura econômica mundial que contava com juros reais crescentes.

O saldo do país para transferências unilaterais entre 1974-1978 teve um acumulado de aproximadamente US\$ 30 bilhões deficitários, enquanto os juros da dívida ficaram em torno de US\$ 8 bilhões. A dívida externa líquida saiu de US\$ 11.896 bilhões para US\$ 31.616 bilhões de dólares segundo os dados publicados pelo Banco Central.

A estratégia adotada por Geisel manteve o crescimento da economia brasileira, ainda que a taxas inferiores às do milagre econômico. Segundo Castro e Souza, a economia subiria a rampa das indústrias de capital-intensivas e tecnologias-intensivas sob marcha forçada, de 1974, a indústria de transformação cresceu 7,1% e a de bens de capital 8,5%; (CASTRO; SOUZA 1985. P. 76)



O crescimento anual médio do PIB foi de aproximadamente 6,7%, número de grande relevância uma vez que a economia global estava sob desaceleração para o período. Em março de 1979, inicia-se o governo Figueiredo com uma nova equipe econômica liderada por Karlos Rischbieter e Mario Henrique Simonsen, que defendiam uma política de rigoroso ajuste fiscal, discurso que se deu por vencido por ministros mais desenvolvimentistas que compunham o governo, como Mário Andreazza e Delfim Netto, o último que assumiria o Ministério do Planejamento já em 1979 ao lugar de Simonsen.

Delfim, tentou reeditar o Milagre Econômico ocorrido em sua gestão anterior da economia, entretanto um novo choque do petróleo e a elevações dos juros internacionais, deu novos rumos a política econômica brasileira, as propostas que compunham o manual ortodoxos ganharam espaço no debate público, defendendo medidas como a de controle das despesas públicas e gastos estatais, aumento da arrecadação via Imposto de Renda e Imposto sobre Operações Financeiras. Essa reversão teórica somada ao contexto histórico brasileiro gerou uma queda do PIB de 4,1% e uma redução modesta da inflação de 110% para 95%. A partir daí, a economia brasileira, a proteção social e as questões trabalhistas, tiveram na prática, uma condição antagônica as linhas gerais adotadas até o momento na economia brasileira.

## **2.2 Gênese Brasileira: Mercado de Trabalho**

### **2.2.1 Aspectos Primários**

No Brasil, a origem do mercado remunerado de mão de obra está na transição do trabalho escravo para o trabalho livre, afinal a dinâmica das atividades nucleares coloniais detinha como propulsor econômico o trabalho escravo, evidentemente, que sem remuneração e lido inicialmente como custo para os produtores rurais, ou para o setor de comércio de escravizados como investimentos. Logo, não se é possível conceber um mercado de trabalho<sup>6</sup> em uma organização social em que a relação fundamental é a escravista. Ainda que se exista um mercado, não há um sistema próprio de acumulação capitalista.

A inflexão desse contexto, vem com a estruturação do mercado de café após o declínio do mercado algodoeiro, que ficou menos competitivo dada a escalada produtiva dos EUA, e pelo declínio do principal mercado produtor até então, o Haiti, abrindo espaço para o

---

<sup>6</sup> Ainda que exista um mercado de trabalhadores.

investimento no que viria ser o principal produto das próximas décadas na matriz de exportação brasileira.

Além da queda do mercado haitiano e uma demanda a ser suprimida, um dos principais fatores que levaram a produção do café, foi que o seu principal fator produtivo era o existente e mais abundante no território brasileiro: a terra. (FURTADO, 1959. P. 168)

Ainda que as ampliações produtivas cafeeiras contassem com a abundância de terrenos para plantação, elas eram desestimuladas pela inexistência da mão-de-obra, que se agravaria ainda mais dadas as condições precárias dos escravizados no Brasil. A taxa de natalidade era superada em muito para a de mortalidade, a alternativa seria a importação desses trabalhadores; que foi reprimida pela Lei Eusébio de Queiroz, regulamentada em 1850.

Assim, os braços que movimentavam as plantações definhavam numericamente dadas as atrocidades cometidas pelos senhores dos escravizados e o contexto global de desenvolvimento do capitalismo, que já não precisava da escravidão para a continuidade do sistema de acumulação, que foi tão necessária em sua fase anterior. Como solução foi construída a alternativa da intraprovincial de trabalhadores (entre 1850 e 1866) e a migração europeia aos campos paulistas.

Segundo Furtado, a medida tomada para tentar equacionar o problema da oferta de trabalho, foi reflexo da migração europeia volumosa e espontânea que ocorria para os Estados Unidos. A situação nacional seria resolvida inicialmente da seguinte maneira: O governo financiaria parte das passagens das famílias europeias, que era o maior custo para essa transação, e em troca o trabalhador vendia seu trabalho futuro servindo por anos para os fazendeiros que se responsabilizassem por essa dívida junto ao governo brasileiro e esses herdariam desse fluxo, todas as vantagens, observando-se ainda uma clara tendência a servidão por tempo ilimitado dos colonos aos fazendeiros. (FURTADO, 1959. P. 185)

Ainda assim, a situação não foi devidamente solucionada, já em 1860 o problema tomava rumos dramáticos dada a melhora nos preços do café e a atratividade para a expansão dessa cultura que demandava um maior volume de mão-de-obra, em um momento que se desenvolvia ao norte do Continente Americano a Guerra de Secessão e a expansão do mercado algodoeiro, cujo principal produtor eram os norte-americanos. Por um lado, a importação de escravizados era restrita, por outro, a ex-colônia inglesa também necessitava de maiores quantidades de trabalhadores migrantes europeus.

Como solução, a medida tomada em São Paulo foi a alteração do sistema de pagamento ao colono – pelo sistema chamado de colonato - anteriormente esses eram remunerados de

maneira incerta, dividindo o risco com os produtores, o novo sistema remuneraria o colono de acordo com a quantidade de pés de café pré-determinada que esse ficaria como responsável. Essa seria uma remuneração fixa, diferente da anterior que era totalmente incerta; como complemento dessa remuneração monetária, haveria uma parte variável que seria disponibilizada após a colheita do produto. (FURTADO, 1959. P. 186)

A segunda medida seria o pagamento total pelo governo imperial das passagens para os colonos, não obrigando-os a trabalhar em determinada fazenda, garantindo certo grau de liberdade para os mesmos. Além dessas medidas, a situação dos países de origem desses colonos também era uma variável que implicava diretamente na quantidade de migrantes. Um caso particular é o italiano, a situação de unificação política da Itália criou uma forte depressão para o sul de sua península, que era menos competitiva que as regiões centrais e norte, gerando desemprego e pressão sobre as terras; o que levou parte relevante de moradores do território siciliano a procurarem nova vida na América; explicando expressivas colônias de moradores italianos e seus respectivos descendentes presentes principalmente na região sudeste brasileira.

Aqui não cabe explicar detalhadamente o processo migratório brasileiro, mas apontar a relevância que ele constituirá para as bases do processo de assalariamento brasileiro, ora, o mecanismo de remuneração monetária brasileira foi constituído como uma tentativa de atrair mão-obra externa para a economia nacional, se no primeiro momento os escravizados eram o dínamo braçal brasileiro, em outro, foram criados mecanismos atrativos para a importação de uma segunda tipificação de trabalho, foi feita a migração europeia. Em termos quantitativos, na década de 1870 o número de migrantes era de 13 mil o que representava aproximadamente 7,5% da mão de obra empregada na atividade cafeeira paulista, número que mudou para 609 mil durante os anos 1890, sendo que entre esses anos, a quantidade de italianos correspondeu a 71% dos trabalhadores europeus no país, ainda que concentrados em São Paulo. (FURTADO, 1959. P. 191)

**Tabela 2 - Evolução Fluxo de imigrantes por nacionalidade no estado de São Paulo 1880-1939**

| <b>Ano</b>       | <b>Italianos</b> | <b>Portugueses</b> | <b>Espanhóis</b> | <b>Japoneses</b> | <b>Austríacos</b> | <b>Outros</b> | <b>Total</b> |
|------------------|------------------|--------------------|------------------|------------------|-------------------|---------------|--------------|
| <b>1880-1884</b> | 7.287            | 4.127              | 695              |                  | 84                | 3.648         | 15.841       |
| <b>1885-1889</b> | 137.367          | 18.486             | 4.843            |                  | 2.506             | 4.462         | 167.664      |

|                  |         |         |         |         |        |         |           |
|------------------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|-----------|
| <b>1890-1894</b> | 210.910 | 30.752  | 42.316  |         | 6.069  | 14.830  | 304.877   |
| <b>1895-1899</b> | 219.333 | 28.259  | 44.678  |         | 8.841  | 2.464   | 303.575   |
| <b>1900-1904</b> | 111.039 | 18.530  | 18.842  |         | 2.663  | 8.528   | 159.602   |
| <b>1905-1909</b> | 63.595  | 38.567  | 69.682  | 825     | 2.714  | 21.156  | 196.539   |
| <b>1910-1914</b> | 88.692  | 111.491 | 108.154 | 14.465  | 4.410  | 35.686  | 362.898   |
| <b>1915-1919</b> | 17.142  | 21.191  | 27.172  | 12.649  | 674    | 4.856   | 83.898    |
| <b>1920-1924</b> | 45.306  | 48.200  | 36.502  | 6.591   | 3.671  | 58.042  | 198.312   |
| <b>1925-1929</b> | 29.472  | 65.166  | 27.312  | 50.573  | 4.991  | 112.427 | 289.941   |
| <b>1930-1934</b> | 6.946   | 17.015  | 4.876   | 76.525  | 844    | 22.791  | 128.997   |
| <b>1934-1939</b> | 5.483   | 19.269  | 17.708  | 25.141  | 479    | 17.045  | 69.125    |
| <b>Total</b>     | 942.572 | 421.053 | 386.780 | 186.769 | 37.946 | 305.935 | 2.281.055 |

Fonte: Elaboração própria com base em: Separa do anuário estatístico do Brasil –1939-1940, IBGE, P.17

A migração europeia e a institucionalização que extinguiu formalmente o trabalho escravo foram bases para o processo de implementação da indústria que teria seus passos iniciais em anos posteriores. Uma introdução abundante de mão de obra para a industrialização iniciada no século XX, foi estruturada inicialmente por leis criadas pelo Império no período anterior a esse. A primeira delas é a Lei nº 601 de 1850, conhecida como Lei de Terras que promoveu na prática a manutenção da propriedade privada fundiária.

Apresentada em 1843 à Câmara dos Deputados, visava reduzir a ocupação ilegal ocorrida nas terras brasileiras, sobretudo, de grandes fazendeiros, a proposta inicial objetivava legalizar as sesmarias doadas até 1822 e áreas que a partir dessa data estivessem ocupadas por mais de um ano, impor o registro de terras em um prazo de 6 meses sob a pena de confisco,

medição e demarcação de terrenos e criação de um imposto sobre as terras, que seriam confiscadas em caso de não pagamento depois de 3 anos da instituição deste marco legal.

Apesar da proposta inicial ser aprovada pela Câmara sem grandes alterações, o texto voltou a ser discutido no Senado apenas em 1848, os senadores retiraram o imposto territorial e substituíram as previsões de expropriações por multa, o que evidencia historicamente a importância dos detentores de terras no Brasil. Embora aprovada na Câmara em 1850, as terras prosseguiram sendo ocupadas ilegalmente e sistematicamente depois do enfraquecimento da proposta inicial.

Mesmo sendo importante, teve poucas consequências práticas no que se propunha a fazer – reduzir a ocupação ilegal -. Contudo, elevou a dificuldade para o acesso a terras pelas camadas mais pobres e migrantes, que se viram obrigados a trabalhar nas grandes fazendas produtoras de café, na prática as terras continuaram sendo apossadas. Houve um êxodo para a região sudeste, que em 1930, já havia montado seu mercado de trabalho e não possuía elevada capacidade de absorção adequada para essa disponibilidade de mão-de-obra. (DEDECCA, 2005. P. 117)

Um segundo marco institucional relevante para a formação do mercado de trabalho brasileiro está na Lei do Ventre Livre criada em 1871 determinando que todo os filhos de mulheres escravizadas nascidos a partir desse ano, seriam considerados livres. O dispositivo legal surgia em um contexto no qual o Brasil passava por um período de enorme pressão externa por ser um dos últimos países do mundo que mantinha o trabalho escravo em sua estrutura econômica. Em seu texto, a lei tinha o objetivo de iniciar o processo de abolição em vias graduais, atendendo grupos que argumentavam que um processo brusco teria graves consequências econômicas, para isso, anunciava a formação de um fundo para ressarcimento aos senhores de escravizados.

Esse mecanismo legal determinava que o escravo fosse liberto aos 8 ou aos 21 anos, no primeiro caso o antigo proprietário receberia a quantia de 600 mil réis, acrescidos de 6% de juros ao ano de diferença da idade máxima (21 anos); se fosse liberto aos 21 anos, não teria direito a tal quantia. Apesar desse incentivo financeiro, os escravizados costumavam ser libertos na segunda situação, pois seu trabalho, mais que compensava a quantia oferecida.

A força política dos grupos detentores de escravizados e terras evidencia a ligação direta entre grupos de poder da época, o mercado de trabalho brasileiro foi constituído por escravizados e migrantes abandonados à própria sorte, desassistência essa decorrente da dinâmica social presente à época. Isso possibilitou a reprodução de uma força de trabalho pouco

assistida institucionalmente, apresentando um elevado grau de informalidade e inexistência de proteção jurídica. Esse tema dominou as análises dos anos 1970, em que o desemprego não era o principal tema, mas sim o emprego expresso na informalidade que acompanhou a trajetória de crescimento de longo prazo entre 1930 e 1980, interferindo diretamente no debate sobre a desigualdade associada a esse processo de desenvolvimento. (DEDECCA, 2005. P. 120)

Essa preocupação decorre das desvantagens da mão de obra juridicamente informal, em primeiro lugar, essa natureza de trabalho inibe a participação da mediação institucional do Estado nas relações capital-trabalho, essa ausência as torna assimétricas e frágeis, favorecendo uma flexibilidade quantitativa muito elevada, em síntese há a dispensa e contratação de trabalhadoras e trabalhadores de forma instável. Em segundo lugar, tem-se a precariedade dos mecanismos de proteção social conferidos pelo Estado a seus cidadãos, em uma institucionalidade que transfere ao âmbito familiar e individual a responsabilidade pela sobrevivência em uma sociedade que demanda crescentemente trabalho vivo, sendo esse aspecto dramático em trabalhadores que não recolhem a contribuição previdenciária.

É importante pontuar também o efeito distributivo que a abolição da escravatura teve dentro da coletividade nacional, uma vez que, seu processo resultou em contribuições que serviram como base para o pequeno nível de assalariamento que estava sendo instaurado através das migrações europeias bem como a base de pagamento de trabalhadores que eram recém inseridos no labor monetariamente remunerado.

Segundo Celso Furtado, a abolição da escravatura de um território pode implicar em situações que estão entre dois extremos, o primeiro é o que o escravo é liberto, mas dada a inelasticidade de oferta de terra, os proprietários de terra remunerá-lo-iam de acordo com o salário de subsistência, não havendo uma redistribuição de renda. O segundo extremo ocorreria quando a elasticidade da oferta de terra fosse tal, que possibilitasse a migração do trabalhador para a agricultura de subsistência, colocada tal possibilidade, a remuneração pela mão-de-obra seria de um nível maior que a remuneração de sobrevivência, havendo nesse caso uma redistribuição de renda em favor dos trabalhadores. (FURTADO, 1959. P. 200)

Ainda segundo o autor, o Brasil não teve como resultado um comportamento uniforme diante da abolição, havendo diferenças importantes de acordo com a região e sua respectiva natureza de produção agrícola, por exemplo, o Nordeste passou por um cenário muito próximo ao primeiro extremo, nas palavras de Furtado:

*“Na região nordestina as terras de utilização agrícola mais fácil já estavam ocupadas praticamente em sua totalidade à época da abolição. Os escravos liberados*

*que abandonaram os engenhos encontraram grandes dificuldades para sobreviver. Nas regiões urbanas pesava já um excedente de população que desde o começo do século constituía um problema social. Para o interior, a economia de subsistência se expandirá a grande distância, e os sintomas da pressão demográfica sobre as terras semiáridas do agreste e da caatinga se faziam sentir claramente.”*  
(FURTADO,1959. P. 200)

Em São Paulo e Minas Gerais, terras de produção cafeeira, havia um fator tecnológico importante que possibilitava a produção de grãos em território mais remotos: A linha férrea, o que implicava a disponibilidade de terras mais remotas para migração de escravizados e consequentemente uma remuneração relativamente maior que aquela oferecida nas plantações açucareiras, havendo aqui uma redistribuição de renda, mesmo que marginal para os trabalhadores que atuavam nessas plantações.

Ainda que a remuneração que se estabeleceu nessas regiões tenha se constituído acima do nível de sobrevivência, é importante salientar que mesmo após a expansão de exportações que ocorreu no último quartel do século XIX, por fatores que serão tratados posteriormente nesse capítulo, a remuneração dos trabalhadores seguiu estagnada, visto que as migrações e a absorção de escravizados em um sistema de remuneração pelo trabalho geravam uma forte massa de reserva, fazendo com que todos os ganhos de produtividade gerados pelo preço global do grão de café fosse retido pelo empresário sem que houvesse uma pressão intrassistêmica para sua redistribuição. (FURTADO, 1959. P. 232)

## **2.2.2 Estruturação Institucional do Mercado de trabalho**

O contexto cuja predominância das relações trabalhistas precárias inicia um processo de inflexão a partir da década de 1930, quando se tem a estruturação do mercado de trabalho. Esse ordenamento teve três movimentos importantes para sua consolidação, a saber, (i) Consolidação das Leis Trabalhistas, (ii) criação de uma estrutura de indústrias de base e (iii) expansão abrupta de segmentos do emprego não agrícola (POCHMANN, 2004. P. 5)

Após o impacto da crise global de 1929, a economia brasileira passa por um processo de endogeneização das fontes de dinamismo econômico, sendo característica da Era Vargas a proteção dos interesses industriais por meio de mecanismos de controle de importações, adotados durante toda a década de 1930. Sob a égide do Estado Novo (1937-1945), Vargas inicia uma reestruturação institucional, buscando em um primeiro momento a descentralização

herdada pela segunda monarquia e implementando as bases do que seria o federalismo brasileiro. A primeira medida nesse sentido, foi a criação do DASP (Departamento Administrativo de Serviço Público) que sistematizava quadros, carreiras e instituiu até mesmo mecanismos de seleção para o serviço público.

Do ponto de vista do Desenvolvimento econômico o Código de Minas e de Águas criou as primeiras variantes para um projeto com maciça participação estatal, que teve continuidade apenas no mandato que se iniciou em 1951 constituído através do voto popular. As bases industriais foram firmadas fundadas nos relatórios da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, que recomendou a atuação em setores chave como energia elétrica, transporte sobre água, transporte ferroviário, portos, agricultura e assistência técnica, além de promover em 1952 a organização e criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) para financiar o projeto de reaparelhamento industrial brasileiro e que foi pedra angular para todo o processo de industrialização nacional.

O processo de industrialização foi combinado com uma reforma institucional, dentre as principais está a Consolidação das Leis do trabalho (CLT) criada pelo decreto de lei 5.452 no dia 1 de maio de 1943 e que executou a junção de toda a legislação trabalhista vigente até o momento, seus principais pontos de amparo ao trabalhador foi a determinação de períodos de descanso, proteção do trabalho da mulher, contratos de trabalho, processos trabalhistas mais objetivos e a organização sindical – ainda que esse último ponto seja alvo de controvérsias. (CLT, 1943). Soma-se a isso, política salarial, visto que até 1930 não havia uma medida oficial no Brasil, sendo os salários definidos pela “liberdade de negociação” entre trabalhador e empregador, padrão que só foi interrompido com a regulamentação da sindicalização dos trabalhadores. No tocante ao salário mínimo, sua instituição se dá apenas em 1940, sendo regulamentado em 1943.

Durante todo o governo Dutra o salário foi congelado, e com isso se deteriorou em 30%. Essa situação de queda do poder real do salário mínimo perdurou até o dia 1º de maio de 1954, em que Vargas sanciona um aumento de 100% do salário mínimo, uma de suas últimas medidas, e que foi considerada uma manobra extremamente populista em resposta a pressão política que vinha sofrendo, o fato é que sem dúvida alguma contribuiu para a diminuição da desigualdade de renda no Brasil e instituiu a base da institucionalidade necessária para o estabelecimento de um mercado de trabalho organizado.

A Consolidação das Leis Trabalhistas, disponibilidade de empregos na indústria e implantação das indústrias de base, são pedras angulares para a estruturação do mercado de



mão-de-obra, sendo importante frisar que um dificilmente encontraria condições sem a existência do outro, coexistindo como fatores dependentes e necessários, ainda que persista a discussão sobre a intencionalidade dessa industrialização, suscitada pelos textos de Celso Furtado, que a considera como subproduto das políticas monetárias e cambial de defesa da economia cafeeira, o fato é que sob o ponto de vista do da regulamentação entre oferta e demanda por trabalho, esse movimento foi relevante. Um estudo publicado por Baltar e Dedecca (BALTAR; DEDDECA, 1997. P. 14) apontam que essa estruturação no mercado de trabalho foi ainda mais relevante quando se analisa o segmento industrial:

**TABELA 3: Variação de pessoal ocupado 1939 / 1949 / 1959**

| <b>Classes e gêneros da Indústria</b>                    | <b>1939</b> | <b>1949</b> | <b>1959</b> | <b>Var. %<br/>1939-1959</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|
| Indústria de Transformação                               | 816.322     | 1.309.614   | 1.753.662   | 114,82                      |
| Prod. Minerais não metálicos                             | 57.416      | 128.928     | 163.680     | 185,08                      |
| Metalurgia   | 61.338      | 102.826     | 174.279     | 184,13                      |
| Mecânica Material Elétrico.<br>Comunic. e mat. Transp.   | 25.624      | 62.556      | 201.928     | 688,04                      |
| Madeira  | 37.303      | 68.486      | 87.822      | 135,43                      |
| Mobiliário   | 28.785      | 38.802      | 63.471      | 120,05                      |
| Papel e Papelão  | 12.318      | 24.959      | 40.925      | 232,24                      |
| Borracha   | 4.524       | 10.861      | 20.878      | 361,55                      |
| Couro e Similares  | 14.598      | 21.196      | 24.715      | 69,30                       |
| Química, Perfumes, Sabão, Velas<br>e Materiais Plásticos | 45.596      | 76.529      | 127.961     | 180,64                      |
| Têxtil   | 233.443     | 338.035     | 328.297     | 40,63                       |
| Vestuário e Calçados                                     | 49.317      | 76.464      | 97.999      | 98,71                       |
| Produtos Alimentares                                     | 173.535     | 234.311     | 266.103     | 53,34                       |
| Bebidas  | 16.317      | 39.253      | 43.880      | 168,92                      |
| Fumo   | 13.615      | 13.008      | 13.169      | -3,28                       |
| Editorial e Gráfica                                      | 31.617      | 49.367      | 60.625      | 97,48                       |
| Diversos   | 10.976      | 24.033      | 37.910      | 245,39                      |

Elaboração própria, com a referência de: BALTAR, Paulo, E. de A.; DEDECCA, Claudio;(1997)

O crescimento do emprego industrial triplicou o número de pessoas ocupadas em alguns segmentos, a metalurgia que contava com 61.338 pessoas ocupadas em 1939 passou a ocupar cerca de 102.826 pessoas em 1949 o que representou a geração de mais de 40.000 postos de trabalhos, e posteriormente mais 71.453 postos até 1959, fazendo esse setor representar 10% de todo o mercado de trabalho não agrícola para o período. Ao se verificar a indústria de transformação como um todo, observa-se que ela parte de uma massa de pessoas ocupadas de 816.322 para 1.753.662, ou seja, dobrou de tamanho para os anos analisados pelos autores. Não obstante a composição desse operariado foi alterando sua importância relativa do emprego na metalurgia e minerais não-metálicos, havendo uma queda no emprego do segmento têxtil e de produção alimentar entre 1940 e 1950. (BALTAR; DEDDECA, 1997. P. 40).

Apesar do grande crescimento industrial, o período de industrialização brasileiro teve características que eram propícias à geração de pobreza. O país passava por um elevado fluxo de migração rural-urbano, limitações político institucionais provenientes de um Estado em construção, conforme apresentado posteriormente, e promoção de arrochos salariais promovidos principalmente em meados da década de 1960 como alternativa ao combate inflacionário.

Mesmo diante dessas conjunções, Salm e Silva (1987) consideram que o mercado de trabalho teve condições de ocupar relevantemente parte do exército de mão-obra que foi formado no período, que teve números elevados, como se nota ao observar os números de migrantes para o período:

**TABELA 4 - Número de migrantes (Rural-Urbano) para os períodos 1950-1960; 1960-1970; 1970-1980 no Brasil e por região**

| <b>Região</b>       | <b>1950-1960</b> | <b>1960-1970</b> | <b>1970-1980</b> |
|---------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Brasil</b>       | 5.637.390        | 8.933.809        | 12.974.676       |
| <b>Norte</b>        | 69.791           | 95.878           | 254.205          |
| <b>Nordeste</b>     | 2.846.062        | 2.546.393        | 3.474.871        |
| <b>Centro-Oeste</b> | 112.763          | 26.663           | 754.664          |
| <b>Sudeste</b>      | 2.495.498        | 5.715.661        | 4.432.268        |
| <b>Sul</b>          | 113.276          | 549.214          | 4.058.668        |

Elaboração própria com base em: IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>

Atraídas pelo poderoso mercado de trabalho industrial que estava em processo de formação, as populações rurais migraram para as cidades, ganhando velocidade de forma violenta no Sudeste, que contava com processos industriais mais avançados, ao se observar a proporção desses números em relação à população total, temos:

**TABELA 5 - Relação do número de migrantes (Rural-Urbano) com a população total (em %) para os períodos 1950-1960; 1960-1970; 1970-1980 no Brasil e por região**

| <b>Região</b>       | <b>1950-1960</b> | <b>1960-1970</b> | <b>1970-1980</b> |
|---------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Brasil</b>       | 7,6              | 9,4              | 10,3             |
| <b>Norte</b>        | 2,4              | 2,3              | 3,8              |
| <b>Nordeste</b>     | 12,7             | 8,9              | 9,8              |
| <b>Centro-Oeste</b> | 4,2              | 0,1              | 10,8             |
| <b>Sudeste</b>      | 8,0              | 14,1             | 8,4              |
| <b>Sul</b>          | 1,0              | 3,3              | 20,9             |

Elaboração própria com base em: IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>

Na década 1960–1970, o Sudeste teve uma migração de aproximadamente 14% de sua população total do campo para a cidade, o Sul por sua vez contou com um *boom* na década seguinte que representou quase 21% de sua população total, pessoas que de certa forma representavam sem dúvida alguma, parte da formação de novos demandantes de uma ocupação remunerada. Segundo os autores, essa intensa migração rural não se refletiu simplesmente em miséria urbana, visto que as atividades modernas demonstraram um dinamismo suficiente, tanto na indústria, quanto nos serviços, que tem um desenvolvimento influenciado também pela dinâmica industrial, para absorver a níveis crescentes de produtividade da mão-de-obra expulsa do campo. (SALM; SILVA, 1987. P. 31)

As taxas de geração de emprego mostram a inegável importância da indústria de transformação na geração de empregos para o período e dos serviços:

**TABELA 6 - Geração de empregos na Manufatura e em serviços (Média Anual)**

|                   | <b>1950-1960</b> | <b>1960-1970</b> | <b>1970-1980</b> |
|-------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Manufatura</b> | 2,0              | 5,2              | 7,8              |
| <b>Serviços</b>   | 5,2              | 3,8              | 6,2              |

|              |     |     |     |
|--------------|-----|-----|-----|
| <b>Total</b> | 4,5 | 4,1 | 6,6 |
|--------------|-----|-----|-----|

Elaboração própria com base em: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico 1980. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=7310&view=detalhes>

Todos esses novos postos gerados, eram em sua maioria absorvidos pelo setor formal de trabalho, visto que a Carteira de Trabalho passará a ser obrigatória para todos os trabalhadores urbanos a partir de 1932, a mesma comprovava a elegibilidade de direitos trabalhistas que no processo histórico brasileiro, estiveram dentre os primeiros a conseguir certo nível de proteção social, conforme será apresentado adiante.

Essa dinâmica de formalização e consolidação de um mercado trabalho protegido institucionalmente e aliado a crescimentos relevantes da indústria se altera durante a década de 1980, que foi marcada por instabilidade macroeconômica, ausência de crescimento do PIB e regime com alta inflação. O período tem a pior crise industrial desde 1929 e é lembrado pelo crescimento da desigualdade de renda e elevação da pobreza.

A interrupção do crescimento industrial no período inicia-se durante o segundo choque do petróleo ocorrido em 1979 que gerou a escassez de financiamento externo, dificultando a tomada de novos empréstimos externos capazes de financiar os ajustes necessários sem custos elevados no curto prazo. Isso porque a elevação no preço do que era a principal fonte energética a época, gerou um choque de custos em toda a economia doméstica.

Na tentativa da manutenção do valor do dólar, que em períodos anteriores inundavam a economia global, e evitar choques inflacionários relevantes economicamente, os Estados Unidos da América elevaram as taxas de juros marcando uma inflexão da política cambial adotada a partir de 1973, após a implantação dos câmbios flexíveis que tornavam inoperantes os equilíbrios dos balanços de pagamentos e políticas monetárias, o país havia sofrido um desequilíbrio comercial crescente e adotou políticas monetárias que provocaram uma desvalorização lenta e contínua do dólar, possibilitando o financiamento da política industrial brasileira e de outros países da periferia econômica, principalmente América Latina.

A decisão norte-americana gerou uma crise econômica mundial, sobretudo em aspectos financeiros<sup>7</sup>, em que vários países periféricos e empresas faliram, forçando países industrializados a ajustes recessivos, como no caso brasileiro e adoção de políticas deflacionistas. (TAVARES, 1997. P. 6)

---

<sup>7</sup> Sobre as decisão econômica norte-americana e o impacto nas economias latinas, ver: TAVARES, Maria da Conceição. A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (org.) Poder e dinheiro. Petrópolis, Vozes, 1997

### 2.3 Gênese Industrial Brasileira: Aspectos da Proteção Social

Após percorrer as etapas de introdução do trabalho assalariado no Brasil, economia exportadora, industrialização restringida e posteriormente industrialização pesada, o Estado brasileiro entre 1930-1961 tem em seu bojo o momento final do processo de constituição do capitalismo brasileiro. Ora, para entender o funcionamento burocrático do Estado, precisa-se levar em conta as especificidades de processos que fazem parte do estabelecimento do capitalismo industrial e de suas classes fundamentais.

A organização estatal liderada por Getúlio Vargas a partir de 1930, buscava intervir e regular por meio de uma máquina burocrática-administrativa a dinâmica de acumulação presente no capitalismo brasileiro, entender suas respectivas formas, passa pelo processo de interpretar as condições entre trabalhadores e capitalistas industriais, bem como, os conflitos entre produtores cafeeiros e a nova burguesia. Nas palavras de Draibe:

*“A estruturação do Estado, entre 1930-1960, não pode ser entendida como um processo linear e contínuo de expansão e centralização. Constituiu antes um movimento desigual, descontínuo, e se fez sob uma forma particular, exprimindo a ação histórica concreta dos setores sociais em conflito, nos distintos e sucessivos “equilíbrios de poder” entre forças políticas heterogêneas” (DRAIBE, 1985. P. 45)*

A implementação do capitalismo industrial bem como seu desenvolvimento inicial foi executada, como apontado anteriormente, através de medidas realizadas pelo Estado brasileiro. Somado a isso, deve-se considerar o papel tomado pelos governos brasileiros diante dos aspectos da proteção social e os conflitos de classes presentes durante todo esse processo.

A legislação social anterior a esse período é praticamente inexistente, durante o processo de implementação do trabalho assalariado na economia brasileira, nada se vê de providências significativas para a implementação dos escravizados na vida, dita tradicional, dos brasileiros na Primeira República como um todo. A verdade, é que as primeiras iniciativas do Estado foram direcionadas aos servidores civis e ou militares do país. Em uma primeira fase do bem-estar compreendida entre 1930-1964, definida por Kerstenetzky como os anos do bem-estar corporativo, nos quais se desenharam e implementaram as legislações trabalhistas,

direcionadas não ao cidadão e sim aos considerados trabalhadores. (KERSTENETZKY, 2012. P. 177)

Entre os aspectos que podemos destacar anteriores a esse período, temos a primeira Lei trabalhista promulgada após o dia da abolição da escravatura, em 13 de maio de 1888 foi a Lei nº3.397 de 24 de novembro do mesmo ano, que criava a Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império, que garantiria um pequeno auxílio doença e auxílio-funeral para seus trabalhadores, no ano posterior foi criado o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional. Apenas em 1890, ficou instituída pelo Decreto nº22 de 1890, a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, sendo, depois, o benefício ampliado a todos os ferroviários do Estado, pelo Decreto nº565 do mesmo ano. Além desses, outros pontos legislativos são importantes, anteriores a 1930:

**TABELA 7 - Legislação social (1890-1927)**

| <b>Ano</b> | <b>Descrição da intervenção</b>   |
|------------|---|
| 1890       | Montepio Obrigatório aos trabalhadores do Ministério da Fazenda   |
| 1892       | Fundo de pensão para o pessoal do Arsenal da Marinha do Brasil  |
| 1903       | Reconhecimento do direito da organização e formação de sindicato de profissionais da agricultura e industriais rurais |
| 1907       | Direito de organização e formação de sindicatos estendidos a demais categorias profissionais                          |
| 1911       | Fundo de pensão para o pessoal da Casa da Moeda   |
| 1912       | Criação de uma Caixa de Pensões e Empréstimos para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro.           |
| 1919       | Tornou compulsório o seguro-acidente para certas atividades   |
| 1923       | Criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários - Lei Eloy Chaves   |
| 1923       | Conselho Nacional do Trabalho com atribuições inclusive, de decidir sobre questões relativas a Previdência Social.    |
| 1926       | Estende a Lei Eloy Chaves aos portuários e marítimos  |
| 1928       | Estende o regime Eloy Chaves aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos                          |

Elaboração própria com base em dados do Ministério do Trabalho e Previdência, disponíveis em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/previdencia/historico/>

Duas intervenções das citadas na tabela anterior são importantes, a primeira delas é o Decreto-Lei nº 3.724, que estabelece a responsabilidade potencial do empregador na indústria nos acidentes e enfermidades decorrentes dos exercícios do trabalho que impeçam, total ou parcialmente a manutenção da atividade de labor do empregado, nos setores de construção civil, estradas de ferro e rodagem, linhas de trens elétricos, redes de esgoto, iluminação, telegráficas, telefônicas, de construção de transportes de carga e descarga, estabelecimentos industriais e agrícolas em que possam ser empregues motores inanimados.

Ainda que os casos sejam analisados pela dita Justiça Comum, em nada discorrem sobre a obrigatoriedade de uma contratação de seguradora, ao contrário, os valores para essa remuneração poderiam ser feitos em depósito facultativo em seguradoras privadas, a determinação de culpa poderia ser formalizada pelo Estado, as condições de remuneração ao trabalhador tinham que ser resguardadas facultativamente pelo empregador no mercado privado.

A outra intervenção que merece destaque é a Lei Eloy Chaves que criava a Caixa de Aposentadorias e Pensão dos Ferroviários, fundo criado por empresa, com contribuição e governança de empregados e empregadores e pelos usuários do serviço, via elevação da tarifa de serviço, sendo a aposentadoria ordinária ou por invalidez, modelo que foi expandido para diversos setores do funcionalismo, segundo Kerstenetzky, em 1926 já haviam 33 Caixas dessa natureza, estabelecendo aposentadorias por idade, invalidez e tempo de serviço, pensão para sobreviventes dependentes de assistência médica, sendo providas pelo fundo supracitado. (KERSTENETZKY, 2012. P. 177)

De acordo com o apresentado, até 1929 o direito não era universal e não centralizado, pelo contrário, instituições da legislação social eram setoriais e descentralizadas, restritas ao funcionalismo e aos considerados trabalhadores, não sendo regulamentadas legislações sobre direito de férias ou um Código Regulamentado sobre o trabalho de menores constituído. Quase todas as intervenções, de certa forma estavam vinculadas ao pequeno crescimento industrial pelo que passava o país, sendo que grandes alterações da estrutura e instituição de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil viria em períodos posteriores, juntos ao início do desenvolvimento industrial brasileiro.

A Constituição promulgada em 1891, era de cunho liberal extremo, relegando as relações de trabalho e capital ao âmbito de contratos voluntários celebrado entre as partes,

eximindo o Estado, em praticamente todos os casos, de intervir nessas relações, desde que essas não tivessem impactos ou decorressem em ameaça à ordem pública.

O ano de 1930 é o início de um período que busca a construção de um aparelho econômico estatal centralizado, até 1964 passa-se por diversos planos econômicos novas medidas de institucionalização e regulamentação do trabalho relacionadas a emergência de um novo mercado de mão de obra no Brasil, diretamente relacionado ao processo de industrialização brasileiro. O início desse processo se dá durante o Primeiro Governo Vargas (1930-1945) possuindo uma condução autoritária, sob a direção de novas elites políticas, que não as cafeeiras, e decisões que constituirão as estradas por onde irão correr os direitos sociais no Brasil pelas décadas seguintes. Temos aqui, a base da constituição do estado de bem-estar social brasileiro.

A primeira ação varguista, de relevância para ditar os rumos do desenvolvimento brasileiro dos próximos anos foi a Criação do Ministério do Trabalho em 1930, da Indústria e do Comércio, que dispunha de meios materiais e humanos para executar e fiscalizar a legislação trabalhista e previdenciária.

No mesmo ano, há a criação do Ministério da Educação e Saúde, integrante da reforma realizada por Francisco Campos, que dentre algumas medidas, criava o Conselho Nacional da Educação e organização do ensino secundário e comercial, sendo o último, direcionado para a formação do homem para todos os grandes setores da atividade nacional, dividindo o curso secundário em cinco e dois anos, o primeiro fundamental e o segundo complementar, orientado para opções de carreira, mas enfatizando o “Ensino Industrial” implementado durante o ministério de Capanema (1934-1945). Claramente, de acordo com o ideário do embrião de um novo modelo de acumulação capitalista, a saber, industrial.

A Carteira de Trabalho passou a ser obrigatória para todos os trabalhadores urbanos, comprovando formalmente a elegibilidade dos direitos trabalhistas e mapeamento ministerial em 1932, ainda que na prática não houvesse um órgão instituído para essa fiscalização. Outra modernidade institucional à época foi a criação do Instituto de Assistência e Previdência dos Marítimos, o primeiro que englobava uma categoria profissional, não mais por empresa, e com financiamento tripartite (empresa, empregado, governo e presidente do conselho indicado pelo governo), e cuja participação do governo na receita, decorria pela “cota de previdência” recolhida através de taxas cobradas por serviços e recolhidas pelas empresas.

A Constituição de 1934 contava com um capítulo sobre a Ordem Econômica e Social, que reconhecia a existência de direitos sociais e delegava ao governo a competência para



intervir e regular contratos da esfera da produção, cabendo ao Estado legislar acerca de aspectos como salário mínimo, indenização ao trabalhador demitido, regular o exercício das profissões e instituindo pela primeira vez o direito ao ensino primário gratuito e definindo-o como obrigatório. (KERSTENETZKY, 2012. P. 191)

A Carta Magna promulgada em 1934, revertia o papel liberal das determinações vigentes durante a Primeira República, rompendo com o padrão liberalizante e definindo como função estatal a mediação das relações entre capital e trabalho. Cinco anos depois, em 1939 é criada a Justiça do Trabalho, dando origem as juntas de conciliação e julgamento, outros pontos relevantes de política social durante o primeiro Governo Vargas, podem ser verificadas na tabela abaixo:

**TABELA 8 - Legislação social (1930-1945)**

| <b>Ano</b> | <b>Descrição da intervenção</b>  |
|------------|--|
| 1934       | Decreto sobre sindicalização - Reconhece aos sindicatos o direito de luta de interesses econômicos e sociais dos trabalhadores (Como órgão colaborador do poder público) |
| 1934       | Melhoria dos salários nas indústrias insalubres  |
| 1934       | Voto facultativo para as mulheres (Obrigatório para as que exerciam função pública remunerada.   |
| 1935       | Estabilidade do emprego vinculada ao contrato de trabalho  |
| 1936       | Publicação da Lei nº185/1936 que discorria sobre o salário Mínimo  |
| 1937       | Instituição de sindicato único vinculado ao aparelho estatal/Fim da autonomia sindical e proibição de greves.  |
| 1938       | Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)   |
| 1938       | Decreto-Lei nº399/1938 que regulamenta a Lei do Salário-Mínimo   |
| 1940       | Decreto-Lei nº 2.162 que institui o salário mínimo em todo o país.   |
| 1940       | Criação do Imposto sindical, pago por todo empregado.  |
| 1943       | Consolidação das Leis do Trabalho e Consolidação das Leis de Previdência Social  |
| 1945       | Proposta de Criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil   |

Elaboração própria com base em dados do Ministério do Trabalho e Previdência, disponíveis em:  
<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/previdencia/historico/>

O Estado Novo (1937-1945), é o período brasileiro em que a produção industrial é incentivada de maneira mais acentuada até então, a política de industrialização por substituição de importações tem a estratégia totalmente coordenada pelo Estado. Nesse sentido, é iniciado um projeto de modernização da administração pública e criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que buscava definir, racionalizar e controlar a carreira do funcionalismo público, organizando também, toda a estrutura administrativa, instituiu um sistema de méritos e concurso público, elaborando o controle orçamentário do Estado Novo. (DRAIBE, 1985. P. 77)

Segundo Draibe, é importante enfatizar ainda que:

*“(...) a direção impressa pelo Estado à sua ação econômica contemplou desde os anos 1930, um projeto de desenvolvimento do capitalismo, de sua forma e ritmo, visando o avanço da industrialização e num quadro geral de definição da autonomia nacional”* (DRAIBE, 1985. P. 87)

A elaboração de políticas sociais, educacionais e trabalhistas estavam todas direcionadas para a manutenção de um processo amplo de acumulação industrial, a tal ponto, que a própria elaboração de programas de saúde pública estava intimamente relacionada com os processos de migração e urbanização decorrentes do processo de industrialização, e ao movimento geral de criação de um mercado de trabalho que essa dinâmica requeria.

Após 1945, temos um pequeno interregno democrático compreendido entre 1946-1964, o gasto social, pela primeira vez atingiria algo em torno de 3% do PIB em 1960. Apesar disso, registrou poucas inovações efetivas da política social, já que tinha um núcleo social em consolidação herdado do Estado Novo. Vale salientar, que durante o período houve a tentativa de aproximar o salário mínimo da definição conceitual, de que esse seria, o salário que garantiria um padrão de consumo suficiente para a reprodução e manutenção do trabalhador, a tentativa de promover uma reforma agrária e a introdução do sufrágio universal.

A Constituição de 1946 incluía o voto obrigatório das mulheres alfabetizadas, reconhecia o direito de greve à exceção de atividades essenciais (quase todas), em 1953 há a unificação das caixas de aposentadoria dos ferroviários, e em 1954 um dos últimos atos de Getúlio Vargas marcou o reajuste de 100% do salário-mínimo. O Decreto nº 32.667, de 1º de maio de 1953, aprovou o novo Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes e facultou a filiação dos profissionais liberais como autônomos.

A Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, criou a Lei Orgânica de Previdência Social - LOPS, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões e o Decreto nº 48.959-A, de 10 de setembro de 1960, aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social.

Em 1963 é instituído o salário família para o trabalhador urbano detentor integrante da CLT, financiado pelo aumento da carga fiscal das empresas, que foram repassados aos preços finais. Tendo por finalidade assegurar aos trabalhadores, por ela abrangidos, quotas pecuniárias destinadas a auxiliá-los no sustento e educação dos filhos. Apenas nesse ano, tem-se a instituição da carteira profissional, regulação da duração de trabalho, salário-mínimo, repouso semanal e férias remuneradas ao Trabalhador Rural, deixando claro, que até então, toda a modernização social era direcionada ao trabalhador industrial e sua respectiva reprodução. Nesse mesmo ano, há a criação da Superintendência da Política Agrária, criada para executar a Reforma Agrária, tendo como resultado um decreto de 1964, que previa desapropriações para a reforma agrária que não chegou a ser aplicado.

O golpe militar de 1964 traz consigo uma nova era para as políticas sociais brasileiras, ao mesmo tempo em que se busca universalizar essas políticas em termos institucionais, o que se observa na prática é a massificação das mesmas. O período, também conta com novas segmentações à já preexistente estratificação por categorias profissionais do bem estar social.

Em 1966 há a unificação de todos os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS), exceto o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado (IPASE) pelo Decreto Lei nº72, criando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), aonde benefícios e serviços foram uniformizados bem como a política-administrativa de todas as agencias estatais que eram incumbidas de prover serviços de proteção social, com base no Decreto nº 54.067, de 29 de julho de 1964, que instituiu comissão interministerial com representação classista para propor a reformulação do sistema geral da previdência social.

Conforme já dissertado, em 1967 foi criado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que substituiu a estabilidade decenal do trabalhador, que em suas letras facultava essa escolha ao trabalhador. Todavia, na prática as empresas contratavam apenas aqueles que abriam mão da estabilidade, o FGTS se tratava de um depósito mensal feito pelo empregador de 8% de seu salário em sua conta e multa de 40% em caso de demissão sem justa causa. O dinheiro era utilizado para o Sistema Financeiro da Habitação e pelo Banco Nacional da Habitação, e poderia ser sacado em caso de demissão ou para o financiamento da compra de um imóvel.

O Plano de Ação Econômica do Governo, ao objetivar controlar a inflação trouxe enorme custos sociais, redução do salário mínimo real em aproximadamente de 25,2% entre 1964-1966, quando aproximadamente metade dos brasileiros recebiam até um salário mínimo. A Reforma Tributária feita durante o período, foi desenvolvida de maneira regressiva, onerando o consumo e com pontos marginais sobre a renda.

Na educação, o ponto mais importante do governo foi a extensão da obrigatoriedade do ensino para a faixa entre 7 e 14 anos superando o ensino primário, que já era obrigatório desde a Constituição de 1934. Segundo Kerstenetzky, isso apenas ampliou a clientela do ensino público, não criando condições estruturais para absorção dessas pessoas, se refletindo em índices pífios para os objetivos do governo. A média de anos de estudo por exemplo, bateu 4,1 em 1984, não chegando a completar os anos necessários para o ensino primário. Ainda que o analfabetismo entre adultos caísse de 40% para 32% em 10 anos. (KERSTENETZKY, 2012. P. 204)

Draibe considera que as reformulações de organização do estado e política social, durante o período autoritário, marcam uma consolidação institucional e reestruturação conservadora, que teve como características: a extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo, ou seja uma centralização federal, mas com uma redução relativa da atuação pela administração direta, que foi substituída por grandes complexos organizacionais (BNH, empresas estatais); fragmentação institucional, que foi desdenhada com uma burocratização excessiva, bloqueio a formulação de planos gerais para cada setor da política social nacional. (DRAIBE, 1993. P. 26)

A autora ainda faz os seguintes apontamentos para o período: exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios, desordem institucional, corrupção por interesses privados dentro do governo, fraudes, etc.; foi estabelecido o princípio de autofinanciamento do gasto social, o que significou a criação de fundos específicos para cada setor, submetendo o gasto social a critérios econômicos e financeiros de rentabilidade privada para alocação de recursos, um exemplo, pode ser a prioridade dada a habitação em detrimento de elaboração de medidas de saneamento. (DRAIBE, 1993. P. 28)

Foi instituído ainda o princípio de privatização, abrindo espaços para grupos de interesses privados no aparelho do Estado, como construtores de hospitais, produção de bens e serviços, além, de reduzir a participação relativa do Estado em setores como a educação e saúde e haver um crescimento proporcional do setor privado nesses segmentos. Institui-se um clientelismo em grandes proporções, o governo brasileiro em 1980 tem um gasto social de

aproximadamente 18,30% do PIB em 1980, que pode ser comparado a de países desenvolvidos, mas com resultados menores do que os deste. (DRAIBE, 1993. P. 29)

Ainda que toda a construção da legislação social tenha se direcionado ao processo de acumulação industrial, em 1971 foi estendido aos trabalhadores rurais, uma legislação previdenciária para os chefes de família, sobre a aposentadoria por velhice ou invalidez, não sendo por tempo de serviço. Acidente de trabalho, auxílio funeral, assistência médica (Hospitalar, odontológica e ambulatorial) e pensão por morte. Ainda que os recursos materiais fossem escassos, como hospitais e clínicas, e concentrados nas regiões urbanas. Outros pontos importantes da legislação social implantados entre 1964-1984, são:

**TABELA 9 - Legislação social (1964-1984)**

| <b>Ano</b> | <b>Descrição da intervenção</b>   |
|------------|---|
| 1967       | A Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, integrou o seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social.  |
| 1969       | O Decreto-Lei nº 564, de 1º de maio de 1969, estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, mediante um plano básico. |
| 1972       | A Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, incluiu os empregados domésticos na Previdência Social.  |
| 1973       | O Decreto nº 72.771, de 6 de setembro de 1973, aprovou o Regulamento do Regime de Previdência Social, em substituição ao Regulamento Geral da Previdência Social.                                     |
| 1974       | A Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social.  |
| 1974       | Criação do Conselho do Desenvolvimento Social e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social pela Lei nº 6.168, de 9 de dezembro 1974.   |
| 1974       | Instituição o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, também conhecido como renda mensal vitalícia.  |
| 1974       | Extensão a cobertura especial dos acidentes do trabalho ao trabalhador rural, pela Lei nº 6.195/74  |
| 1975       | Criação do Sistema Nacional de saúde - Introdução de provedores privados e de um segmento público para a saúde emergencial.   |

|      |  |
|------|--|
| 1976 | Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento (PIASS)  |
| 1984 | Programa de Ações Integradas de Saúde (PAIS) - Convênios com as secretarias municipais de saúde para a utilização conjunta das redes públicas, abertas para a população geral. |

Elaboração própria com base em dados do Ministério do Trabalho e Previdência, disponíveis em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/previdencia/historico>.

Em suma, as medidas e traços universais propostos durante o governo militar, tiveram como resultado a expansão da previdência e da assistência em paralelo a inadequação dos benefícios para as novas categorias que lhe foram incorporadas e a diferenciação entre urbanos e rurais, no caso dos serviços, e em quadros mais gerais a privatização e a queda da qualidade do segmento público vieram pela massificação do acesso. Com quedas salariais e repressão sindicais para contenção desses arrochos como citado em partes anteriores no texto. (KERSTENETZKY, 2012. P. 205)

## 2.4 À guisa de síntese

Após a conclusão desse capítulo da dissertação, fica claro que o desenvolvimento industrial brasileiro ditou os rumos de formação do mercado de trabalho, e teve contribuição direta na formação de um tecido de proteção social. Esses dois últimos, estiveram embricados em uma dinâmica de implantação e posterior aceleração da acumulação capitalista industrial, em um primeiro momento se moldando fora das entranhas estatais e somente a partir de 1930 sendo ordenadamente conduzido pelo Estado.

Isso porque os modos de produção pré-industriais, como a produção familiar, as antigas classes da nobreza e a solidariedade corporativa são destruídas por forças ligadas à modernização, às novas modalidades sociais, urbanização e implantação de um mercado consumidor. Além disso, o mercado abastece apenas quem consegue atuar dentro dele – pessoas dotadas de riqueza material para o consumo -, e condições mínimas de dignidade, de algum modo, precisam ser providas pelo Estado, para garantir a reprodução da massa trabalhadora e do processo cumulativo.

Isso é possibilitado por uma burocratização moderna, que tem como forma de organização o racionalismo do serviço público e a busca pela eficiência, havendo um entrelaçamento entre o papel do mercado e da família em termos de provisão social com a

atividade estatal, que durante todo o período teve uma orientação de proteção social, cooperativista, ou seja, provia uma determinada legislação social que diferenciava classes, sobretudo, a dos trabalhadores industriais.

A dinâmica de acumulação capitalista industrial, propiciada por uma organização estatal que objetivava justamente implantar e desenvolver esse processo, possibilita a implantação de um modelo de proteção social focalizado no mercado de trabalho urbano no seu segmento industrial, de cunho meritocrático-particularista, fundamentado na premissa de que cada um tem condições, com base em seu trabalho, de resolver suas necessidades, cabendo ao Estado, intervir apenas, parcialmente, corrigindo ações de mercado, complementando as instituições econômicas. Logo, até o momento o modelo de Proteção Social brasileiro não foi pensado para ser universal.

Essa concepção se deu até 1980, período em que houve uma alteração drástica nos caminhos seguidos para o desenvolvimento brasileiro, a implementação industrial deixa de ser uma prioridade e diante disso, tanto as instituições formais do mercado de trabalho quanto as de concepção de um Estado de Bem-Estar social foram alteradas, tendo reflexos práticos observados hodiernamente. Esses reflexos serão tratados no capítulo posterior.

### **3 DESINDUSTRIALIZAÇÃO E MERCADO DE TRABALHO URBANO NO BRASIL: DÉCADA DE 1980 EM DIANTE**

Esse terceiro momento da dissertação, irá tratar sobre aspectos recentes da economia brasileira, contextualizando a reversão industrializante feita a partir da década de 1980, as implicações que esse processo causou em fatores estruturais do mercado de trabalho nacional, a tentativa de universalização de direitos sociais de maneira formal e a posterior reversão de caminhos adotada a partir de reformas liberalizantes, tomadas, sobretudo, em anos posteriores a 2016.

#### **3.1 Crise da Dívida, estagflação, ajustes e desindustrialização: as décadas de 1980, 1990 e anos 2000.**

Os anos finais em que vigorou a ditadura militar no Brasil, foram marcados no espectro econômico, por um período de instabilidade e crises. Em um primeiro momento, no ano de 1980, marcado pelo retorno de Delfim Netto ao Ministério do Planejamento, houve um breve crescimento, que foi impulsionado pela manutenção de investimentos nos setores de energia e de substituição de importações de insumos básicos e nas atividades voltadas para a exportação, principalmente na agricultura. O crescimento do Produto Interno Bruto, atingiu a surpreendente taxa de 9,2%.

Esse patamar de crescimento teve como resultado uma forte pressão inflacionária, em que o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna apontou para a elevação de preços em 110,20% para o ano, processo que representou uma aceleração, visto que a variação para o ano anterior, já apresentava algo em torno de 77,20%. Esse breve crescimento, teve também como resultado, o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos<sup>8</sup>, o que apontou para a necessidade da reversão da política macroeconômica na tentativa de reeditar o milagre econômico por Delfim Netto.

Parte desse problema decorria das restrições externas sobre a economia brasileira, que foi bem sintetizada pela frase “A inflação é péssima, mas o impasse externo é mortal” dita por Mario Henrique Simonsen, que defendiam que a política mais adequada seria a adoção de uma recessão administrada, em coerência com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), e considerando o momento de energia cara globalmente, com intervenções em setores industriais,

---

<sup>8</sup> Registro de todas as transações econômico-financeiras realizadas por um país com os demais países.



maximizando o uso energético e diminuindo perdas. Ou seja, os setores industriais já existentes, deveriam ser priorizados aperfeiçoando processos produtivos adotados por esses. (CASTRO; SOUZA, 1985. P. 33)

Em 1980, foi necessário o financiamento de UR\$ 12,8 bilhões de dólares, resultando em um déficit de divisas de US\$ 3 bilhões, a política macroeconômica para o ano seguinte seria direcionada para redução de absorção externa, tendo como resultado, uma queda de 4,3% do PIB. Seguindo os manuais da ortodoxia, houve redução das despesas públicas e dos gastos das empresas estatais, elevação da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Operações Financeiras e uma forte diminuição da liquidez real e do crédito, excetuando-se o direcionado à agricultura.

Em 1981 o Produto Interno Bruto caiu 4,3%, enquanto a produção industrial diminuiu 10%, com números muito fortes para os segmentos de bens duráveis e de capital que apresentaram quedas de 26,3% e 19% respectivamente. As condições de financiamento externo que já eram complicadas, se tornaram dramáticas com a declaração de moratória feita em 1982 pelo governo Mexicano. Diante desse contexto, o Brasil recorre ao Fundo Monetário Internacional, após as Eleições Gerais de 1982, obtendo um empréstimo de US\$ 4,5 bilhões, e comprometendo-se em troca a arrochar salários, aumentar impostos e restringir ainda mais as importações e o crédito interno.

O acordo previa o monitoramento, pela missão do Fundo, da política fiscal, monetária, cambial, do comércio externo e até da política salarial. O relacionamento entre a entidade financeira e o Brasil foi complexo, resultando em sete cartas de intenções em um intervalo de 24 (vinte quatro) meses. Esse relacionamento, foi artisticamente retratado por Luiz Fernando Veríssimo em um texto de 1983, sob o título “Carta de Intenções:

*“Querido Efe: Não é preciso dizer que estamos envergonhadíssimos porque não cumprimos nenhuma das promessas da nossa última carta. Sei que você ficou aborrecido conosco e com razão. A Ana Maria (que moça simpática!) esteve aqui e nos passou um pito merecido. Mas, depois aceitou nossa explicação técnica para o ocorrido – “O Brasil é assim mesmo” – e na hora de embarcar já éramos amigos de novo. Por sinal, você recebeu a goiabada? Bom proveito.” (VERÍSSIMO, 1983)*

O trecho retrata as frequentes negociações que o Brasil precisou fazer com a entidade, e a dificuldade de cumprir as metas que eram acordadas bilateralmente sem considerar aspectos regionais e estruturais da economia brasileira, ao ponto de satirizar, o documento de negociação “Carta de intenção” redigindo-o artisticamente em uma maneira familiar, dada a proximidade que ambos (governo brasileiro e FMI) construíram.

Em uma economia indexada<sup>9</sup> como a brasileira, o déficit era diretamente afetado pela taxa de inflação. Apenas na quarta carta de intenções, é que foi criado um novo critério para aferição de desempenho fiscal, com três conceitos de déficit e superavit: (i) o primário, diferença entre receitas e despesas (excetuando dívida pública); (ii) operacional, resultado primário somado aos juros das dívidas internas e externas; (iii) Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) ou nominal, resultado em que se adiciona ao resultado operacional, as despesas e correções monetárias e cambial do estoque da dívida. Ainda que as metas básicas não tenham sofrido grandes alterações, visto que o FMI tinha preocupação prioritária sobre o Balanço de Pagamentos.

Nesse contexto, a política de contração de demanda foi continuada em 1983, a desvalorização cambial de 30% e um choque agrícola, levaram a inflação à marca de 211% ao ano. O PIB caiu 2,9% enquanto a atividade industrial teve retração de 5,20%. O desemprego atingiu o nível de 7,50% entre o pessoal ligado a produção industrial, principal atividade econômica a época. O setor de bens duráveis, teve uma queda de 1%, bens intermediários, 2,5% e os não duráveis, foram detentores de uma queda de 5%.

O crescimento voltou a ocorrer apenas em 1984, puxado pela recuperação da economia estadunidense, essa expansão foi apoiada principalmente no aumento das exportações do segmento agrícola, decorrente de uma forte alta em preços do segmento primário, que repercutiram em compras de insumos e maquinários. A produção industrial cresceu 7%, a indústria de transformação expandiu em 6,1%, enquanto que a indústria extrativa mineral cresceu 27,30%, resultado da expansão do consumo do petróleo interno, que passou de 21% para 42% de todo petróleo usado pela economia.

Ainda que os bens duráveis tenham tido uma queda de 7,5%, os bens de capital cresceram 14,8% em decorrência da demanda do setor agrícola e de produtos de exportação, bem como da indústria extrativa mineral. O final da ditadura militar, será marcado no campo econômico por um estrangulamento externo, decorrente da crise dos juros gerada pela elevação

---

<sup>9</sup> Consultar o segundo capítulo da dissertação para verificar o processo de indexação da economia brasileira.

feita por Paul Volcker em 1979 na tentativa de controle inflacionário interno, encarecendo o financiamento de economias subdesenvolvidas e restringindo o crédito.

O estancamento de divisas e encarecimento deste crédito, contribuiu em certa medida, também para a recessão global, sendo interrompida apenas em 1984, mas até esse ano houve uma redução do número de importação dos produtos brasileiros, se por um lado, as condições para obter divisas por empréstimos era complexo, em termos reais o custo médio da dívida subiu de 10,9% em 1978 para 21,1% em 1982, por outro o fluxo comercial também diminuiria

A instabilidade externa somada ao quadro inflacionário, abriram espaço teórico para que esses fossem as principais causas econômicas e sob as quais o governo deveria se debruçar durante toda a década de 1980, rompendo o dinamismo do padrão de desenvolvimento industrial observado em momentos anteriores à crise de 1980, não havendo o estabelecimento de um novo. (SUZIGAN, 1991. P. 50)

A recuperação da economia americana e global em 1984, em conjunto com os fatores de pauperização do mercado interno, gerado pelas políticas de arrocho salarial, baixa redistribuição e nenhuma participação sindical ou popular reconhecidas durante o período ditatorial, reverteram o direcionamento industrial que antes era voltado para o mercado nacional, e passaram a ser direcionados para atender demanda externa, fortalecendo alguns segmentos e sufocando outros.

Diante desses dois contextos, os investimentos tiveram queda vertiginosa. Entre 1974-1980 a média da formação bruta de capital fixo (FBCF) foi de 24%, para os 10 anos seguintes 1981-1990 essa proporção foi de 17,6%, fruto do desequilíbrio das finanças públicas e da inversão do fluxo de recursos externos que visavam o mercado desenvolvido, e do comportamento defensivo de empresas privadas em fase de uma conjuntura instável. O setor público, foi o que apresentou queda mais acentuada, em 1981 tinham investimentos nas empresas estatais na proporção de 4,6% do PIB, ao final da década, apresentavam valores próximos a 2,3%, decorrente da sua posição como principais captadoras de recursos externos após 1978, afetando diretamente as capacidades de autofinanciamento dessas empresas. (MACIEL, 1990. P. 101)

Segundo Maciel (1990), os investimentos do setor industrial foram os mais impactados, entre eles o de Mineração que caiu 51,6% entre 1980 e 1987 e o de Metalurgia que teve uma queda de 78,3% para o mesmo período. Em termos gerais, a indústria de transformação teve uma redução de 6,4% entre 1980-1990, impactada pela de bens de capital que variou -26%, a indústria de bens intermediários cresceu 3,9% e não duráveis 10,5% (MACIEL, 1990. P. 101)

Com o agravamento da crise econômica, e pressões políticas contra a ditadura militar, as bases de sustentação do regime ruíram, e em 1985, tínhamos uma nova era da política nacional, um novo presidente, eleito indiretamente pelo congresso nacional. Após vencer a eleição pelo colegiado, através de uma ampla aliança política conservadora, o candidato do PMDB Tancredo Neves não chegou a ser empossado na prática, por morrer anteriormente. Com isso, quem assumiu foi José Sarney, cujo principal desafio econômico colocado era romper a escalada inflacionária.

Seguindo o diagnóstico de que a aceleração era gerada pela alta indexação da economia brasileira, devido a lei salarial, inquilinato e correção monetária instituídos durante o período ditatorial, ou seja, a situação de preços possuía certo caráter inercial, em que os valores sobem hoje, por que subiram ontem, o então o presidente empossado visava desindexar essa economia a partir do congelamento de preços e vários outros choques implementados a partir de 1986, não tendo um resultado satisfatório, em 1989 o Brasil encontrava-se em um limiar hiperinflacionário.

Em termos gerais, os anos 1980, conhecidos como década perdida, foram marcados pela retomada industrial, no segundo lustro, dos países avançados, fomentadas pelo complexo eletrônico e o encadeamento tecnológico com os demais setores industriais, contrastando com o esgotamento e ausência de plano industrial para a economia brasileira. É possível identificar três momentos para a indústria brasileira: no início da década de 80, a produção industrial teve desempenho médio medíocre, resultado da combinação de anos de severa recessão (1981-83), passando por uma recuperação expressiva, mas de curto fôlego (1984-86), seguida de desaceleração nos anos de 1987-89 e de nova e intensa recessão a partir de 1990 (SILVA; LAPLANE, 2016. P. 87).

Após o mandato de José Sarney, haveria um pleito, que pela primeira vez seria feito pelo voto direto, após a ditadura militar. A corrida eleitoral foi vencida por Fernando Collor de Mello, e conforme a data de posse do então presidente eleito ia se aproximando, maior eram as expectativas dos agentes, quanto a radicalidade do Plano Econômico que viria a ser adotado, dadas as condições inflacionárias herdadas. Fato é, que na segunda metade da década de 1980, a economia brasileira passou por três planos econômicos, cujas bases estavam no controle inflacionário via congelamento de preços (Plano Cruzado, Bresser e Verão). O anúncio do aguardado novo plano veio em março de 1990.

Apesar da dissertação não ter como principal objetivo, explicitar os pormenores de planos, cujos objetivos eram o controle inflacionário, o Plano Collor, tem fortes impactos sobre

a produção industrial, que podem ser observados até hoje. O plano apoiava-se em uma reforma monetária, bloqueio de aplicações financeiras, política salarial, cambial e uma reforma administrativa no setor público.

A indexação mensal que ocorria com base no nível inflacionário e no custo de vida, seria alterada por uma nova regra de reajuste, através de um índice prefixado pelo governo, cuja periodicidade também era mensal, com níveis inferiores ao da inflação, gerando perdas reais aos trabalhadores. No câmbio, foi instituído o câmbio livre, rompendo as minidesvalorizações cambiais vigentes por mais de vinte anos no país. (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002. P. 285)

No setor público foi proposta uma agenda de demissões de funcionários, cuja meta era afastar 320 mil funcionários, e vender ativos da união (imóveis e veículos) fechar empresas e órgãos e buscava-se arrecadar US\$1 bilhão de dólares já em 1990. Todavia, não atingiu integralmente seus objetivos quanto a dispensa de funcionários, que continha problemas legais. As privatizações, segundo Belluzzo e Almeida, bem como a abertura do comércio exterior, ocorreram de maneira desordenada, na tentativa de mostrar no curto prazo, uma postura liberalizante para entes políticos internos e externos.

Essa pressão foi decorrente do choque de congelamento de ativos financeiros, visto que a grande parte das pessoas físicas ou jurídicas mantinham valores em poupanças para se proteger da variação inflacionária, o que gerou uma enorme pressão política. Essa necessidade de comprovação liberal, levou a adoção de medidas que precisaram ser muitas vezes, alteradas ou recuadas, gerando ou agravando problemas que poderiam ser evitados ou minimizados, nas palavras de Belluzzo e Almeida: *“O excessivo liberalismo deste governo encerra, portanto, um componente de legitimação política que, no mínimo, prejudicou a organização e o andamento das suas políticas”* (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002 .P. 293)

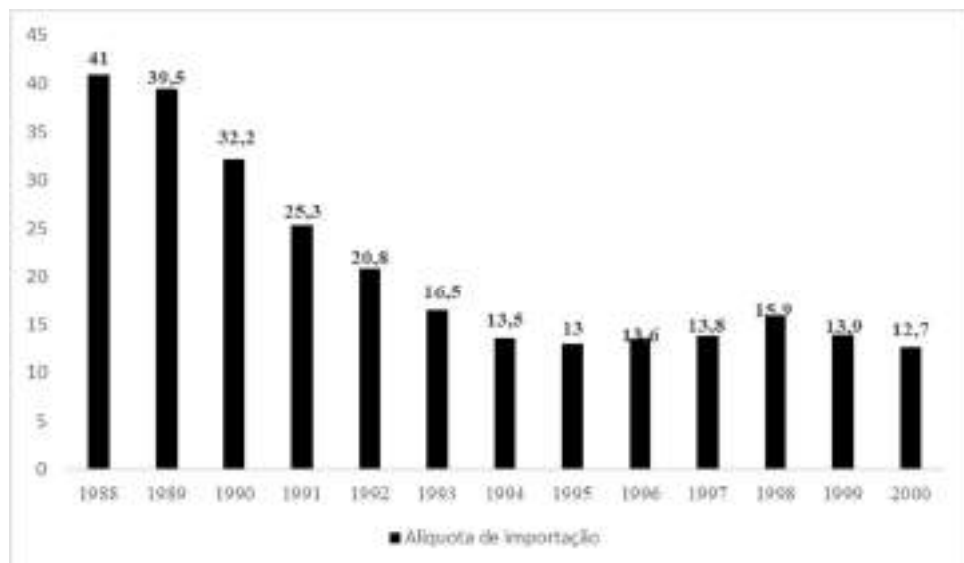
A moeda voltou a ser o Cruzeiro em substituição ao Cruzado Novo, que estava vigente desde o começo de 1989. O padrão impunha condições a conversão de ativos e haveres que estavam na moeda antiga. A conversão automática só estava conferida ao papel moeda em favor do público. As demais aplicações financeiras tinham como regra geral, a conversão de seus valores em cruzados novos e seria feita em cruzeiros apenas após um ano e meio mediante 12 parcelas mensais, rendendo juros de 6% ao ano e seriam reajustadas pela variação da BTN (Bônus do Tesouro Nacional).

O processo de abertura da economia brasileira foi intenso a partir de 1990, com a crescente desregulamentação dos mercados internacionais, que foi influenciada pela redução das tarifas de importação e redução de várias barreiras não tarifárias. Tanto esse, quanto outros

princípios adotados por Collor, bem como por toda a década de 1990, estão descritos no decálogo elaborado durante o Consenso de Washington de ajustes e medidas liberalizantes sugeridas para reformas aos países subdesenvolvidos, a saber: (i) disciplina fiscal; (ii) reordenamento nas prioridades dos gastos públicos (iii) reforma tributária; (iv) liberalização do setor financeiro; (v) manutenção das taxas de câmbio competitivas; (vi) Liberalização comercial; (vii) Atração de investimentos diretos internacionais; (viii) privatização de empresas estatais; (ix) desregulamentação da economia; (x) proteção a direitos autorais.

Rompendo com o padrão de desenvolvimento anterior, o Plano Collor passou a interromper com os mecanismos de contenção de importações adotadas até o final da década de 1980. Que contava com a Lei do Similar Nacional, que listava alguns produtos cuja importação era proibida, um segundo mecanismo, eram os programas especiais de importação e licenças de importação que eram conduzidos pela Carteira do Comercio Exterior do Banco do Brasil, e além disso, haviam alíquotas médias de importação em patamares elevados, o que foi rompido durante o governo Collor e toda a década de 1990:

**GRÁFICO 1: Alíquotas nominais médias de importação (1988-2000)**



Elaboração própria, com base em: Min. do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br> - Acesso em 14/07/2022

Somado à abertura comercial, o governo Collor tentou desenvolver uma nova política industrial, diferentemente das adotadas até então, o objetivo seria ampliar a competitividade e não expandir a capacidade produtiva, proposta que foi detalhada em um documento intitulado “Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior” buscando aumentar a eficiência na produção e comercialização de bens e serviços.

Essa nova política industrial tinha as seguintes estratégias:

- (i) Redução progressiva dos níveis de proteção tarifária, eliminar a distribuição não transparente de incentivos e subsídios e fortalecer a concorrência;
- (ii) Reestruturação competitiva da indústria, coordenando instrumentos de apoio creditício e fortalecendo a infraestrutura tecnológica;
- (iii) Capacitação tecnológica da empresa nacional, exercendo proteção tarifária seletiva às indústrias de tecnologia de ponta e difundindo e apoiando inovações nos demais setores;
- (iv) Fortalecer segmentos que tenham potencial competitivo e desenvolver novos setores, através da especialização produtiva;
- (v) Exposição da indústria a competição internacional, visando maior inserção no mercado externo, melhoria de qualidade e preço no mercado interno e aumento da competição em setores oligopolizados.

Nesse sentido, a Medida Provisória nº 158 — que depois foi transformada, com modificações, na Lei nº 8.0323— com a Portaria MEFP nº 564 e com a Medida Provisória nº 161 (depois Lei nº 8.034, em 12/4/90, com algumas mudanças) da mesma data. Garantia a “...suspensão do pagamento dos tributos sobre a importação de mercadoria a ser exportada após beneficiamento, ou destinada à fabricação, complementação ou acondicionamento de outra a ser exportada. Priorizando indústrias direcionadas para atender o mercado externo.” (MP 158/1990).

Seguindo os discursos de eficiência, foi delegado ao Banco Nacional de Desenvolvimento, a gestão do Programa Nacional de Desestatização, que focaria em três diretrizes para o desenvolvimento: (i) modernização da estrutura produtiva existente, (ii) ampliação da capacidade produtiva por meio de expansões e novas instalações em setores de bens de consumo e insumos básicos e por fim (iii) investimentos nos setores de infraestrutura, particularmente na energia elétrica, transporte e portos.

Esses objetivos estavam em consonância com o que era visado pela política industrial, incrementar a competitividade e produtividade industrial, modernizar investimentos e ressignificar o papel do Estado. Essa combinação entre política industrial e choque de estabilização, teve como resultado a necessidade de um severo reajuste para as empresas nacionais, que se estenderia para os próximos anos. Moreira e Correia (1997), ao realizar um estudo para o período, calculam o coeficiente de penetração, que mostra a participação de produtos importados no consumo aparente (importações/produção). Como se pode observar, houve um aumento substancial e generalizado no coeficiente de importações:

**TABELA 10 – Coeficiente de Penetração - 1990-1995 – Por categoria de uso**

|  | <b>1989</b> | <b>1990</b> | <b>1991</b> | <b>1992</b> | <b>1993</b> | <b>1994</b> | <b>1995</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Bens de Capital</b>                   | 10,7        | 17,7        | 28,1        | 19,6        | 22,8        | 27,6        | 35,5        |
| <b>Bens de Capital. Equip. Transport</b> | 2,0         | 3,2         | 6,3         | 5,4         | 8,0         | 11,3        | 16,3        |
| <b>Bens intermediários elaborados</b>    | 4,9         | 6,1         | 8,0         | 6,6         | 9,4         | 10,8        | 14,4        |
| <b>Bens de consumo duráveis</b>          | 7,6         | 9,2         | 12,9        | 8,9         | 11,6        | 11,2        | 14,2        |
| <b>Bens de consumo não-duráveis</b>      | 3,0         | 3,6         | 4,8         | 3,0         | 4,2         | 5,1         | 7,6         |
| <b>Bens intermediários</b>               | 1,5         | 2,8         | 3,5         | 2,4         | 3,1         | 3,7         | 6,6         |
| <b>Total</b>                             | <b>4,6</b>  | <b>6,3</b>  | <b>8,6</b>  | <b>6,5</b>  | <b>8,8</b>  | <b>10,6</b> | <b>14,6</b> |

Elaboração própria com base em: Moreira; Correa, 1997

A balança comercial da indústria de transformação, passou de um superavit de US\$9,8 bilhões em 89 para um déficit de US\$1,5 bilhões em 1995, dentre os impactos da abertura houve uma queda substancial nas margens de lucro da indústria, dados publicados pela Federação da indústria de São Paulo apontam para a queda de 278.846 de postos de trabalho na indústria paulistas em 1991 e 277.529 em 1992.

As empresas tiveram que fazer adequações produtivas, se concentrando em produtos competitivos, reduzindo a diversificação da produção, há um crescimento da terceirização das atividades, mas em geral, apresentavam deficiências na lentidão de resposta as alterações de demanda, baixa flexibilidade redutiva e deficiência de qualidade frente aos concorrentes estrangeiros.

Soma-se a situação industrial, a crescente inflacionária e instabilidade política que resultou no impeachment e renúncia do presidente Collor, abrindo espaço para Itamar Franco e posteriormente Fernando Henrique Cardoso, que implementaram um novo plano de estabilização e macroeconômico para o Brasil.

Como tentativa para controlar a inflação, foi lançado o Plano de Estabilização Econômica, que seria dividido em três etapas, (i) estabelecimento do equilíbrio das contas do governo, que visava eliminar a principal causa inflacionária, segundo a equipe econômica: o gasto desenfreado governamental, (ii) criação de um padrão estável de valor (URV –Unidade Real de Valor) e (iii) emissão de uma nova moeda nacional, com poder aquisitivo estável.

Foram continuadas a agenda de abertura comercial, privatizações, reforma previdenciária (discutida posteriormente) e criação de novos impostos como o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira. O objetivo não é discorrer atentamente sobre o



plano, todavia, seu resultado no que concerne ao combate inflacionário, foi exitoso, em 1994 a inflação chegou a 1.093,9% segundo o IGP-DI e em 1995 para 14,8% sob o mesmo índice. No entanto, sob os aspectos de retomada do desenvolvimento econômico, o crescimento econômico no quadriênio 1995-1998 foi de 2,7% para a média anual, e entre 1999-2002 foi de 2,2%, crescimento médio de 2,4%, que foi muito próximo ao observado na chamada década perdida de 1980, cuja economia cresceu em média 2,2%.

A partir do Decreto-Lei n.3.088 de 1999, foi adotada a sistemática de metas de inflação<sup>10</sup>, somadas ao câmbio flutuante e a austeridade fiscal, compuseram o tripe macroeconômico, basilares para a política econômica do segundo mandato FHC e nos dois posteriores de Luiz Inácio Lula da Silva. A verdade é que a partir de 1980 o Brasil apresentava um baixo dinamismo industrial e crescimentos médios baixos, com geração de empregos e participação da indústria em relação ao Produto Interno Bruto, com tendência decrescente.

Segundo Cano, uma das principais causas geradores de uma desindustrialização precoce e nociva, com as reformas liberalizantes da década de noventa, somadas a política de estabilização, o câmbio cumpria o papel de âncora dos preços, mantendo juros reais muito elevados, impactando negativamente novos investimentos e tornando itens importados mais competitivos do que os produzidos nacionalmente. (CANO, 2012. P. 833)

A modernização passada durante a década de 1990, no auge do processo de globalização, trouxe em seu discurso a necessidade de liberalização doméstica e mobilidade de capitais, adaptando a legislação brasileira a nova realidade dos mercados centrais, flexibilizando entradas e saídas de capitais, desnacionalizando o setor bancário com o objetivo de introduzir inovações e competitividade para o setor. Somados aos planos de estabilização e os condicionantes político e históricos de uma economia periférica, a abertura financeira brasileira, segundo Carneiro, trouxe consigo:

*“Rápido crescimento do passivo externo da economia brasileira. Esse desempenho tem a sua trajetória colada ao ciclo do crédito internacional, vale dizer, aceleração até 1997 e desaceleração a partir de então. Está última, não foi suficiente para refletir-se numa melhoria dos indicadores de endividamento medidos em relação ao PIB. Pode-se caracterizar como uma situação de grande*

---

<sup>10</sup> As metas e bandas seriam determinadas pelo Conselho Monetário Nacional, cabendo ao Banco Central executar políticas necessárias para o cumprimento dessas metas

*vulnerabilidade dadas as magnitudes e natureza do passivo externo.”*  
(CARNEIRO, 2002. P. 299)

Sarti e Hiratuka, ao analisarem o conjunto de transformações concorrenciais, produtivas, tecnológicas e patrimoniais, para entender a as estratégias dos oligopólios globais e o funcionamento das empresas transnacionais, concluem que a dinâmica de acumulação dos países desenvolvidos, passa a modificar endogenamente a dinâmica de acumulação de capital nos países em desenvolvimento. (HIRATUKA; SARTI, 2015. P. 9)

Os autores mostram que as empresas americanas, ao longo dos anos 1980 e 1990 passaram por um processo de reestruturação, aliando a acumulação de ativos intangíveis com o movimento de racionalização e busca por flexibilidade, respondendo a pressão competitiva gerada pelo processo de globalização. Sob o aspecto geográfico, observamos um claro processo de desindustrialização em países pertencentes a periferia econômica e concentração da esfera produtiva em países ao oriente, como China e Tigres Asiáticos. Ao se verificar os fatores organizacionais, nota-se que em um primeiro movimento de internacionalização, em uma economia mult-doméstica e sob o acirramento da concorrência capitalística, as empresas se organizaram em um modo que se convencionou chamar de empresa verticalizada. (HIRATUKA; SARTI, 2015. P. 11)

Ou seja, o padrão de concorrência por ser interno as nações, e sendo semelhantes em áreas regionais, as empresas buscavam reproduzir réplicas menores de sua matriz principal em determinadas localidades estratégicas. O produto, deveria ser direcionado para o mercado interno, gerando inclusive, demandas intraindústrias, satisfeitas por pequenas organizações complementares a estrutura principal, feitas em seus respectivos países para atender a demanda de sua respectiva filial. (BELLUZZO, 2013)

A partir da década de 1990, segundo Sarti e Hiratuka (2015), houve uma reversão organizacional, as empresas passaram a montar suas estruturas globais, integrando as filiais à matriz, em outras palavras, cada uma das filiais de uma determinada indústria assumia um papel diferente no processo produtivo, havendo uma especialização entre as próprias filiais, que assumiam papéis em uma estrutura totalmente globalizada, em uma organização que decorre da produção para a exportação de um bem intermediário.

Isso, naturalmente gerou o aumento do movimento de internacionalização e do processo de fragmentação da produção, dando origem, as vastas literaturas acerca das Cadeias Globais de Valor. Essa especialização somou-se a processos de robotização e digitalização, visto que o

novo cenário de concorrência internacional demandou avanços tecnológicos e capacidades de ganho de escala produtiva.

As grandes corporações, buscam concentrar recursos em atividades que garantam um maior retorno, logo, segmentos industriais de baixa tecnologia ficam livres para que indústrias menores possam ocupar esses espaços. Logo, as atividades de grandes corporações visam direcionar investimentos em itens de alta tecnologia, implicando a alta concentração nesses setores. Diante de uma nova organização produtiva, o que isso significa na prática?

Uma empresa, detentora de determinado produto e marca, pode segmentar a produção desse item em diversas pequenas atividades de baixo valor agregado, espalhadas ao redor do mundo, e aplicar seus recursos para atividades que gerem um maior valor adicionado, se apropriando de grande parte da geração de valor realizada ao longo do processo produtivo. O processo de desindustrialização observado na década de 1990, não foi um fenômeno isolado, as medidas liberalizantes e de abertura, promoveram um desmonte nas economias industriais de países que seguiram essa cartilha, implicando a reorganização produtiva/geográfica em países que melhor se posicionaram nesse xadrez global. (HIRATUKA; SARTI, 2015. P. 17)

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 significou um rompimento com os fatos anteriores da história, afinal, foi a primeira ascensão de um partido construído incisivamente com pautas a esquerda do centro após a ditadura militar vigente até o ano de 1984. As pautas trazidas pelo governo desde sua primeira campanha para a presidência da república ocorrida em 1989, sempre carregadas de um reformismo social, valorização do trabalhador e o posicionamento aversivo a instituições econômicas como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial etc. Traziam consigo uma inquietação e até certa desconfiança sobre como seriam conduzidas as pautas econômicas nesse governo, sobretudo, após um momento em que a cartilha ortodoxa era aplicada com um forte discurso de ajustes e estabilização pelo governo anterior.

Após vencer a eleição, algumas medidas mostraram um claro comprometimento inicial do Partido com certa continuidade às políticas de estabilização e austeridade praticadas durante a década de 1990, no Banco Central a Diretoria foi mantida com a nomeação de um banqueiro para a presidência da instituição (Henrique Meirelles), a meta de inflação para o ano de 2003 foi definida em 8,5% e para 2004 foi fixada em 5,5%, o que significava uma forte queda frente aos 12,53% indicados pelo IPCA em 2002 e a meta de superávit primário passou de 3,75% para 4,25% do PIB para 2003, alocando esse valor na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o período de 2004 a 2006.

Em conjunto com essas medidas de arrocho monetário e fiscal, foram enviadas duas propostas ao Congresso Nacional. A primeira delas foi uma reforma tributária que objetivava uniformizar a legislação do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços), renovar a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), prorrogar a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e simplificar a Contribuição para o Financiamento de Seguridade Social (COFINS), transformando-a em uma tributação sobre valor adicionado.

Em segundo lugar, deu-se a proposta de reforma da previdência social que se concentrava no regime dos servidores públicos, e que tinha em sua matriz as seguintes indicações: taxaço de servidores inativos com a mesma alíquota de funcionários ativos, a criação de um redutor para novas pensões acima de um certo piso de isenção, antecipação para todos os novos funcionários da ativa de idade mínima para aposentadoria integral, estabelecida em 55 para mulheres e 60 para homens, que estava prevista apenas para os novos entrantes de acordo com a Emenda Constituição nº20 aprovada pelo governo anterior em 1998, além de outras medidas que criavam um teto para novos entrantes e a permissibilidade de complementação com a criação de novos fundos de pensão.

O Crescimento médio observado durante os quatro primeiros anos de seu mandato foi de 3,6% aproximadamente, a inflação acumulada em seu último ano de governo foi de aproximadamente 3,14%, e a dívida líquida do Setor Público saiu de um patamar de 59,9% em proporção ao PIB em 2002 para 46,5%. O principal fator de descontentamento do governo para o período era o elevado índice de desemprego, que segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) era de 10% em 2006.

Após a substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda que ocupava a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e que tinha inclinações mais próximas as chamadas linhas de pensamento keynesianas na ciência econômica, pode-se assinalar que a política econômica teve uma alteração em alguns pontos de sua gestão, o que para Barbosa, pode ser considerado como uma inflexão. (BARBOSA; SOUZA 2010. P. 14)

Segundo os autores, três medidas fundamentais marcam essa inflexão de política econômica em 2006, a primeira delas é o aumento substancial no salário mínimo que passou de R\$300,00 para R\$350,00, o que representou um aumento real de 14,10%, a elevação do investimento público e a reestruturação de carreiras no setor público. O economista salienta

ainda, que essa valorização salarial foi um pilar no que consiste na consolidação de um mercado consumidor brasileiro (BARBOSA; SOUZA, 2010. P. 30).

Este aumento, muito criticado na época por seus pretensos efeitos inflacionários, ajudou decisivamente a estimular o mercado doméstico e a consolidar o novo modelo de desenvolvimento, de crescimento com distribuição de renda. Nos dois anos seguintes, o salário mínimo continuou a subir, atingindo R\$ 380,00 em 2007, e R\$ 415,00 em 2008. Em termos reais, o crescimento foi mais moderado do que em 2006, isto é, com base na média anual, o salário mínimo real aumentou 6,0% em 2007 e 3,1% em 2008. Comparando os dois subperíodos do governo Lula, o aumento acumulado no salário mínimo real foi de 11,7%, em 2003-2005, e 24,7%, em 2006-2008. (BARBOSA; SOUZA, 2010. P. 14)

O segundo período foi mais exitoso quando analisamos as variáveis que costumam servir de termômetro para um governo, a taxa de crescimento do PIB cresceu 4,6% em média entre os anos de 2007 e 2010, número que poderia ser melhor não fosse o impacto da depressão de 2008, a formação bruta de capital fixo em preços correntes atingiu o valor de 19,30% na média do período, as exportações cresceram ao ano em média 10%, soma-se esse último fator com a apreciação da taxa de câmbio real brasileira que ao longo dos anos foi considerável, muito influenciada pela maior abundância de crédito internacional.

Além dessa guinada, o governo adotou uma nova estratégia social propiciada por um comportamento fiscal aceito pelo mercado, e um crescimento econômico que refletia positivamente na arrecadação. Na educação, por exemplo, a PEC 277/08 propunha acabar com a incidência da DRU sobre a educação garantindo 9 bilhões anuais para o setor, bem como possibilitando a obrigatoriedade do Ensino Médio, que antes se restringia para a oferta dos anos correspondentes ao Ensino Fundamental, além disso, sancionou em R\$950,00 como piso salarial dos professores tornando obrigatória a adaptação de estados e municípios até o ano de 2010.

Durante o segundo mandato, o Bolsa Família<sup>11</sup> foi ampliado de 3,6 milhões para 12,8 milhões de famílias, o que tem muito impacto na desigualdade por se tratar de um programa que atende agentes da cauda inferior de pobreza, vale salientar ainda os estímulos dados a construção civil e a determinação do Conselho Monetário Nacional (Resolução 3.347/06) que determinava o direcionamento de 65% dos recursos captados através de poupança para

---

<sup>11</sup> O Bolsa Família é um programa de transferência de renda, de maneira direta, do Governo Federal, sob condicionalidades, instituído no Governo Lula pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, convertida em lei em 9 de janeiro de 2004.

operações financeiras imobiliárias e que viabilizaram em parte o Programa de Aceleração ao Crescimento<sup>12</sup> (PAC).

As medidas (dentre outras) garantiram avanços sociais inegáveis e um crescimento econômico relevante para a economia brasileira como explicitado pelos números apresentados. O nível de desemprego, no último ano de governo de Luiz Inácio foi de 6,7%, à época, o menor em 8 anos. O Governo Lula é marcado pela ampla massificação dos bens de consumo duráveis e semiduráveis presente em praticamente todo o ciclo; isso se deve ao aumento do salário mínimo e do emprego assalariado formal, à expansão do crédito e à valorização do câmbio. (BARBOSA; SOUZA, 2010. P.30)

Todavia, a ausência de uma política industrial que abrangesse a questão dos níveis de produtividade e competitividades externa, não foi enfrentada exitosamente, segundo o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, as políticas industriais apresentadas, a primeira delas em 2004, a saber: Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior e em um segundo momento (2008) a Política de Desenvolvimento Produtivo, não alteraram esse quadro. (IEDI, 2018)

Nesse contexto, o IBGE apontou que a participação da indústria de transformação no PIB, sai de um patamar de 36% em 1985 para 16,5% em 2008. Ainda que os dados possam estar imprecisos devido a mudanças metodológicas no cálculo das contas nacionais na década de 1990, visto que o PIB nominal aumentou 10% em 1995, enquanto o valor adicionado da indústria de transformação não sofreu alteração. Considerando isso, Morceiro (2019) nos traz uma nova série ajustada e compatibilizada para a metodologia atual das Contas Nacionais que o IBGE adota, e que pode ser replicada para os demais setores que compõem a economia para comparação dos resultados de longo prazo entre os setores. Segundo o autor, a queda é de 27% para aproximadamente 18% em 2005, apontando uma tendência de queda para os anos posteriores:

**GRÁFICO 2: Indústria de transformação (% PIB), Brasil 1947-2017, a preços correntes: nova série compatibilizada para o SCN Ref. 2010 com o ajuste para dummy financeiro**

---

<sup>12</sup> Programa lançado em janeiro de 2007 direcionado principalmente para gastos nas áreas de infraestrutura social e urbana com foco em saneamento e habitação, energia e também no setor logístico, como hidrovias e portos, o montante previsto foi de 503,9 bilhões de reais sendo executado em 94,1% aproximadamente. Esses investimentos, além dos impactos diretos, fomentaram geração de emprego e gastos indiretos. Números que representam a integralidade do programa, mantido pela sucessora Presidenta Dilma Rousseff.



Fonte: MORCEIRO, P. C. Influência metodológica na desindustrialização brasileira e correções na composição setorial do PIB. Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo, NEREUS, 2019.

A pauta exportadora, se tornava cada vez mais dependente de produtos primários. Dados da Balança Comercial mostram que o total de exportações foi de US\$256 bilhões, enquanto a de importações foi de US\$226 bilhões. Desse total, a participação relativa da indústria de transformação foi de 57,8%, a título de comparação, esse segmento representava 83,6% em 1993.

O superavit comercial, dependia principalmente do superavit observado no setor agropecuário e da indústria de transformação, que representaram US\$78,5 bilhões, frente a um déficit de US\$48,7 bilhões da indústria de transformação. Os dados mostram que o Brasil exportava empregos industriais, enquanto segue uma trajetória de maior dependência a ciclos instáveis de preços de *commodities*, o que teria impactos posteriores.

O Partido dos trabalhadores conseguiu eleger Dilma Rousseff, ministra-chefe da Casa Civil, como a próxima Presidenta da República. No campo econômico, as medidas de política social e o tripé macroeconômico foram mantidos, sob a liderança de Guido Mantega na fazenda. O Banco Central, no entanto, teve uma nova postura, com a indicação de Alexandre Tombini, a instituição passou a adotar medidas macroprudenciais como a elevação de depósito compulsórios, maior exigência de capital para empréstimos cujos prazos fossem superiores a 24 meses, e elevação sobre o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre operações de crédito tributário de 1,5% para 3,0% em 2011.

Essas medidas, podem resultar na contenção de demanda por crédito, sem impactos diretos negativos sobre a atividade econômica, sendo mecanismos de controle inflacionário,

que diferentemente das elevações da taxa de juro, não elevam o custo da dívida pública. Ainda que, a taxa de juros SELIC fosse elevada de 10,75% em janeiro, para 12,75% em junho.

Os mecanismos de combate inflacionário, tiveram como resultado um desaquecimento da atividade econômica, o crescimento do PIB atingiu 3,9% em 2011, após vir de um crescimento de 7,5% no ano anterior, com queda de dinamismo ao longo do ano, medidas de estímulo ao consumo foram adotadas ainda em dezembro, como redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de itens da linha branca, e também sobre a construção civil de imóveis do programa Minha Casa Minha Vida.

Durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), a economia cresceu sob uma taxa média de 2,2%, sendo que em 2014, cresceu apenas 0,5% frente a um crescimento populacional de 0,8% indicando uma queda do PIB *per capita*. Posteriormente, a taxa de crescimento foi de -7,5% concatenando os anos entre 2015 e 2016, apontando para a maior crise desde os anos 1930.

A política econômica, teve duros golpes, principalmente ao se observar o comércio internacional, com queda de preços de commodities exportadas pelo país. A adoção da chamada Nova Matriz Econômica buscava aprofundar o que foi uma tentativa de política econômica desenvolvimentista, segundo André Singer, o governo implementou medidas condizentes com a chamada agenda produtivista apresentada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e centrais sindicais como a Central Única dos Trabalhadores (CUT):

(i) Redução da taxa básica de juros; (ii) desvalorização do real a partir de fevereiro de 2012; (iii) controle de capitais externos; (iv) proteção ao produto nacional, elevando para 30% o IPI sobre veículos importados ou que tivessem menos de 65% de conteúdo nacional. (v) reforma do setor elétrico, objetivando reduzir 20% o custo de energia; (vi) plano de infraestrutura; (vii) desonerações fiscais, que atingiram 42 setores, poupando R\$25 milhões aos empresários até 2014; (viii) uso intensivo do BNDES, como novos aportes do Tesouro de R\$400 bilhões; (ix) investimento na reindustrialização, o Plano Brasil Maior incluía medidas como a redução do IPI sobre bens de investimento e a proposta de que o BNDES investiria R\$600 bilhões na indústria até 2015. (SINGER, 2015. P. 43)

As altas desonerações fiscais, que segundo a Receita Federal atingiram 4% do PIB entre 2011 e 2014 e 4,37% entre 2015 e 2017, somadas aos baixos índices de crescimento observados no biênio de 2016 e 2017, provocaram uma mudança nos resultados primários observados, os números de 2012 apontavam superavit de 2,18%, seguido por um de 1,72% e passando a apresentar déficits crescentes a partir de 2014, começando em -0,57% e -2,47% em 2016.



Acrescentados os fatores políticos de correntes de julgamentos do mensalão em 2012, amplos movimentos populares em protesto as elevações de tarifas dos transportes e repúdio a realização da Copa do Mundo em 2014 no Brasil, instituições como a FIESP passaram a se afastar do governo Dilma, que frente a esses resultados econômicos e situação política, foi afastada em 12 de maio de 2016 dando lugar ao seu Vice-Presidente.

Michel Temer assume definitivamente a Presidência da República em agosto de 2016, conseguindo aprovar no congresso algumas medidas que de uma forma ou de outra terão grande impacto na dinâmica da economia brasileira. Entre elas, podemos destacar três: Emenda Constitucional N°95, conhecida como PEC dos Gastos, Lei 13.429/2017 também chamada de Lei da Terceirização e finalmente a Lei 13.467/2017 conhecida como a Reforma Trabalhista.

Neste momento da dissertação, falaremos especificamente da EC 95, uma vez que as duas outras medidas tiveram impacto maior sobre a organização e institucionalidade do mercado de trabalho e proteção social.

A EC95/2016 instituiu um Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para os 20 anos subsequentes, havendo a possibilidade de ser revisitada após passado o intervalo de 20 anos. Em seu texto, era determinado que em 2017, as despesas governamentais seriam corrigidas em 7,2%, e que para os exercícios posteriores, o valor de reajuste estaria limitado a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O orçamento da união, na prática estaria congelado, reduzindo a flexibilidade para elevações do salário mínimo, que tem grande relevância para diminuição da desigualdade nacional, saúde e educação que tiveram tratamento especial para o ano de aprovação, seguem a mesma regra para os anos posteriores, o que pode implicar em uma diminuição em setores que já não tem condições materiais de entregarem um serviço com a qualidade desejada a população.

Além disso, ao retornamos ao primeiro capítulo e observarmos atentamente o papel do Estado enquanto dínamo de superação ao desenvolvimento industrial periférico, conforme as teorias de Prebisch, Furtado e Kalecki, ou sendo mais modestos, na adoção de políticas de investimento anticíclicas com o objetivo de geração de empregos ou crescimento econômico, frente a momentos de recessão, concluímos que essa medida reduz potencialmente a força de resposta que poderia ser dada pelo Estado brasileiro, postergando temporalmente, uma deficiência de demanda, por exemplo. Além disso, conforme discorrido anteriormente, o Estado

tem papel fundamental nos investimentos para o estabelecimento de um desenvolvimento industrial e superação da situação de subdesenvolvimento.

Segundo Kalecki, o crescimento econômico e o estabelecimento de um setor industrial maduro têm como pedra fundamental o investimento do Estado, visto que o mercado privado não tem capacidade de maturar investimentos em indústrias de base que trariam retorno no longo prazo. Prebisch aponta que o caminho industrial, apesar de difícil de ser percorrido é uma via de superação para a drenagem de recursos para o centro econômico, através do desenvolvimento de produtos com maior elasticidade renda, o que só seria capaz frente a uma coordenação do Estado para implementação de setores de bens de capital e coordenando investimentos. Além disso, Furtado aponta que os investimentos desse setor seriam suficientes para garantia da autonomia de produção, relacionado diretamente com os interesses estratégicos do país.<sup>13</sup>

Dito isso, o cenário de crescimento econômico a partir da década de 1980 apresentou baixo dinamismo, com regressão nos níveis industriais, diante de uma abertura econômica abrupta na década de 1990, políticas macroeconômicas alinhadas a estabilidade, não havendo um plano industrial efetivo, ao contrário, o que se observa até meados de 2018 são tratativas da redução da participação estatal na economia, desregulamentação do mercado de trabalho e a dependência de ciclos de preços internacionais de commodities.

### **3.2 Desemprego em contexto de ajuste e reestruturação econômica: as iniciativas de flexibilização do mercado de trabalho.**

Como ponto de partida para discorrermos sobre o trabalho e suas relações com o capital a partir da década de 1990, deve-se ter com clareza que abordaremos uma variável, que é antes de tudo, subordinada, sendo alterada ao longo do tempo, por fatores como as forças políticas, correlação de forças sociais, estágio das forças produtivas, mudanças tecnológicas, consumo, constituição social e inserção de determinado país na cadeia internacional de valor.

A nova maneira em que o país se inseriu no processo de globalização adotada a partir de 1990, pode ser considerada desfavorável ao mercado de trabalho, a liberalização de importações, após um longo período em que o Brasil importou apenas petróleo, entrada de capitais descontrolada, maior competição para indústrias nacionais, elevadas taxas de juros para

---

<sup>13</sup> Para síntese do pensamento dos três autores, pode-se verificar o primeiro capítulo da dissertação e as respectivas bibliografias citadas em sua dissertação.

manutenção da estabilidade e dívida pública crescente, mesmo diante de privatizações e ausência de um plano industrial, afetaram diretamente a estrutura de vagas de ocupação oferecidas até então.

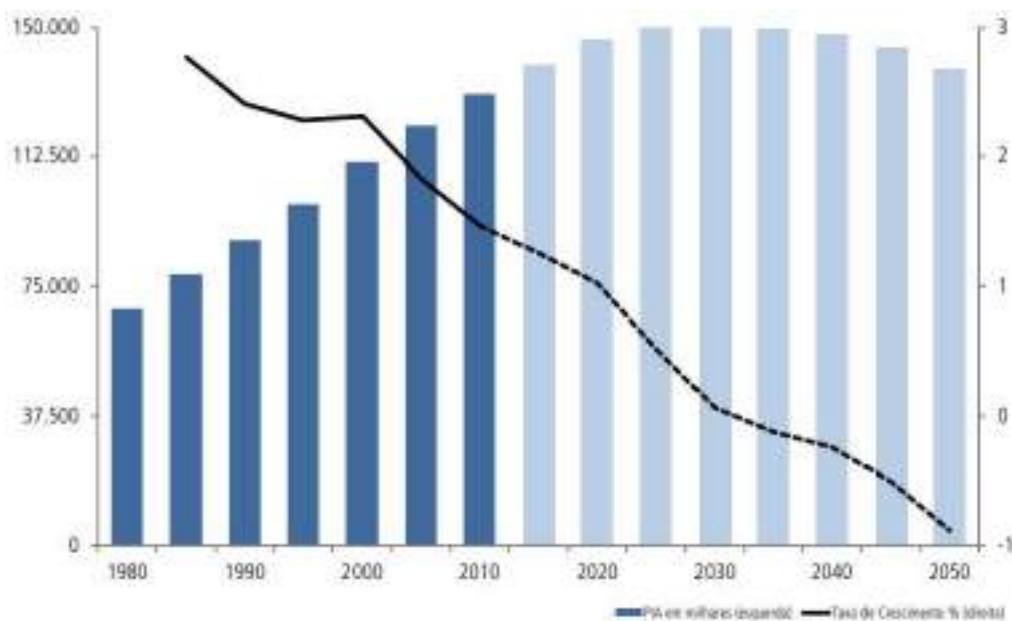
Nesse cenário, com elevadas taxas de juros, a venda de empresas estatais não necessariamente rompeu com o crescimento desproporcional da dívida pública, conforme era apresentado pelo discurso econômico do governo à época, as finanças públicas continuaram em um nível precário, e o Estado brasileiro perdeu a capacidade de coordenação de novos investimentos necessários para a reestruturação do crescimento econômico. (POCHMANN, 2001. P. 23)

O baixo desempenho econômico, impactou diretamente a inserção de novos jovens no mercado de trabalho, dado o estreitamento das novas condições criadas de oportunidade de emprego pelo mercado, a proporção de ocupados do sexo masculino entre homens de 15 a 20 anos de idade caiu de 63,2% para 48,6% entre 1992 e 1999. Entre os que de uma forma ou de outra, mantiveram o ensejo de buscar um emprego remunerado, foi possível observar um salto do desemprego de 11,9% para 20,1% para os mesmos anos. (BALTAR; LEONE, 2006. P. 356)

Se a população mais jovem masculina diminuía, por outro lado a taxa de participação econômica das mulheres se elevava, a taxa de participação das mulheres de 25 a 59 anos cresceu de 53,4% para 59,0%, entre 1992 e 1999, esse crescimento representou um maior nível de desemprego para essa parcela da população, que saltou de 6,5% para 9,9% no mesmo período, o peso das mulheres entre os adultos ocupados saiu da proporção de 37,5% para 40,0%, ainda representando uma minoria no mercado. (BALTAR; LEONE, 2006. P. 356)

O crescimento da população em idade ativa se deu em um ritmo mais intenso que a capacidade de geração de empregos que a economia apresentava e posteriormente o choque de abertura iniciado na década de 1990, a natureza das ocupações passou por mudanças, ainda que a agropecuária apresentasse ampliação nos níveis de produção, não houve um crescimento na quantidade de empregos ofertados, indicando um crescimento de produtividade; o que não cabe aqui classificar como negativo. Todavia, a força de trabalho que não foi absorvida por esse setor, teve que buscar outras formas de inserção laboral.

**Gráfico 3: Tamanho total e taxa de crescimento da PIA de 15 a 64 anos de idade – 1980-2050**



Fonte: PNADs/IBGE de 1981-2009, Censos Demográficos de 2000 e 2010/IBGE e projeções demográficas (IBGE, 2008). Com base: NONATO, Fernanda J. A. P. et al. O perfil da força de trabalho brasileira: trajetórias e perspectivas, Nota técnica, IPEA, N°51. 2012. P. 32

A ocupação aumentou em atividades não agrícolas, mas em ritmos inferiores aos observados nas décadas passadas, inclusive a de 1980, década da crise da dívida que marcou a interrupção do ritmo de crescimento recordes observados anteriormente. O crescimento da ocupação foi insuficiente, dificultou a entrada do jovem no mercado de trabalho, elevou os níveis de desemprego, alterou a composição das oportunidades de emprego e aumentou a participação do emprego não formalizado em pequenas e médias empresas. (BALTAR et al, 2006. P. 18)

**TABELA 11 - População ocupada (15 anos ou mais - média percentual anual)**

| Ano  | Empregados com carteira assinada | Empregados sem carteira assinada | Conta Própria | Empregador |
|------|----------------------------------|----------------------------------|---------------|------------|
| 1991 | 53,7                             | 20,8                             | 20,1          | 4,4        |
| 1992 | 51,4                             | 22,2                             | 21,0          | 4,4        |
| 1993 | 50,5                             | 23,1                             | 21,1          | 4,3        |
| 1994 | 49,3                             | 23,7                             | 21,8          | 4,2        |
| 1995 | 48,4                             | 24,1                             | 22,0          | 4,5        |
| 1996 | 46,7                             | 24,8                             | 22,8          | 4,6        |
| 1997 | 46,4                             | 24,8                             | 23,3          | 4,5        |
| 1998 | 45,3                             | 25,2                             | 24,0          | 4,5        |
| 1999 | 44,1                             | 26,9                             | 23,7          | 4,3        |
| 2000 | 44,5                             | 26,9                             | 23,5          | 4,3        |

Elaboração própria: Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - PME

Segundo Kalecki, durante quedas do crescimento econômico, ou até mesmo depressões, há uma provável tendência da elevação do grau de monopolização nas indústrias, que tendem a reduzir a parcela dos salários em relação a renda nacional, havendo um deslocamento de trabalhadores para outros setores. (KALECKI, 1954. P.40) No Brasil, houve um processo de terceirização, como efeito adverso do processo do baixo crescimento econômico e queda da produção industrial.

Para se adequar à competitividade de produtos internacionais desenvolvidos, em sua maioria, nos centros econômicos, detentores de tecnologia avançada e diante de um cenário de crescimento do desemprego, a terceirização de atividades foi uma alternativa adotada por grandes empresas. Essa forma de contratação foi um aspecto importante para a reestruturação produtiva, o choque de custos atingiu uma natureza tão adversa, que uma maneira de dirimir essas diferenças tecnológicas, foi a redução de custos trabalhistas. A partir disso, a terceirização passa a ser um mecanismo de transferência de responsabilidades trabalhistas a um terceiro, podendo ser firmada por tempos pré-determinados ou por prestação de serviços.

Ora, como já citado, o mercado de trabalho, não pode ser lido de forma independente, mas como reflexo dinâmico do processo de desenvolvimento econômico, de fenômenos políticos e relações presentes nos tecidos sociais, logo é muito importante, considerar que a partir de meados da década de 1980, com uma economia aberta e permeada por políticas de corte neoliberal, observa-se o processo de desindustrialização, com redução relativa da estrutura produtiva, perda de competitividade, intensidade tecnológica em um processo de desadensamento e inserção externa predominante, a década de 1990 pode ser lida, como uma esteira de retrocesso em relação às etapas anteriores de desenvolvimento econômico brasileiro, já citadas nesse trabalho.

As alterações da década de 1990 trouxeram consigo o discurso teórico de que o enxugamento do Estado era uma condição necessária para a volta do crescimento econômico e geração do emprego. Segundo Pochmann, esse discurso e aplicação prática pela reestruturação estatal a qual passou o Brasil, rompeu a estratégia de industrialização adotada a partir de 1930, através da desregulamentação da concorrência e da realização das reformas administrativas, previdenciária e fiscal, aliadas ao processo de descentralização e privatização da década de 1990. (POCHMANN, 2001. P. 9)

A tentativa de inserção da economia brasileira à economia internacional, trouxe consigo uma reorganização do Estado em três frentes, a primeira delas foi a constituição de um novo

modelo econômico, no qual o Estado se restringiria a atuar de maneira residual na economia, abandonando a estratégia de Estado produtor presente nas décadas anteriores, cabendo ao setor privado exercer essa função. Ora, vale salientar a inconformidade com a fundamentação teórica apresentada por Kalecki e descrita no capítulo segundo desse trabalho, acerca da natureza das economias subdesenvolvidas e seus desafios para o desenvolvimento industrial. Nas palavras do autor:

*“Portanto é perfeitamente claro que o investimento pode ser substituído, nesse respeito, por despesas governamentais financiadas por empréstimos, desde que elas não envolvam nenhuma redução das rendas por meio da tributação. Assim, as despesas governamentais baseadas no déficit orçamentário podem solucionar o problema na demanda efetiva; e se são suficientemente elevadas, podem assegurar o pleno emprego.” (KALECKI, 1987. P. 130)*

Complementando sobre os países subdesenvolvidos:

*“De um lado, os recursos existentes têm de ser mobilizados, e o capitalismo moderno aprendeu o truque de fazê-lo. De outro lado, os recursos têm de ser construídos, e isso requer profundas reformas que implicam mudanças revolucionárias. E esse simples fato explica a diferença da situação econômica e política nos dois grupos de países, e, em certo sentido, determina a presente fase da história.” (KALECKI, 1987. P. 136)*

A partir disso, o segundo papel principal do Estado brasileiro, seria atuar como regulador da concorrência privada, ou seja, exercer uma função burocrática de maneira a não impactar as distribuições de ganhos do setor privado, seja por monopólio, seja por participação produtiva dele (Estado) mesmo. Cabia agora, apenas o exercício de atividades focalizadas em segmentos sociais, como saúde e educação.

Como terceiro aspecto dessa organização, foi traçada uma estratégia geral de combate inflacionário, que pautada no estabelecimento de uma âncora cambial, impôs taxas de juros elevadas para atrair o ingresso de divisas e a manutenção de estoques fortes. Esses três princípios, quando analisados conjuntamente, resultaram na elevação do endividamento externo, e por esse motivo, foi realizada a desmobilização do setor produtivo estatal e serviços públicos, gerando receitas com o objetivo de abater parcelas desse novo endividamento público. (POCHMANN, 2001. P. 27)

Na celeuma do emprego, essa reorganização das estruturas do governo, trouxe consigo impactos diretos, dada a importância do Estado no contexto histórico brasileiro, como gerador direto de postos de trabalho. Ao se analisar o saldo líquido de empregos destruídos e criados no setor estatal resultante do efeito do conjunto de empresas privatizadas, fechadas ou incorporadas, temos que entre 1979 e 1989 foram criados cerca de 230 mil empregos formais, ao realizarmos essa mesma análise para a década de 1990 temos o resultado oposto.

Entre 1990 e 1992, o saldo líquido de empregos formais foi de -198.136 postos, segundo Pochmann no setor industrial estatal, para o biênio 1992/1993 temos um saldo de -47.732 e posteriormente, com a reestruturação dos serviços públicos ocorrida entre 1995/1999 o saldo de empregos foi de -300 mil postos de trabalho. Ou seja, para a década, foram perdidos 545.988 empregos. (POCHMANN, 2001. P. 28)

No saldo total de 3,2 milhões de empregos assalariados destruídos na década, 17,1% foi de responsabilidade direta da reestruturação do setor produtivo estatal. Esse déficit de geração de postos de trabalho, decorre da elevação da participação do setor privado nesses setores, acompanhada de empresas estrangeiras, a título de exemplo, quase 42% das vendas realizadas nos serviços anteriormente públicos foram feitas por empresas do exterior. A participação estrangeira no setor financeiro saiu de 29,9% em 1989, para 35,6% em 1999.

Sob um outro prisma, a abertura comercial praticada durante a década de 1990 era referendada teoricamente sob égide de que a internacionalização da economia iria modernizar o parque produtivo, gerando postos de trabalho em maior quantidade e de melhor qualidade. (POCHMANN, 2001. P. 8) Todavia, o que se assistiu foi a elevação da dependência tecnológica, produtiva e comercial sem instalar propriamente um novo padrão de desenvolvimento sustentado.

Conforme mostrado anteriormente, a brusca abertura e liberalização de itens importados sob forte redução de alíquotas ou cortes integrais sob alguns produtos, possibilitaram a elevação do coeficiente de penetração da economia brasileira. De terceiro maior gerador de excedentes comerciais em 1980, a economia brasileira passa a ser deficitária na troca de bens. A forma de abertura, inibiu a utilização de políticas comerciais que estimulassem as exportações e incorporasse novas tecnologias industriais, reduzindo o peso da pauta exportada de itens manufaturados e elevando a proporção de itens da pauta primária.

Em outras palavras, a abertura comercial abrupta, sem políticas industriais e agrícolas concomitantes, teve como consequência a desarticulação de algumas cadeias produtivas, fechamento de empresas nascentes e implicou a substituição de produtos nacionais por

importados. Esse saldo, pode ser observado no mercado de trabalho sob o ponto quantitativo e qualitativo. Quantitativamente, entre 1989 e 1999, o número de desempregados elevou-se de 1,8 milhões para 7,6 milhões de desempregados, sendo que taxa de desemprego aberto passou de 3% para 9,6%.

Segundo Pochmann, entre 1990 e 1999, 1,2 milhões de demissões influenciadas pela ampliação do grau de exposição externa do parque produtivo nacional no setor industrial. Paralelamente, houve uma redução do emprego assalariado no total da ocupação, em 1989, cerca de 64% da ocupação brasileira era de assalariados, em 1999 esse número era de 58,5%, na década dos 3,2 milhões de empregos perdidos, 2 milhões foram somente do setor industrial. Qualitativamente a cada cinco postos criados na mesma década, quatro eram referentes a autônomos, trabalhadores sem remuneração e assalariados sem um registro formal. (POCHMANN, 2001. P. 48)

A abertura observada durante a década de 1990, não só não gerou postos de trabalho suficientes para acompanhar a População Economicamente Ativa, como não conseguiu repor os empregos destruídos em seu processo e elevou os índices de precarização no mercado de trabalho brasileiro. Na década de 1990, o Brasil cresceu 1,9% gerando aproximadamente 10 milhões de empregos, frente a quase 16 milhões de pessoas que adentraram no mercado de trabalho.

**TABELA 12 - Índice de Precariedade do trabalho (Médias anuais) – Regiões metropolitanas**

| Ano | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| IPE | 0,428 | 0,449 | 0,458 | 0,475 | 0,478 | 0,489 |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados: RAMOS, Lauro. REIS, José G. A. Emprego no Brasil nos anos 90; Texto discussão IPEA, n° 468, 1997

Entre 1989 e 1999, dos empregos gerados, 23% foram concentrados em empregos domésticos, com a remuneração média de R\$168,00. 15% foram empregos de vendedor com remuneração média de R\$253, 00; 10% na construção civil com R\$219,00 e 8% no asseio e conservação cuja remuneração era de R\$189,00. Essa nova configuração, concentrada em ocupações de baixa qualificação e remuneração, resultaram em um salário real médio pro final da década de 1990 que representava dois terços do que era em 1989. (POCHMANN, 2001. P. 72)

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva, um metalúrgico, membro importante da luta sindical, trouxe consigo uma esperança sobre a valorização do trabalho e ganhos do trabalhador.



Como já discorrido, o governo foi marcado pela inserção das camadas mais pobres no ciclo do consumo, combate à desigualdade e políticas voltadas para a erradicação da miséria.

O primeiro fator reestruturante no mercado de trabalho, foi a valorização real do salário mínimo, dados do departamento intersindical de estatística e estudos socioeconômicos (DIEESE) mostram que de abril de 2003 a janeiro de 2016 (último ano de continuidade da gestão do Partido dos Trabalhadores), foram feitos ajustes salariais, que possibilitaram um ganho real de 77,18%, o que foi uma das maiores contribuições para a redução da desigualdade de renda observada no país até então.

Em números absolutos, entre 2003 e 2014 a taxa de desemprego caiu de 12,4% para 4,8%, segundo o IBGE, para o mesmo período, a população ocupada cresceu de 80,5 milhões para 99,1 milhões, ou seja, 18,5 milhões foram inseridos na População Economicamente Ativa. A melhora no nível de ocupação, também foi observada ao se verificar a renda.

**TABELA 13 – Ocupação por faixas de remuneração**

| Faixas de remuneração por salário mínimo | Absoluto (x1000) |        | Distribuição % |      | Variação |      |
|--|------------------|--------|----------------|------|----------|------|
|  | 2003             | 2014   | 2003           | 2014 | Absoluto | (%)  |
| Pop. Ocupada                             | 80.515           | 99.110 | 100%           | 100% | 18.594   | 23%  |
| 0 até meio                               | 17.763           | 14.951 | 22%            | 15%  | -2.812   | -16% |
| Meio a 1                                 | 14.532           | 18.348 | 18%            | 19%  | 3.816    | 26%  |
| De 1 a 2                                 | 21.062           | 32.968 | 26%            | 33%  | 11.906   | 57%  |
| De 2 a 3                                 | 10.380           | 14.536 | 13%            | 15%  | 4.156    | 40%  |
| De 3 a 5                                 | 8.064            | 8.474  | 10%            | 9%   | 410      | 5%   |
| De 5 a 10                                | 4.666            | 5.176  | 6%             | 5%   | 510      | 11%  |
| Mais de 10                               | 4.048            | 4.657  | 5%             | 5%   | 609      | 15%  |

Fonte: PNAD – Elaboração própria

Conforme mostram os dados, o governo foi marcado pelo crescimento da remuneração dos trabalhadores com remuneração superior a meio salário mínimo, havendo destaque para a faixa entre 1 e 3 salários mínimos, ou seja, não só houve uma valorização do salário mínimo real, como uma melhora nas faixas de remuneração para grande parte dos trabalhadores, o que indica também uma melhora qualitativa nos postos de trabalho.

Durante os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, 15 milhões de empregos foram gerados, a indústria de transformação concentrou metade das ocupações formais, com

remuneração média de 1,9 salários mínimos, tomando 2013 como referência. Ao se verificar as ocupações por ramo de atividade, temos:

**TABELA 14 – Ocupações por ramo de atividade, 2003 - 2014**

| Ramos de atividade<br>(x1000) | Ano    |        | Distribuição |      | Variação |      |
|-------------------------------|--------|--------|--------------|------|----------|------|
|                               | 2003   | 2014   | 2003         | 2014 | N. Abs   | (%)  |
| Pop. Ocupada                  | 80.515 | 99.110 | 100%         | 100% | 18.594   | 23%  |
| Agrícola                      | 16.747 | 14.466 | 21%          | 15%  | -2.281   | -14% |
| Ind. Transformação            | 11.587 | 13.023 | 14%          | 13%  | 1.436    | 12%  |
| Construção                    | 5.259  | 9.103  | 7%           | 9%   | 3.844    | 73%  |
| Com/reparação                 | 14.314 | 18.055 | 18%          | 18%  | 3.741    | 26%  |
| Alojam. Alimen                | 2.916  | 4.643  | 4%           | 5%   | 1.727    | 59%  |
| Trasp./Armaz./Com             | 3.749  | 5.643  | 5%           | 6%   | 1.705    | 45%  |
| Adm. Pública                  | 3.763  | 4.808  | 5%           | 5%   | 1.045    | 28%  |
| Educ./Saúde/ Serv. Soci       | 7.222  | 10.205 | 9%           | 10%  | 2.983    | 41%  |
| Serviços Dom                  | 6.203  | 6.491  | 8%           | 7%   | 289      | 5%   |
| Outros serviços               | 3.003  | 4.192  | 4%           | 4%   | 1.189    | 40%  |
| Mal definidas/Não declaradas  | 5.753  | 8.669  | 7%           | 9%   | 2.917    | 51%  |

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Elaboração própria

Esses dados se refletiram qualitativamente, em formas de contratação, da seguinte maneira:

**TABELA 15 - População ocupada (15 anos ou mais - média percentual anual)**

| Ano  | Empregados com carteira assinada | Empregados sem carteira assinada | Conta Própria | Empregador |
|------|----------------------------------|----------------------------------|---------------|------------|
| 2001 | 45,2                             | 27,1                             | 23,1          | 3,9        |
| 2002 | 45,5                             | 21,2                             | 19,4          | 5,0        |
| 2003 | 44,3                             | 21,9                             | 20,0          | 5,5        |
| 2004 | 43,7                             | 22,5                             | 20,3          | 5,3        |
| 2005 | 45,0                             | 22,4                             | 19,4          | 5,2        |
| 2006 | 46,1                             | 21,7                             | 19,2          | 5,0        |
| 2007 | 47,1                             | 20,7                             | 19,4          | 4,8        |
| 2008 | 48,6                             | 19,7                             | 18,8          | 4,6        |
| 2009 | 49,4                             | 19,0                             | 18,8          | 4,6        |
| 2010 | 51,0                             | 18,0                             | 18,4          | 4,5        |
| 2011 | 53,1                             | 16,7                             | 17,9          | 4,3        |
| 2012 | 53,8                             | 15,9                             | 17,8          | 4,5        |
| 2013 | 54,8                             | 14,6                             | 17,9          | 4,5        |
| 2014 | 55,2                             | 13,4                             | 18,7          | 4,3        |
| 2015 | 54,5                             | 13,3                             | 19,4          | 4,2        |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Pesquisa Mensal do Emprego

A importação de bens industriais e a ausência de uma política voltada para o desenvolvimento tecnológico, resultaram para o período, na indústria de transformação, a elevação absoluta no número de empregos gerados no setor, mas que não foram suficientes para manter a proporção inicial de importância de geração de empregos para a mesma, observada em 2003, segundo Saboia esse crescimento da formalização em detrimento da queda do dinamismo da indústria de transformação como polo gerador de empregos, decorre do fato da concentração do crescimento em empregos de natureza comercial, em detrimento da industrial, respondendo em parte pelo incremento das remunerações inferiores de renda.

Um dos pontos interessantes, é a dinâmica real em seu governo, que contradiz a hipótese de que elevações no salário mínimo que superem a taxa de produtividade da economia gerará desemprego e elevações de trabalhadores no mercado de trabalho informal – Isso é sustentado partindo do princípio que o mercado de trabalho tem uma dinâmica semelhante aos dos demais mercados, quanto maior a flexibilidade das leis trabalhistas e menor o custo de mão-obra (oferta), maior será a demanda por trabalhadores – Ao analisarmos a história, notamos que aconteceu justamente o contrário, em um período com maciças elevações de salário mínimo (já sinalizadas anteriormente) o período do segundo governo Lula é marcado pelo crescimento do emprego no mercado formal, motivada pelo polo de crescimento econômico como as alterações no padrão de consumo, visto o incremento de importância do setor de serviços na economia.

Ainda no campo do trabalho, segundo Krein é importante notar as características remuneratórias do período. Para o economista, houve duas tendências distintas: de um lado, o incremento da renda, sobretudo para os que estão na base da pirâmide social; de outro, o avanço da remuneração variável, especialmente nos setores mais organizados da economia. (KREIN; BIANVASCHI, 2015. P.8) A remuneração variável passou a representar 14,6% da renda auferida pelos trabalhadores segundo a DIEESE em 2012, frente a 7% observado em 2001, política incentivada posteriormente através de medidas de sua sucessora Dilma Rouseff.

Foi observado ainda, um crescimento no setor formal da economia, quando o número histórico do desemprego bate o melhor nível desde o começo de mensuração da série (4,5%), metade da população ocupada contava com o registro em carteira, para o mesmo ano, a remuneração média de um trabalhador formal, era 25% superior ao do trabalhador sem carteira, ao se verificar apenas o nível de remuneração.

O Governo Dilma, compreendido entre 2011 e meados de 2016, conforme já citado, foi marcado por uma política macroeconômica pautada, no que nas palavras de André Singer, no ensaio desenvolvimentista. Estratégia econômica desenvolvimentista e de ares industrializantes

demandada pela principal organização sindical do país, Central Única dos Trabalhadores (CUT) e pela principal federação patronal industrial no país, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Esse apoio dual, manteve-se apenas por alguns meses. Apesar das convergências com o plano industrializante, os industrialistas foram se afastando de Dilma e se alinhando a outros blocos, predominantemente rentistas, levantando a bandeira teórica de que o mandato se tratava intervencionista por demasia, inviabilizando novos investimentos e a confiança do mercado. Mesmo que, as intervenções mais criticadas fossem justamente as que visassem recompor o setor industrial, como desonerações, redução do Imposto sobre Produtos Industrializados e ampliação do crédito via Banco Nacional de Desenvolvimento para atividades do setor. (SINGER, 2015. P. 43)

A agenda da FIESP passava a ser de oposição ao governo, somando-se em manifestações predominantemente de classe média nas ruas de 2015, e defendendo a redução de direitos trabalhistas presentes na Consolidação de Leis do Trabalho e sinalizando a possibilidade de segmentos industriais migrarem para o Paraguai por esse apresentar menores custos trabalhistas. Apontando uma clara ruptura, entre trabalhadores e burguesia industrial.

Diante de um contexto político turbulento e de uma economia global que ainda demonstrava dificuldade para recuperação da crise de 2008, o governo Dilma pode ser considerado plural em relação a medidas e legislação trabalhista. O período foi marcado por medidas “flexibilizadoras”<sup>14</sup>, ou seja, que definiam um aumento do poder do empregador em determinar a forma de contratação, uso e remuneração do trabalho; uma diminuição da proteção ao trabalhador, quanto por avanços institucionais de proteção ao trabalhador. (KREIN E BIANVASCHI, 2015. P. 30)

Dentre as medidas tomadas pela presidenta, podemos citar como flexibilizadoras: a lei 12.832/2013, que isentou do Imposto de Renda de Pessoa Física o recebimento de até 6 mil reais no formato de Participação nos Lucros e Resultados (PLR), implicando a renúncia fiscal e estimulando reivindicações não pelo salário direto, mas em participação de lucros de caráter indenizatório. Outra medida com esse potencial foi a Lei nº 12.690/2012 que regulamentou as cooperativas do trabalho, tornando-as legítimas.

---

<sup>14</sup> Flexibilização: Como as regras vão no sentido de conceder maior poder sobre o capital ou impor limites para esse mesmo, a flexibilidade define o aumento do poder do empregador em determinar, por exemplo, a formação de contratação, o uso e remuneração desse trabalho e a carga horária; sempre que a legislação atinge um maior grau de flexibilidade, estamos tratando de uma diminuição da proteção ao trabalhador.

A Lei complementar nº147 de 2014 ampliou o regime de tributação simplificada, ao considerar como critério de adesão apenas o porte e o faturamento do empreendimento, possibilitando que profissionais como advogados e corretores (profissionais liberais de renda média mais elevada que serviços de baixa qualificação) passassem a optar pelo Simples Nacional, reduzindo fontes de financiamento sobre os fundos públicos.

Ainda que consideradas de caráter flexibilizador, o principal impacto dessas medidas foi sobre a arrecadação pública de recursos, tendo impacto indireto sobre os mecanismos do trabalho. Diferentemente da Lei 13.134/2015 que alterou, por exemplo, o prazo para solicitação do seguro desemprego de 6 (seis) meses para 12 (Doze) meses para a primeira solicitação, sendo o tempo mínimo de 9 (nove) meses para a segunda e 6 (seis) meses para a terceira solicitação. O abono salarial também sofreu uma limitação, para solicitação do benefício antes era preciso um mês trabalhado ao ano para seis meses de trabalho ininterruptos.

Paralelamente, algumas outras medidas, ampliaram a tese de proteção ao trabalho feita pela presidente, a primeira delas foi a possibilidade de pessoas com deficiência física que recebiam o Benefício de Prestação Continuada (BPC) não o perderiam quando entrassem no mercado de trabalho, sendo o benefício apenas suspenso. Desde que caracterizados os pressupostos da relação do emprego, o trabalho executado no domicílio do empregado e o trabalho realizado no estabelecimento do empregador foram equiparados.

Formalização da política de valorização do salário mínimo através de uma fórmula que combina a inflação do ano anterior e o crescimento do Produto Interno Bruto dos dois anos anteriores pela lei nº 12.382/2011. Outro mecanismo protetivo foi a criação do documento de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, que apontava para a inexistência de débitos junto a justiça do trabalho e permitindo assim o acesso por parte da empresa a empréstimos, programas de incentivo fiscal e participação nas licitações públicas.

Além dessas medidas de teor geral, algumas classes também obtiveram equiparação de direitos ou requisições atendidas, como os motociclistas que passaram a receber um adicional por periculosidade de 30% sobre o salário, garantia de igualdade de direitos entre trabalhadores domésticos e demais trabalhadores urbanos ou rurais, regulação da jornada de motoristas e possibilidade de contribuição previdenciária em termos diferenciados para mulheres dedicadas exclusivamente ao trabalho doméstico. A Emenda Constitucional 81 apresentada pela presidenta, possibilitava a expropriação de bens apreendidos em casos de trabalho escravo, símbolo legislativo com dano material importante no combate a essa natureza de trabalho.

Apesar do mandato relativamente curto do ex-presidente Michel Temer, seu governo foi de grande relevância para a estrutura de financiamento social e formatação do mercado de trabalho, sobretudo no que tange a marcos institucionais. Talvez o mais importante deles, seja a Lei Nº13.467/2017, sancionada sem nenhum veto e conhecida como “Reforma Trabalhista”.

O projeto da reforma trabalhista foi aprovado pela Câmara dos Deputados, contudo, com a alteração de quase cem artigos em relação ao projeto original. Essas alterações modificaram não só a CLT, mas diversas leis esparsas, como as leis 8.036/90 (FGTS), 6.109/74 (trabalho temporário) e 8.212/91 (seguridade social), posteriormente, o projeto foi encaminhado ao senado federal, que em caráter de urgência aprovou por 50 votos a favor e 26 contrários, ainda que 172 .163 pessoas fossem contrárias, e apenas 16.789 fossem a favor, segundo a consulta pública feita pela própria casa alta legislativa.

A lei, determinou o fim da contribuição sindical obrigatória, o que obviamente enfraqueceu o poder sindical e contraditoriamente, impôs a prevalência do negociado sobre o legislado. Ora, paralelamente ao enfraquecimento da organização representativa, implicando queda de 97,5% em receitas 2021 frente a 2017, da diminuição de condições de fornecimento jurídico adequado e conseqüentemente piora do serviço prestado ao trabalhador, a reforma elevou as possibilidades de acordo, entre o trabalhador e empregador, em um cenário que o empregado tem condições bem mais fracas de negociação.

Na prática, isso reduziu o número de acordos coletivos, em 2017 foram 47.382; passaram para 41.384 em 2018 e 35.275 em 2019, com queda de 25,5% em dois anos. Segundo o IBGE, no mesmo ano, das 94,6 milhões de pessoas ocupadas no país, 11,2% ou 10,6 milhões de profissionais eram associados a sindicatos. Esse foi o menor nível de taxa de sindicalização desde o início da série histórica, em 2012.

As horas “*in itinere*” não seriam mais previstas, elas eram entendidas como as “horas no itinerário” ou então “horas na estrada” e se referiam ao período em que o funcionário estaria à disposição da empresa por estar em deslocamento para o local de trabalho ou voltando para casa, desde que o transporte fosse ofertado pela empresa ou a localidade de trabalho fosse de difícil acesso, com a reforma trabalhista, isso foi extinto. Foi concedida, a permissão do fracionamento das férias em três períodos, com a condição de que um deles não seja inferior a 14 dias.

Além do ideário estruturante, a Lei introduziu novas formas de contratação da força de trabalho, que até então, institucionalmente, eram consideradas fraudulentas, objetos de fiscalização, punidas com termos de ajustes de conduta, imposição de multas e outras sanções

da justiça do trabalho, passando assim a oferecer um leque de opções aos empregadores, que com o objetivo de reduzir custos, elevou o poder de precarização das condições de trabalho.

A partir daí, foi possível estabelecer contratos intermitentes, em tempo parcial, ampliar as modalidades de contrato a termo, terceirização para funções ilimitadas, alterações no teletrabalho, introdução do “autônomo exclusivo” permitindo que empregadores pudessem dispor de mão de obra necessária via trabalho de “empresários de si próprios” transferindo os ônus trabalhistas, fiscais e previdenciários, gerando prejuízo a esses, bem como tendo impacto sob os fundos públicos assegurados de políticas Sociais. (WELLE; ARANTES; MELLO; ROSSI, 2019. P. 6)

Os contratos temporários por exemplo, foram flexibilizados, com expansão autorizada por até 9 meses consecutivos, o parcial foi ampliado, seu limite anterior era de 25 horas semanais, sendo expandido para 30 horas/semana. No teletrabalho, foram introduzidas certa liberalidade em prol do empregado, cabendo, pela nova lei, ao trabalhador ser responsável pelos equipamentos e meios de trabalho quanto à saúde e segurança.

Conforme apresentado, a década de 1990 na economia brasileira é marcada por uma profunda reestruturação produtiva, com abertura abrupta dos mercados e consequente diminuição da participação dos bens industriais nacionais no consumo do mercado interno, impactando diretamente a indústria nascente e consequentemente aspectos qualitativos do mercado de trabalho então vigente no Brasil, essas alterações foram realizadas sob a preferência política de estabilidade monetária, dando força para o enxugamento do Estado, viabilizando privatizações e não necessariamente reduzindo a dívida pública brasileira.

Com a ascensão de Lula e Dilma ao poder, o mercado de trabalho passa por transformações contraditórias, ao mesmo tempo que as taxas de formalidade cresciam, o emprego industrial era relativamente reduzido, os postos com remuneração mais baixas eram os principais cargos gerados, possibilitando a absorção de mão-de-obra em uma População Economicamente Ativa crescente. A renda dos trabalhadores no geral, assistiu as aferições consideradas variáveis, e de caráter compensatório, crescerem em proporção a renda total. Em paralelo, o salário mínimo conseguiu para o período reajustes reais relevantes, inserindo grande parte desses trabalhadores no mercado consumidor de bens duráveis, dentre outras medidas redigidas ao longo desse tópico.

O final do governo do Partido dos Trabalhadores trouxe consigo, reformulações na legislação do trabalho, que enfraqueceram sindicatos, possibilidade de contratação de funcionários por vias antes consideradas ilegais por não garantir direitos constituídos,

flexibilidade de jornada e de trabalho entre outras medidas. A reforma trabalhista, aprovada durante o governo Temer foi feita sob a justificativa de redução do custo do emprego, flexibilização da relação capital/trabalho e teoricamente estruturando uma economia com maiores níveis de crescimento e geração de empregos, resultados que serão discutidos em tópicos posteriores.

### **3.3 A Constituição Federal de 1988 e o neoliberalismo: as marchas e contramarchas na proteção social.**

A década de 1980 no processo histórico brasileiro teve algumas importantes alterações na estrutura social brasileira, a primeira delas foi a ruptura com o modelo autoritário instalado em 1964 durante o golpe militar, havendo a primeira eleição presidencial desde de 1960, no ano de 1989, ainda que de maneira indireta. No campo econômico, foi interrompido o modelo de desenvolvimento adotado desde de 1930, centralizado na dinâmica de acumulação industrial com forte participação estatal, dando lugar, como já citado, a processos direcionados para estabilização monetária, e nova abertura econômica, que conforme já discorrido, resultaram em um novo modelo macroeconômico.

Nessa seara de transformações, houve a promulgação de uma nova Constituição Brasileira, que entrou em vigor em 1989, diante de um processo de redemocratização, contou em suas letras parte da demanda social reprimida até então, assegurando novos direitos, que em alternativa ao bem-estar corporativo adotado em 1930, iam no sentido ao universalismo primado pela tradicional social-democracia.

Segundo Sonia Draibe, os anos subsequentes a Constituição Federal, (1988-1994) foram determinantes para o estabelecimento de um novo modelo de estado de bem-estar social no Brasil, dando início a descentralização e participação de gestão e medidas sociais. (DRAÍBE, 2000. P. 69) Ainda que, as fontes de financiamento desse expansionismo e novo modelo, estivesse bem mais diretamente relacionada a momentos de crescimento econômico do que propriamente, fontes próprias, minimamente independentes do ciclo econômico, marcando, o que para Kerstenetsky é um “universalismo estendido”. (KERSTENETZY, 2012. P. 166)

Dentre as principais medidas para o período, pode-se citar a criação do seguro-desemprego, o abono salarial e o Fundo de Amparo ao Trabalhador, previstos no inciso II do art. 7º, o inciso IV do art. 201 e o art. 239, da Constituição Federal provendo assistência financeira ao trabalhador desempregado, dispensando sem justa causa, de maneira temporária,



desde que tenha exercido o trabalho nos seis meses anteriores a demissão, e abono salarial, no valor de um salário mínimo ao trabalhador que I - tenham percebido, de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), até 2 (dois) salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado e que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante 30 (trinta) dias no ano-base.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) seria instituído com os seguintes recursos: (i) o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao Pasep; (ii) o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; (iii) a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; (iv) contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei; (v) outros recursos que lhe fossem destinadas. Sua principal função, era justamente ser fonte dos recursos para o financiamento do seguro-desemprego e abono salarial

Outra importante medida foi a universalização da previdência social estendendo o direito ao servidor rural, entre aqueles pertencentes a produção familiar e presentes na informalidade, cujas bases de custeio estão fundamentadas na contribuição de trabalhadores atuando no mercado formal, seja por contribuições obrigatórias, retidas diretamente junto a empresas para o trabalhador detentor do Registro em Carteira de Trabalho, seja de forma facultativa, inicialmente, pelos trabalhadores autônomos e profissionais liberais.

As fontes de financiamento e custeio da seguridade, pós-1988 foram anunciados pelo Decreto nº 612, de 21 de julho de 1992, revogado pelo Decreto nº 2.173, de 1997, revogado pelo Decreto nº 3.048, de 1999. Fato é, que enquanto estrutura, todos dependem diretamente de fatores como crescimento econômico, e o grau de formalização presente no mercado de trabalho.

**TABELA 16 - Legislação social (1988-1994)**

| <b>Ano</b> | <b>Descrição da intervenção</b>   |
|------------|---|
| 1988       | Criação do Seguro-Desemprego: financiado pelo Fundo e Amparo ao Trabalhador, sendo gerido pela previdência. |

|      |  |
|------|--|
| 1990 | Lei nº 8.080/1990 transforma o SUDS em SUS: municípios passam a ser os principais captadores de recursos e gestores da rede pública unificada.   |
| 1990 | O Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, criou o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, mediante a fusão do IAPAS com o INPS.   |
| 1991 | Regulamentação da previdência social: universalização no meio rural, incluindo economia familiar e informal, redução da idade mínima (60 anos para home e 55 para mulheres), elevação do piso para o salário mínimo. |
| 1992 | Implantação da previdência rural   |
| 1993 | Lei Orgânica de Assistência Social que regulamentou as inovações sociais introduzidas na CF 1988, inclusive o Benefício de Prestação Continuada, que foi implementado apenas em 1996.                                |
| 1994 | Criação do Fundo Social de Emergência, para estabilização econômica, retirando recursos de áreas sociais para geração de superávits primários, substituído pela Desvinculação de Receitas da União (DRU).            |

Elaboração própria com base em dados do Ministério do Trabalho e Previdência, disponíveis em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/previdencia/historico/>

O período entre 1994 e 2002, foi marcado pela estabilidade política, de apenas um governante, eleito e reeleito pelo voto direto. Pautado prioritariamente, pela estabilidade econômica, por razões já trabalhadas, o governo de Fernando Henrique Cardoso foi de fortes ajustes fiscalistas e reformas que visavam diminuir o gasto governamental, tendo o campo social um papel não prioritário.

Ora, em uma estrutura social que está diretamente vinculada ao nível de aquecimento econômico, e que a previdência social depende do grau de formalização do trabalho, não é de se surpreender que o desaquecimento econômico impactou diretamente as fontes de financiamento, o desemprego segundo dados do IBGE saiu de um patamar de 6,1% em 1993 para 9,2% em 2002, o nível de empregados com carteira assinada reduziu de 51,4% para 45,5%

para o mesmo período. Enquanto a base de arrecadação diminuiu, o número de solicitantes do seguro-desemprego que era de 3.825.547 cresceu para 4.273.680 no período.

Outro número interessante é o de concessões de benefícios para a previdência social, em 1990 o número era de 12.476.228, atingindo um nível de 21.533.817, crescimento de 72%, em suma, em um momento de baixo dinamismo econômico, em uma estrutura social cujo financiamento era na prática diretamente dependente do crescimento econômico, enquanto receita, e indiretamente dependente em relação ao quanto seria desvinculado do orçamento social para geração de empregos, o número de requerentes da estrutura social brasileira se elevava, o que mostra uma clara dependência cíclica. Nessa toada, e com o discurso fiscalista, o gasto social do governo cai de 30% para 26% entre 1994 e 2002.

Para o combate à pobreza e contenção de trabalho infantil, foi instituído o Bolsa Escola em 2001, programa focalizado, que era uma remuneração monetária direcionada a famílias de baixa-renda e condicionada a frequência escolar dos alunos, um programa que apesar de ter grandes méritos, foi criado na tentativa de corrigir problemas decorrentes dos movimentos recentes presentes no mercado de trabalho e que por seu caráter focalizado comprometia uma pequena parte do orçamento federal.

Segundo Kerstenetsky, os gastos educacionais entre 1995 e 2002 cresceram apenas 0,5% do PIB, e ficaram concentrados no ensino fundamental, devido a instituição do Fundo de Financiamento do Ensino Fundamental (FUNDEF) em 1996, refletindo-se na estagnação e diminuição dos gastos no ensino médio e superior respectivamente. Vale salientar, que embora a Lei 9.394/1996 torna-se o Ensino Médio e Infantil obrigatórios, pertencentes ao Ensino Básico, a Emenda Constitucional nº14 promulgada posteriormente, falava da garantia da progressiva universalização do ensino médio gratuito, ou seja, desobrigando o Estado do fornecimento desse ensino. (KERSTENETSKY, 2012. P. 226)

Dentre outras medidas que devem ser citadas:

**TABELA 17 - Legislação social (1995-2002)**

| <b>Ano</b> | <b>Descrição da intervenção</b>   |
|------------|---|
| 1996       | Lei de Diretrizes Básicas da educação: educação infantil e ensino médio passam a ser considerados como ensino básico. |
| 1996       | Emenda Constitucional Nº14, retirou a obrigatoriedade do Ensino Médio, ainda que a Constituição Federal previsse.     |

|      |   |
|------|---|
| 1996 | Criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF): estabelecia regras de financiamento e partilha entre os diferentes entes e esferas do governo.   |
| 1996 | Implantação do Benefício de Prestação Continuada e da Lei Orgânica de Assistência Social  |
| 1996 | Criação do Programa de erradicação ao trabalho infantil (PETI): existência de transferência pecuniária às famílias, condicionada a frequência escolar;  |
| 1996 | Programa de Saúde da Família (PSF) e Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS): PSF – Detecção precoce e prevenção de doenças; PACS: ações educativas de saúde básica em comunidades mais pobres.  |
| 1996 | Criação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras: Inicialmente foi criada para financiar a saúde, todavia, acabou sendo substitutiva de outras fontes de arrecadação e utilizada em outros fins;  |
| 1996 | Criação do Simples Nacional, que foi a simplificação de tributos nacionais para pequenas e microempresas;   |
| 1997 | Instituído o piso de atenção básica para a saúde: era determinado uma destinação mínima por habitante para cada município   |
| 1998 | Emenda Constitucional nº20 que altera as regras previdenciárias: aumento do tempo de contribuição e criação do fator previdenciário; homogeneização das categorias de segurados; extinção gradual da escala de salários base para o contribuinte individual; pagamento de salário-família condicionado a frequência escolar da prole; universalização do salário maternidade; extinção da aposentadoria proporcional e por tempo de serviço (Foi substituída pelo tempo de contribuição); instituição do limite de idade, sendo 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres |

|      |   |
|------|---|
| 1999 | Lei dos medicamentos genéricos: Lei nº9.787 Permissão para comercialização de medicamentos genéricos, o que implicou na queda dos custos.   |
| 2000 | Emenda Constitucional nº29: Vinculação orçamentária da saúde – Em seu primeiro ano, a União deveria incrementar os gastos com saúde em 5% frente ao ano anterior, e para os demais anos, estariam vinculados ao crescimento nominal do PIB. Ao passo que os estados deveriam gastar 12% e municípios 15% de seus orçamentos até 2004. |
| 2001 | Criação do Bolsa-Escola: Programa de transferência de renda para famílias pobres com filhos entre 7 e 14 anos.  |
| 2001 | Criação do Fundo de Combate à Pobreza: Reuniu programas federais de transferência de renda para as famílias mais pobres;  |
| 2001 | Bolsa Alimentação: Programa de transferência de renda, condicional e vinculado ao ministério da Saúde, beneficiava mulheres grávidas e crianças de até 6 anos de idade;   |
| 2001 | Plano Nacional de Educação: Criação de um sistema de avaliação e acompanhamento de metas das esferas de governo;  |
| 2002 | Criação do auxílio gás: Transferência de renda para as famílias de baixa renda, substituindo o subsídio ao consumo de gás até então vigente.  |

Elaboração própria com base em dados do Ministério do Trabalho e Previdência, disponíveis em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/previdencia/historico>

Após o governo de Fernando Henrique Cardoso que concentrou esforços na estabilidade inflacionária e o superavit fiscal, Luiz Inácio Lula da Silva em seus mandatos busca apostar na possibilidade de o gasto social contribuir não somente com a garantia de direitos, mas também relaxando as condições de financiamento, em uma espécie de fluxo em que o orçamento da política social era determinado endogenamente. (KERTENESTZKY, 2012. P. 232)

O funcionamento da estrutura social brasileira entre 2002 e 2010 foi diretamente relacionado com a política macroeconômica, a estabilidade seguia como prioridade, todavia o orçamento social seria orientado de maneira a contribuir com o crescimento econômico do período. Nesse aspecto, as transferências autônomas, tiveram papel relativamente prioritário, nas palavras de Kerstenetszky, no governo Lula foi possível observar:

*“(...) relativa ausência de prioridade ao investimento em serviços públicos sociais, cuja expansão autônoma não é vista como um impulso da mesma ordem de importância que a expansão autônoma das transferências, seja em função de garantia de direitos, seja em seus efeitos econômicos sobre o emprego, a renda e a capacidade produtiva” (KERSTENETSKY, 2012. P. 232)*

Dentre as principais medidas sociais observadas para o período temos a valorização real do salário mínimo conforme já citado, impactando 40 milhões de pessoas, 22 milhões de pessoas no mercado de trabalho e 18 milhões que eram integrados à seguridade social brasileira. Além da ampliação e unificação dos programas de transferência de renda observada no governo anterior, nesses termos, o Bolsa Família implementado em 2004 foi duas vezes maior que todos os programas vigentes em conjunto, ao todo 11 milhões de família foram beneficiados pela medida, atingindo número superiores a 12,5 milhões em 2010, após medidas de ampliação do programa.

Ambas as políticas impactaram diretamente a pobreza extrema e a pobreza, paralelamente a elas, foi criado em 2004 o crédito consignado, modalidade em que trabalhadores conseguem obter uma parcela de crédito que é diretamente descontada em folha, possibilitando a cobrança de taxas de juros que geralmente são menores que as praticadas no mercado. Foram promovidos também, programas de crédito subsidiado direcionados para a compra de habitação própria, bem como para a agricultura familiar.

Esse movimento de crédito, valorização do salário mínimo real e distribuição direta permitiu uma maciça retirada do contingente de pobreza, possibilitando que alguns analistas econômicos e de mercado, classificassem esse novo quinto intermediário da distribuição de renda, como “nova classe média” ou “classe C”, novos detentores de carteira de trabalho, vide item anterior sobre a geração de empregos para o período, estimulando investimentos privados.

Essa política protegeu o componente de Produto entre 2008 e 2009 do consumo das famílias, sendo pouco afetado pela crise global de 2008, segundo Castro, o destaque nesse sentido, vem para o componente autônomo de transferência, para o autor o efeito multiplicador desse gasto foi maior que um e superior ao multiplicador de exportações e investimentos na construção civil, seguindo a máxima Keynesiana, a propensão marginal a consumir dentre os mais pobres é mais elevada que das classes superiores. (CASTRO et al, 2011. P. 10)

Frente a crise, a valorização do salário mínimo real, a continuidade de transferências e a adição de duas parcelas no seguro-desemprego, desoneração sob alguns itens de consumo

durável (automóveis) e ampliação do crédito, foram diretamente distributivas, inserindo uma classe no mercado consumidor e ao mesmo tempo, anticíclicas e impedindo efeitos mais severos da Crise de 2008 na economia nacional.

Além disso, foi criado o Fundo Nacional de Educação Básica (FUNDEB), maior que seu antecessor Fundo Nacional de Educação Fundamental (FUNDEF), retirando as receitas educacionais sobre aquelas que eram incididas pela Desvinculação de Receitas de União (DRU) e determinando a obrigatoriedade do ensino médio por parte do Estado. Foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2007, dado que possibilita o monitoramento da qualidade educacional por parte dos gestores da área através da combinação da taxa de rendimento escolar e as médias de desempenho em testes aplicados pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

A Lei 11.096/05 tornou oficial o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que concedia bolsas integrais e parciais a alunos oriundos da escola pública cujas famílias tivessem renda familiar bruta *per capita* inferior a um salário mínimo e meio. Foi realizada a construção de 14 novas universidades federais e foram implementadas paulatinamente políticas de inclusão dos mais pobres nessa modalidade de ensino (as chamadas quotas sociais, que destinam parte das vagas para alunos oriundos de escolas públicas e que tenham uma renda *per capita* inferior ao valor de um salário mínimo e meio, podendo variar de acordo com a instituição) bem como, a criação das chamadas quotas raciais com o objetivo de dirimir aos poucos as restrições quanto a população negra originárias de um processo histórico particular em nosso país.

Considerado como um todo, a rede de transferência criada durante o governo Lula pode ser reconhecida como progressiva, redutora de pobreza e da extrema pobreza, da desigualdade e diretamente alinhadas aos objetivos macroeconômicos de estabilidade e crescimento econômico sustentado, conforme foram observadas ao longo de todo o seu governo.

**TABELA 18 - Legislação social (2003-2010)**

| <b>Ano</b> | <b>Descrição da intervenção</b>   |
|------------|---|
| 2003       | Estatuto do Idoso: o benefício recebido por um idoso passa a não contar na renda para estabelecer a elegibilidade de outro idoso na família |
| 2003       | Criação do programa Fome Zero   |

|      |  |
|------|--|
| 2003 | Reforma previdência: eleva a idade para aposentadoria mínima para os servidores federais; estabelece contribuição dos servidores sob a parcela que exceder do teto de contribuição |
| 2004 | Criação do PROUNI  |
| 2004 | Regulação do SUAS: Sistema Único da Assistência Social   |
| 2004 | Cria o Programa da Farmácia Popular: subsídios de 90% em medicamentos genéricos para usuários do SUS   |
| 2005 | EC: 47/05 Inclui trabalhador doméstico não remunerado na previdência   |
| 2006 | Criação do Simples Nacional, Microempreendedor Individual (MEI) e Plano Simplificado da Previdência Social (PSPS)  |
| 2007 | Estabelecimento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) incluindo mecanismos importantes como o FUNDEB e o IDEB  |
| 2007 | REUNI: Programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das Universidades Federais  |
| 2007 | Alarga o conceito de deficiência para o Benefício de Prestação Continuada  |
| 2008 | Fixa o piso nacional de professores para educação da rede pública  |
| 2009 | EC/59: Amplia a obrigatoriedade do ensino básico dos 4 aos 17 anos,  |

Elaboração própria com base em dados do Ministério do Trabalho e Previdência, disponíveis em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/previdencia/historico>

Conforme já citado, após o mandato de Luís Inácio Lula da Silva, a gestão trabalhista passou a ser de responsabilidade de Dilma Roussef, que adotou uma política macroeconômica caracterizada por André Singer como um Ensaio Desenvolvimentista, nesse aspecto, podemos ler a legislação social e suas alterações para o período entre 2011 e meados de 2014 como reflexos desse ensaio a vento e poupa.

A primeira medida, pela Lei 12.469 alterou as alíquotas de contribuição do Imposto de Renda, criando novas faixas de renda e elevando o valor de isenção de R\$1.313,69 para R\$1.787,77 ao final do mandato, aplicando maior progressividade ao tributo. Outra medida de



relevância foi a que estabeleceu alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedicava exclusivamente ao trabalho doméstico, afetando sobretudo mulheres, pertencentes a famílias de baixa renda. Outra medida relevante no perfil da estrutura social brasileira durante o governo Dilma, foi a regulamentação da concessão de aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social.

Além disso, alterou a Lei nº8.213 sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social para incluir filho ou irmão que tenha deficiência intelectual ou mental como dependente e determinar o pagamento do salário-maternidade devido ao empregado do microempreendedor individual diretamente pela Previdência Social. Outra programa importante, que tange o emprego e a proteção social é a instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira, atendendo prioritariamente estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos, trabalhadores, beneficiários de programas federais de transferência de renda e mulheres vítimas de violência.

Conforme apresentado, as medidas tomadas que discorriam sobre a regulamentação do trabalho, apresentaram entre si, algumas contradições ao longo dos governos trabalhistas, especificamente no governo Dilma, não sendo diferente nas medidas que versavam sobre a estrutura social, a medida provisória 664, convertida na Lei nº 13.135 introduziu novas normas previdenciárias, com o objetivo de reduzir os gastos com o pagamento das pensões por morte. De acordo com a nova lei, os cônjuges só poderão requerer pensão por morte do companheiro se o tempo de união estável ou casamento for de mais de dois anos e o segurado tiver contribuído para o INSS por, no mínimo, um ano e meio. Antes, não era exigido tempo mínimo de contribuição para que os dependentes tivessem direito ao benefício, mas era necessário que, na data da morte, o segurado estivesse contribuindo para a Previdência Social.

**TABELA 19 - Legislação social (2011-2015)**

| <b>Ano</b> | <b>Descrição da intervenção</b>   |
|------------|---|
| 2011       | Lei nº 12.469 - Altera os valores constantes da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física                        |
| 2011       | Lei nº 12.470 - Altera os arts. 21 e 24 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da |

|      |   |
|------|---|
|      | Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda. |
| 2011 | Lei nº 12.513 - Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)   |
| 2012 | Lei nº 12.692 - Garante o acesso do empregado às informações relativas ao recolhimento de suas contribuições ao INSS.   |
| 2013 | Lei Complementar nº 142 - Regulamenta o §1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social - RGPS   |
| 2013 | Lei nº 12.810 - Dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;   |
| 2014 | Medida Provisória 664 - introduziu novas normas previdenciária, com o objetivo de reduzir os gastos com o pagamento das pensões por morte   |

Elaboração própria com base em dados do Ministério do Trabalho e Previdência, disponíveis em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/previdencia/historico>

Assim como para o mercado de trabalho, apesar de curto, o Governo de Michel Temer promoveu mudanças estruturais relevantes no campo da estrutura social. Ora, conforme citado no bloco dois, a reforma trabalhista ao elevar a possibilidade de contratos não formais de trabalho, impactou diretamente os componentes de financiamento da estrutura social, além dela, outras medidas devem ser citadas, em um governo que tirou o liberalismo do campo teórico para a prática.

Elevou, através da Emenda Constitucional 93 a porcentagem percebida pela Desvinculação de Receitas da União (DRU) para 30%, impactando diretamente a capacidade de financiamento do Estado. Pela Emenda Constitucional 95 impôs o congelamento dos gastos públicos por 20 anos, podendo ser revisto após 10 anos de sua publicação, o que na prática significou um modelo de longo prazo que estipulou um teto de gastos corrigido pela inflação,

comprometendo investimentos em infraestrutura, em desenvolvimento econômico-social, políticas de geração de emprego e inibindo a adoção de políticas fiscais expansionistas, mesmo que laureada nas urnas, sem o consentimento do Congresso Nacional.

No campo da educação, foi sancionada uma Reforma do Ensino Médio baseada em cinco itinerários formativos, a saber, (I) linguagens e suas tecnologias; (II) matemática e suas tecnologias; (III) ciências da natureza e suas tecnologias; (IV) ciências humanas e sociais aplicadas e (V) formação técnica e profissional. Todavia, no corpo da lei, não há nenhuma disposição quanto à oferta simultânea de quaisquer delas pelas escolas e nem mesmo pelas redes públicas. Logo, dadas as poucas possibilidades da maioria dos sistemas, estes acabam optando por um único itinerário formativo, ou seja, aquele que, ao mesmo tempo, tenha menores custos permanentes e corresponda às qualificações dos professores da respectiva rede, sobretudo, tendo a luz a EC 95 citada anteriormente, que impede a ampliação do quadro educacional de maneira ampla para os estados. Dentre outras medidas, podemos citar:

**TABELA 20 - Legislação social (2015-2018)**

| <b>Ano</b> | <b>Descrição da intervenção</b>   |
|------------|---|
| 2016       | Lei nº 13299/2016 - criou o Programa de Parceria de Investimentos e dá um salto na abertura da economia para novas privatizações. |
| 2016       | Emenda Constitucional 93 - ampliou a DRU (Desvinculação de Receitas da União) para 30% (trinta por cento) até 2023                |
| 2016       | Emenda Constitucional 95 - impôs o congelamento dos gastos públicos por 20 (vinte) anos   |
| 2016       | Lei nº 13.415 – Instituiu a reforma do ensino médio, sem debates amplos com a sociedade.  |
| 2017       | Lei nº 13.429 – permitiu a terceirização de atividades fim em todas as empresas e no serviço público.                             |

Elaboração própria com base em dados do Ministério do Trabalho e Previdência, disponíveis em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/previdencia/historico>

Conforme apresentando durante o bloco, a proteção ao trabalho e a amplitude dos ganhos de proteção social passaram a perder importância no debate político sob a égide da estruturação de uma nova teoria econômica, que priorizava a estabilidade monetária e como

pressupostos de crescimento a redução da participação do Estado, a redução da dívida pública via diminuição de investimentos e privatizações a partir da década de 1990. Conforme apresentado, não houve necessariamente uma redução da dívida pública, pelo contrário, as privatizações não implicaram a melhoria das condições de financiamento do Estado, a indústria teve uma queda relevante em sua capacidade dinâmica de geração de emprego e poucos mecanismos que flexibilizaram o mercado de trabalho, fez com que a informalidade ganhasse espaço.

Os direitos sociais e a geração de empregos formais no Brasil receberam uma sobrevida durante os governos trabalhistas, ainda que, durante o ensaio desenvolvimentista de Dilma Roussef não tenha havido iniciativas de sinalização para uma retomada a industrialização, a formalização cresceu concentrada em camadas de remuneração mais baixa, a desigualdade reduziu, bem como a pobreza e a pobreza extrema.

Após o início do Governo Temer, esse tipo de proteção social foi desalentado, a legislação ampliou as possibilidades de terceirização, tendo impacto negativo na qualidade do emprego e abrindo espaço para a informalidade. A reforma trabalhista não apresentou uma preocupação legislativa de reportar a estrutura ocupacional e de proteção social. Mecanismos de previdência privadas passaram a ser opções de mercado cada vez mais demandadas e modalidades de emprego por pessoa jurídica ganharam espaço no mercado de trabalho, essa que não possui a mesma proteção que o trabalhador formal da Carteira de Trabalho.

Logo, a queda da participação da indústria implicando a diminuição da formalização do trabalho, afetou diretamente as condições de financiamento da estrutura social, que em seus movimentos mais recentes, passaram a trata-la como um mecanismo individual e não mais de responsabilidade coletiva, ora, como proteger atualmente o trabalho e os indivíduos sem esse tipo de financiamento, abrangendo inclusive, os que enfrentam algum tipo de vulnerabilidade social?

### **3.4 Reformas setoriais, desonerações fiscais e viabilidade econômica de uma estrutura social ampla e progressiva**

A partir da inovação institucional promovida em 1988, temos a universalização da saúde, a inclusão da previdência e da assistência social no Orçamento da Seguridade Social. De modo, a congregar-se em um só, tanto a proteção aos trabalhadores (previdência) quanto aos cidadãos em geral (saúde e assistência). Esse orçamento foi organizado compondo as seguintes

receitas: receitas da União; receitas das contribuições sociais e receitas de outras fontes. A lei de custeio foi mais detalhista, pois estabeleceu as contribuições sociais e os contribuintes, e delineou também as contribuições da União sobre a receita de concursos dos prognósticos e as outras receitas que foram genericamente especificadas.

O que precisa ser frisado é que o Orçamento de Seguridade Social é próprio e totalmente desvinculado do projeto orçamentário da União, sendo o segundo maior orçamento da nação. E quando concretizado, mostrou-se um dos maiores programas de distribuição de renda do mundo. Salienta-se que atualmente, existem alguns mecanismos que desfiguram o OSS, como a Desvinculação de Receitas da União (DRU), mecanismo implementado a partir de 1994 que autoriza a desvinculação de até 30% de todas as contribuições sociais e econômicas, o que inclui o PIS, a COFINS e a CIDE, embora exclua o salário-educação e as contribuições previdenciárias; de todas as taxas cobradas pela união; da parcela da União relativa aos royalties pela exploração de recursos hídricos (CFURH) e pela exploração de minérios (CFEM); os royalties do petróleo estão excluídos da desvinculação; e a parcela de Imposto sobre a Renda e IPI destinada aos Fundos Constitucionais do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO).

Isso, implica a diminuição de recursos para vários programas sociais, como o de seguro desemprego e de abono salarial que são custeados por receitas do PIS, bem como impede que as receitas oriundas do COFINS sejam destinadas exclusivamente às despesas com atividades-fins das áreas de saúde, previdência e assistência social. Além da DRU, recentemente, como supracitado, foi aprovada a EC<sup>o</sup> 95, que estipula que o crescimento nos gastos públicos, inclusive os da seguridade, podem ser incrementados observando-se o limite do exercício anterior somada a inflação, ou seja, impõe um teto de gastos que está vinculado ao passado, sendo insensível às necessidades e às possibilidades da ação governamental em segmentos de assistência e seguridade (ANFIP, 2020).

Diante dessa organização, o financiamento estipula claramente a proteção social ao nível de atividade econômica, enquanto que, a previdência social depende do grau de formalização do trabalho. Logo, esse modelo de financiamento foi diretamente impactado pelo cenário observado a partir da década de 1990, o qual apresentou baixo dinamismo, com regressão nos níveis de participação da indústria no PIB e na geração de postos de trabalho, especialmente por conta de uma abertura econômica abrupta, políticas macroeconômicas voltadas exclusivamente à estabilização dos preços, sem plano efetivo de desenvolvimento econômico nacional. Ao contrário, o que se observa nos caminhos trilhados pela economia

brasileira são movimentos em prol da redução da participação estatal na economia, da desregulamentação do mercado de trabalho e a crescente dependência de ciclos de preços internacionais de commodities – esta última ligada à reprimarização de nossa pauta exportadora.

Diante da redução industrializante, a queda da formalização do mercado de trabalho e o baixo dinamismo econômico apresentado nos últimos anos, o orçamento da seguridade social passou a apresentar déficits anuais a partir de 2016, segundo dados da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), o que nos leva a indagar a viabilidade da manutenção da atual organização desse financiamento, ora, considerando os elementos anteriormente expostos, três alterações parecem incontornáveis: (I) fortalecimento do trabalho formal; (II) aumento da remuneração média do trabalho e (III) reversão da evasão de recursos originalmente destinados ao OSS. O segundo eixo de investigação contempla a possibilidade de reorganização estrutural do próprio OSS no bojo de uma ampla reforma tributária.

Os dois primeiros, decorrem de uma mesma constatação acerca da organização orçamentária. Ora, o crescimento do número de trabalhadores em empregos formais e a elevação da remuneração média dos salários são necessárias, pelo fato de que o primeiro é fonte de arrecadação e cumpre função basilar no orçamento. O segundo deriva da proporcionalidade dessa arrecadação, quanto maior a remuneração do trabalho, maiores são os potenciais de contribuição, para isso apontamos a necessidade de uma nova estruturação da produção econômica, sob o ponto de vista setorial.

Conforme apresentado, a nova maneira em que o país se inseriu no processo de globalização adotada a partir de 1990, pode ser considerada desfavorável ao mercado de trabalho, a liberalização de importações, após um longo período em que o Brasil importou apenas petróleo, entrada de capitais descontroladas, maior competição para indústrias nacionais, elevadas taxas de juros para manutenção da estabilidade, dívida pública crescente, mesmo diante de privatizações e ausência de um plano industrial, afetou diretamente a estrutura de vagas de ocupação oferecidas até então.

O emprego agrícola e o industrial, em meados da década de 1990, já apresentavam um nível inferior ao registrado em 1989. Nesse sentido, a participação no setor terciário elevou-se de 53,1% para 58,5%, ao passo que os setores industriais e agrícolas passaram de 23% para 20%. A queda do emprego industrial, e a tendência de perda de participação do emprego agrícola no total da população ocupada ao longo das duas décadas, implicam na recolocação de

grande parte dos trabalhadores desligados do setor industrial via nova ocupação no setor terciário, ou passaram a compor o número de inativos ou ainda desempregados.

O crescimento da população ativa se deu em um ritmo mais intenso de que a capacidade de geração de empregos que a economia apresentava, depois do choque de abertura iniciado na década de 1990. Somado a esse fenômeno, a natureza das ocupações passou por mudanças, ainda que a agropecuária apresentasse ampliação nos níveis de produção, não houve um crescimento na quantidade de empregos ofertados, de maneira a indicar um crescimento de produtividade.

Logo, faz-se necessário uma reintrodução de planos de desenvolvimento econômico nacional, com vistas à retomada da importância da base industrial, visto que a abertura comercial de 1990 e a crescente desindustrialização passada pela economia brasileira (em 1990, a participação da indústria de transformação no PIB era de 27%, em 2017, esse número era de 12%, segundo Morceiro) colaboraram para o estabelecimento de uma estrutura de mercado de trabalho precarizada. Conseqüentemente, diminuiu o número de trabalhadores gozando da carteira assinada. Em 1991, aproximadamente 54% dos trabalhadores tinham registro. Em 2017, esse número caiu para aproximadamente 33% segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Além disso, a desindustrialização, conforme citado, refletiu na diminuição da capacidade de absorção de mão-de-obra.

Todavia, não se trata de qualquer reindustrialização, atualmente na indústria global, segundo Thomas Piketty, a remuneração média dos trabalhadores vem diminuindo, em contraste com a elevação da produtividade do trabalho industrial, bem como as taxas de reinvestimento nesse segmento, uma vez que parte dos lucros vem sendo direcionada para ativos de rentabilidade financeira, maiores que a industrial, e formando um ciclo que conta com elevados lucros, baixo crescimento industrial e crescimento do potencial de acumulação sistêmica (PIKETTY, 2014 P. 555).

Logo, uma nova organização produtiva deve levar em consideração as desigualdades crescentes observadas nos últimos anos, valorizar a ciência e tecnologia buscando recolocar o país nas Cadeias Globais de Valor e a introdução de mecanismos que impliquem ganhos de produtividade, para valorização do trabalho, tanto na esfera remunerativa quanto nos serviços públicos prestados.

O terceiro ponto para a manutenção, que diz sobre uma recomposição das fontes de arrecadação originalmente vinculadas ao OSS, vem na reversão de desonerações atualmente vigentes, como a determinada pela Lei 14.288/21 que beneficia alguns setores da economia. De

maneira, a permitir que paguem alíquotas de 1% a 4,5% sobre a receita bruta, em vez de 20% sobre as folhas de salário. Isso possibilitou a diminuição dos níveis de arrecadação e a contribuição para o déficit previdenciário observado nos últimos anos.

De acordo com o relatório Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) deixou de arrecadar R\$ 57,7 bilhões em 2016 com as isenções e as desonerações na contribuição patronal para a Previdência. Sem os benefícios, a Previdência Social teria fechado o ano passado com déficit de R\$ 80,4 bilhões, em vez de resultado negativo de R\$ 138,1 bilhões. (TN, 2017)

Dados os números, as alterações demográficas e produtivas pelas quais a economia brasileira passou nos últimos anos, faz-se necessário repensar essas questões. Os moldes atuais orçamentários da economia brasileira, foram estipulados sob um padrão produtivo já inexistente, a proteção ao trabalho e a proteção social também foram pensados diante dessa dinâmica, que propiciou elevados níveis de crescimento, absorção de mão-de-obra e capacidade de financiamento do estado confortáveis. A reversão observada na década de 1990, não foi acompanhada de políticas capazes de absorver os mais vulneráveis conforme prometido pela Constituição de 1988, pelo contrário, a austeridade atual, inibe investimentos de infraestrutura educacional, sucateia a saúde pública, reduz investimentos em ciência e tecnologia capazes de elevar a produtividade, limita a distribuição de renda e todos os demais serviços que na prática são utilizados pelos mais pobres.

A Constituição é também um plano econômico, que não está em conformidade com o que vem sendo proposto, o caminho para uma economia essencialmente agrícola e de serviços com baixa qualificação, é perfeitamente viável, por se tratar de uma opção política, todavia, não condiz com o proposto na carta magna, fruto de uma ideia de país não mais presente nos discursos austeros atuais.



## CONCLUSÃO

A partir do início da década de 1990 o Brasil iniciou um processo de desindustrialização, em uma dinâmica que tanto o valor adicionado quanto a capacidade de geração de empregos foi reduzida em proporção ao PIB e ao emprego total respectivamente. Essa dinâmica, desencadeada por alterações das políticas macroeconômicas e no aparato regulatório, reverteu o processo industrial adotado desde 1930, não propondo um modelo alternativo de desenvolvimento.

Conforme trabalhado, a desindustrialização em terras brasileiras, foi iniciada sem que a renda per capita estivesse ao menos perto do observado, quando esse mesmo processo foi iniciado nos países desenvolvidos, sendo uma característica do que foi definido pelos teóricos apresentados como processo prematuro de desindustrialização. A abertura comercial, feita de forma repentina durante o governo Collor, gerou impacto concorrencial na indústria nacional; em síntese, essas empresas industriais nacionais ainda em fase de maturação, não tiveram capacidade competitiva devido a curva de aprendizado tecnológico, o que levou alguns setores à falência antes de atingirem seu funcionamento pleno e outros ainda que menos impactados foram prejudicados por essa nova política.

Diferente do observado em outros países, que tiveram esse processo em fenômenos inerentes ao capitalismo desenvolvido, através de elevações de renda ou fenômenos tecnológicos que resultaram em ganhos de produtividade, no Brasil, foi observada uma escolha política pautada em um discurso de cunho liberal, sob o argumento teórico de obtenção de melhorias na geração de empregos, capacidade da competitividade industrial e crescimento econômico, o que não foi observado na prática.

Na prática o que se assistiu foi uma queda da participação industrial, uma dinâmica de geração de empregos que historicamente tende para a informalidade e crescimento econômico nada comparado com o que foi visto a partir da década de 1930. O desemprego cresceu, a inserção internacional brasileira se tornou menos complexa, e passamos a exportar empregos industriais de melhor remuneração, processo conduzido sob os governos liberais de Fernando Henrique Cardoso.

O ciclo de governos petistas, apesar de adotar políticas progressistas, e que tenderam na direção de ampliação de direitos para as camadas de trabalhadores, durante o período compreendido entre 2003 e 2015, pouco alterou o quadro estrutural do emprego, especialmente em relação à indústria brasileira. Os incrementos de renda concedidos foram concentrados em

trabalhadores formais das camadas de remuneração inferior, avançando em muito no combate à pobreza através das medidas distributivas e valorização real do salário (elevações de salário mínimo).

Nesses termos, a estrutura de financiamento do Orçamento da Seguridade Social no Brasil, desenhado por uma Constituição que foi fundamentada em um processo de desenvolvimento que deixaria de existir durante sua própria elaboração, foi diretamente impactada por essas alterações econômicas desindustrializantes. Isso decorre de três fatores principais, sendo o primeiro deles é o movimento de enfraquecimento do trabalho formal.

A queda da dinâmica de geração de empregos teve como impacto imediato o crescente aumento do desemprego aberto e oculto, visto que os trabalhadores viram seus postos de trabalho fecharem pela competição externa, e paralelamente a isso, buscarem novos meios de ocupação através de empregos temporários e informais. Além disso, o principal gerador de empregos formais (entre 1930 e 1980), conforme apresentado durante a dissertação, foi justamente a indústria; sua derrocada não foi seguida pelo estabelecimento de um setor com a mesma capacidade de absorção formal no mercado de trabalho.

Dessa forma, o primeiro fator impactou a economia em diversas frentes a partir de um mesmo ponto de origem; o enfraquecimento da indústria gerou desemprego, elevação da informalidade como tentativa de realocação da massa desempregada e, por último, a ausência de um plano de desenvolvimento não trouxe consigo uma reformulação institucional capaz de permitir que o setor primário ou terciário da economia tivesse a mesma capacidade de gerar empregos com carteira assinada.

Como segundo aspecto, a nova política econômica brasileira trouxe consigo a necessidade do aumento da remuneração média do trabalho para continuidade de financiamento da estrutura social, mantidos os moldes atuais propostos pela Constituição de 1988; a crescente parcela de trabalhadores presente na informalidade auferem ganhos inferiores aos obtidos em um mercado formal, bem como os trabalhadores presentes em serviços, como varejo, logística e outras serviços de baixa complexidade, têm uma remuneração média inferior àquela obtida por cargos industriais.

Os dois primeiros fatores, quando somados, impactam diretamente a arrecadação do Orçamento de Seguridade Social, especialmente através da redução dos descontos em folha para o financiamento previdenciário; ora, dada uma formalidade menor, maior nível de desemprego e estagnação/depreciação da renda real média, temos uma queda das fontes de arrecadação que seriam necessárias para a manutenção do modelo constitucional de seguridade.

Adicionalmente, a precarização do mercado de trabalho compromete também o padrão de consumo, que, quando contraído, impacta a arrecadação governamental que tem como importante componente o imposto indireto via consumo.

Como terceiro aspecto, temos uma consequência de natureza um pouco diferente dos dois primeiros, mas que, sem dúvida alguma, consideramos como consequência da reversão adotada a partir da década de 1990: trata-se da evasão de recursos originalmente destinados ao Orçamento da Seguridade Social realizada de maneira formal, via desonerações. Ora, as desonerações contributivas patronais, foram realizadas como alternativa para geração de novos postos de trabalho, concedidos para alguns segmentos da economia brasileira.

Somada a essas desonerações, temos a implantação do Fundo Social de Emergência em 1994, alterada para o que se chama hoje de Desvinculação de Receitas da União, que é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. Essa ferramenta jurídica, é utilizada na prática, para direcionar fundos que em sua maioria eram destinados a cobrir as despesas do orçamento de seguridade para o pagamento de juros da dívida brasileira.

Conforme apontado teoricamente por um discurso de cunho mais liberal, a existência de elevados custos trabalhistas era o principal inibidor para a geração de novos postos; para reverter essa situação, bastaria diminuí-los para que o mercado de trabalho alocasse essa mão de obra disponível, expandindo o volume de empregos. Essa teoria também não passou pelo crivo da economia prática, não gerando os postos de trabalho prometidos, como também elevou o déficit da previdência e do orçamento da seguridade social brasileiro. Tal ausência de novas ocupações decorre justamente de um novo modelo econômico, marcado pelo baixo dinamismo, produtividade estagnada e recolocação no mercado internacional da economia brasileira, que passou a exportar empregos de alta complexidade que empregam direta e indiretamente mais pessoas, como também, passou a exportar produtos gerados a partir do uso mão de obra de baixa qualificação, sobretudo itens primários.

A descontinuidade do processo de desenvolvimento industrial assistida anteriormente, no contexto da promulgação de uma Constituição que busca universalizar os direitos sociais – rompendo com a dinâmica meritocrático-particularista, com direitos direcionados ao mercado de trabalho urbano e o segmento industrial – e frente a alteração demográfica da população brasileira observada nos últimos anos, o modelo de previdência presente no orçamento da seguridade social brasileira, passou a ser questionado.

A reforma previdenciária desenhada e proposta a partir de 2017, aprovada em 2019, foi motivada, dentre outros fatores, pela ausência do orçamento necessário para sua manutenção dos próximos anos, dificultando o acesso ao direito previdenciário para trabalhadores nos diversos estados brasileiros. Com categorias de trabalho, de renda e culturais bastante díspares entre si, dificilmente trabalhadores de seringueiras no Nordeste brasileiro terão acesso à aposentadoria nos novos moldes, diferentemente de um analista do mercado financeiro, em São Paulo.

Nessa mesma toada, como consequência da perda de dinamismo da economia brasileira, a reforma trabalhista proposta e aprovada em 2017 visava elevar a flexibilidade na relação entre capital e trabalho, garantindo maior poder de barganha ao empregador e redução de custos, alegadamente possibilitando novas modalidades de contratação e elevando institucionalmente mecanismos que não aqueles de carteira assinada. Ainda que tal discurso promettesse a ampliação de ocupações geradas, na casa de milhões de postos, não foi o observado nos anos posteriores à alteração institucional.

Apesar do discurso anterior, apresentado desde a década de 1990 e presente em ondas de reformas posteriores (inclusive a trabalhista e previdenciária), a economia em pouco respondeu em termos de crescimento, ou melhoras qualitativas nos postos de trabalho. Antes, o que se vê são novas roupagens de um mesmo personagem retórico que pouco impacta em termos práticos a economia brasileira.

De acordo com o que foi visto durante a dissertação, para a concessão de direitos sociais e melhora nas condições de assalariamento, foram necessárias, no capitalismo desenvolvido, duas guerras mundiais separadas pela grande crise, a organização geopolítica bipolar e a possibilidade material sistêmica do socialismo para que se organizasse a participação sistemática do Estado no funcionamento de mercado, garantindo níveis de crescimento e de distribuição de renda observados no pós-guerra, e jamais repetidos até os dias hodiernos, um padrão de consumo revolucionário e serviços públicos básicos que visavam garantir a reprodução da massa trabalhadora.

Conforme explicitado, tratou-se de um processo de reformulação de escolhas econômicas e políticas, dado um contexto particular de formação capitalista, antes disso, em seu bojo de implementação, as condições sociais dos trabalhadores foram desumanas, tratados a ferro e fogo, expropriação material e retenção de direitos políticos, inclusive sobre o próprio corpo. Esse contexto é importante, para deixar claro que as transformações estruturais e

conquista de direitos passam por caminhos de decisões políticas pavimentadas pela construção teórico-econômica e pela luta dos trabalhadores, mesmo em regiões desenvolvidas.

No contexto dos países subdesenvolvidos, os escritos de Prebisch, Furtado e Kalecki, discorrem sobre as possibilidades materiais de reversão do processo de dependência; a industrialização, além de um importante gerador de emprego e renda, é um importante meio para se obter elevações tecnológicas impactando diretamente na soberania e na autonomia do consumo. A reorganização produtiva assistida no Mundo nas décadas anteriores (1980-1990), foi marcada por uma reorganização geográfica, com a ascensão asiática e ganhos de renda de alguns países considerados em desenvolvimento.

A acumulação de capital propiciada por essa reorganização passou a ser utilizada em volumosos ganhos financeiros e ganhos industriais, com grande parte dos novos investimentos diretos concentrados em aquisições e fusões, possibilitando uma maior concentração e centralização do capital. Essa dinâmica veloz vem gerando uma nova configuração produtiva; a robótica e as novas organizações industriais de maior complexidade, estão se tornando poupadoras de mão de obra de baixa qualificação, marcando um retorno das grandes indústrias para os países mais desenvolvidos, com exceção da China e dos Tigres asiáticos, por diminuir o grau de dependência da mão de obra não qualificada, acabam impactando diretamente o emprego de países de capitalismo menos desenvolvidos.

Logo, diante dos movimentos globalizantes, faz-se necessário uma maior intervenção governamental para o estabelecimento de um processo de reindustrialização brasileira, pautado na ciência e tecnologia, com o objetivo de diversificar e complexificar a participação brasileira no mercado internacional e nacional; dadas as dificuldades encontradas pela maturação de investimentos desse tipo e o elevado grau de risco, o mercado não seria suficiente para carregar em suas entranhas essa concepção.

Uma desejável retomada do desenvolvimento industrializante, provavelmente deveria se pautar pelos maiores ganhos de produtividade, com redução da desigualdade, geração de novos postos de trabalho diretos, estabelecimento de um mercado de serviços de maior complexidade e ganhos de dinâmica para o crescimento econômico. Isso traria uma reformulação no mercado de trabalho capaz de elevar os níveis de emprego, a quantidade de arrecadação para o orçamento da seguridade social, ampliação de direitos trabalhistas e a provável recolocação no longo prazo, no comércio internacional.

Evidentemente, uma transformação dessa magnitude não seria feita de maneira passiva; cabem transformações políticas que passam pela redefinição da correlação de forças políticas,

e por negociações que percorrem fatores que superam a atual classe industrial brasileira, trata-se de um novo modelo de desenvolvimento e de sociedade.

Seria, portanto, um passo gigante para uma economia nacional que sempre foi marcada por determinantes externos, como por exemplo, a abolição da escravatura influenciada diretamente por interesses estrangeiros, seu primeiro movimento industrial como resposta ao mercado global diante de uma crise e que o abandonou posteriormente, substituindo por uma cartilha traçada internacionalmente em Washington.

Cabe apontar, que uma tal trajetória é antagônica àquela seguida por países que conquistaram recentemente grandes avanços tecnológicos e de crescimento como a China, marcada pela autonomia política e planejamento econômico, com forte participação do Estado nas esferas de mercado e com o interesse nacional maior que os do capital. Ainda que o país apresente seus respectivos problemas, pode servir de luz quanto ao adensamento industrial e organização produtiva para o Brasil e outros países subdesenvolvidos.

Frente às ramificações históricas do Brasil, nosso projeto político, econômico e social segue um caminho intrincado. Abrindo mão de investimentos públicos e diminuindo a participação estatal na economia, dificilmente se garantirá o acesso à educação e saúde de qualidade e moradia digna a todos, conforme previsto em nossa Carta Magna.

Os primeiros a sofrer com o desmantelamento das instituições e com a precariedade no trabalho são as pretas, pretos, pobres e periféricas pertencentes a uma organização social patriarcal e branca. Podemos concluir que a estrutura prevista na Constituição de 1988, demanda reformulações sociais básicas para atender princípios elementares da dignidade humana, a superação do racismo e a construção de oferta de oportunidades para todos, passa por uma reorganização econômica capaz de provisionar recursos suficientes para uma proteção social ampla e universal.

Nesses tempos, diante da materialidade imposta pela História, a industrialização, desde que alinhada com os objetivos supracitados, ainda que não suficiente, pode compor uma esteira de alterações importantes para o futuro brasileiro, sendo decisiva para um Brasil efetivamente soberano.

## REFERÊNCIAS

ANFIP, Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social – Brasília: ANFIP,2020.

BALTAR, P. E. A.; DEDECCA, Claudio Salvadori. Mercado de Trabalho e Informalidade nos Anos 90. Estudos Econômicos. Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, v. 27, 1997.

BALTAR, P. E. A.; LEONE, E. T.; Diferenças de rendimentos do trabalho de homens e mulheres com educação superior nas metrópoles. Revista brasileira de estudos da população, vol.23 nº 2, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-30982006000200010>. Acesso em: 05/04/2021

BALTAR, P.; MORETTO, A.; KREIN, J. D. O emprego formal no Brasil: início do século XXI. In: KREIN, J. D. et al. (Org.). As transformações no mundo do trabalho e os direitos dos trabalhadores. São Paulo, 2006.

BALTAR, Paulo, E. de A.; DEDECCA, Claudio; Notas sobre o mercado de Trabalho no Brasil durante a industrialização restringida, Campinas, CESIT: Carta Social e do trabalho, n31 – jul-set,2015

BARBOSA, Alexandre de Freitas; A formação do mercado de trabalho no Brasil: Fa escravidão ao assalariamento, Tese (Doutorado em Economia Aplicada – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas), Campinas, 2003.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei nº 5.442, de 01.mai.1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del5452compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452compilado.htm). Acesso em: 24/02/2021.

BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda, in: E. Sader e M. A. Garcia (orgs.) Brasil: entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo. 2010.

BAUMOL, Willian J. Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. The American Economic Review, vol. 57, nº3, 1967. Pg. 415-426. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1812111>. Acesso em: 02/01/2021.

BELLUZZO, Luiz G.; ALMEIDA, J. Depois da queda: A economia brasileira depois da crise da dívida aos impasses do Real. Editora Civilização Brasileira, 1º Edição, Rio de Janeiro, 2002.

BELLUZZO, Luiz G. O capital e suas metamorfoses. Editora Unesp, 1ª edição, São Paulo, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Macroeconomia da estagnação. Editora 34, São Paulo, 2007.

CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. Revista Economia e Sociedade, vol. 21, pg. 831-851, Campinas, 2012.

CARDOSO DE MELLO, João. M. Capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação do desenvolvimento da economia brasileira. Editora brasiliense, coleção leitura e afins, Edição nº1, 1982.

CARDOSO, J. C. Estrutura setorial-ocupacional do emprego no Brasil e evolução do perfil distributivo nos anos 90. Texto para Discussão n. 85, IE-Unicamp, 1999.

CARNEIRO, Ricardo. Desenvolvimento em crise – A economia brasileira no último quarto do séc. XX. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2002

CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. A Economia brasileira em Marcha forçada. Editora Paz e Terra, 3ª edição, Rio de Janeiro, 1985.

CASTRO, Jorge A.; et al. Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de Renda. Comunicados IPEA Nº75, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4634>. Acesso em: 05/05/2021

CLARK, C. The conditions of economic progress. London, Macmillan, 1957.

CRUZ, Paulo. Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos 1970. Editora Brasiliense. São Paulo, 1984.

DEDECCA, Claudio S. Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. Polit. Econ. 25 (1) . Jan-Mar 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-35172005-1640>. Acesso em: 02/02/2021.

DRAIBE. Sônia. Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960. Editora Paz e Terra, 2ª Edição, São Paulo, 1985



DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Revista USP, (17), pgs. 86-101. 1993

DRAIBE, Sônia. O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade Estadual de Campinas. Caderno de Pesquisa Nº 08, Campinas, 1993.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. Tempo Social, vol. 15, pg.63-101, 2000

ENGELS, Friederich. A situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra. São Paulo, Boitempo editorial. 2010.

FIORI, J. L. Sistema Mundial e América Latina: Mudanças e perspectivas. Projeto História, v.32. PG. 55-77, 2006.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro, fundo de cultura. 1961.

FURTADO, C. Teoria e política do desenvolvimento econômico. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo. Cia das Letras, 1º Edição (1 reimpressão), (1959) 2006.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. Economia e Sociedade. Nº1. Campinas, ago-1992

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: Uma contribuição ao debate. Texto para discussão, IE/Unicamp, Campinas, n 255, jun. 2015

HOBSBAWM, Eric J. A Era das Revoluções: Europa 1789-1848. Editora Paz e Terra, 10º edição, Rio de Janeiro, 1997;

HOBSBAWM, Eric J. A Era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991. Editora Companhia das Letras, 2º Edição, 1994.

HUNT, E. K.; LAUTZENHEISER, Mark. História do pensamento econômico: Uma perspectiva crítica. Editora Elsevier, 3º Edição, Rio de Janeiro, 2013.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Indústria e o Brasil do Futuro. Setembro de 2018.

KALECKI, Michal. A diferença entre os problemas econômicos cruciais das economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas. In: MIGLIOLI, J. (org). Crescimento e Ciclos das economias capitalistas. São Paulo. Hucitec, pg. 133-140 (1968), 1977.

KALECKI, Michal. O desemprego em economias subdesenvolvidas. In: KALECKI, Michal. Economias em desenvolvimento. São Paulo. Vértice, pg. 138-145. 1987.

KALECKI, Michal. Teoria da Dinâmica Econômica: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a de longo prazo da economia capitalista. Editora nova cultura, coleção: Os economistas, 2ª edição, São Paulo, 1983

KERSTENETZKY, Celia. O Estado do Bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Editora Campus. 1ª Edição, Rio de Janeiro, 2012.

KEYNES, John. M. Teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo, Editora Nova Cultural, Coleção os Economistas, 1936.

KREIN, José Dari; BIANVASCHI, Magda de Barros. Brasil: os movimentos contraditórios da regulação do trabalho nos anos 200. Cadernos del cendes, Ano 32, nº89, 2015.

LESSA, Carlos. Quinze anos de política econômica. Editora brasiliense, 2ª Edição, São Paulo, 1981.

MACIEL, D. O governo Collor e o neoliberalismo no brasil (1990-1992). Revista UFG, Goiânia, v. 13, n. 11, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48390> . Acesso em: 10/04/2021

MARCONI, Nelson; OREIRO, José L. Teses equivocadas sobre desindustrialização e perda de competitividade da indústria brasileira. Revista NECAT, vol. 3 Nº 5, pg 24-48 2014. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/revistanecat/issue/view/288>. Acesso em: 25/12/2020

MARCONI, Nelson; ROCHA, M. Desindustrialização precoce e sobrevalorização da taxa de câmbio. IPEA, Texto para discussão nº 1681, 2011.

MARX, Karl. O capital: Crítica da economia política: Livro 1: O processo de produção do capital. Editora Boitempo, São Paulo, 2013

MARX, Karl; ENGELS Friedrich. Manifesto Comunista. Editora Boitempo, 1ª edição, São Paulo, 1998.

MOREIRA, Mauricio M.; CORREA, Paulo G. Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. Revista de Economia Política, vol 17, nº2, abril-jun 1997.

NONATO, Fernanda J. A. P. et al. O perfil da força de trabalho brasileira: trajetórias e perspectivas, Nota técnica, IPEA, Nº51. 2012.

OLIVEIRA, Carlos A. Barbosa de. O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado. 273 pgs. (Industrialização; capitalismo.) Tese (doutorado)-Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 1985.

PALMA, José G. Desindustrialización, desindustrialización “prematura” y “síndrome holandés”. El trimestre econ. Vol. 86. Nº344, pg. 901-966. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.20430/ete.v86i344.970>. Acesso em: 12/12/2020

PEROSAS, Roberto. Comércio e Financiamento na lavoura de café de São Paulo: no início do século. Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro. Nº 20(1) 63-78. 1980

PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. 1ª edição, Intrínseca, Rio de Janeiro, 2014.

POCHMANN, Márcio. “Velhos e novos problemas do mercado de trabalho no Brasil. Indicadores Econômicos FEE Porto Alegre, v.26, n.2, p.119-139 abr/jun, 1998.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. São Paulo em perspectiva, nº18 pg. 3-16, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200002> . Acesso em: 05/02/2021

POCHMANN, Márcio. A década dos mitos: O novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil. Editora Contexto, 1ª Edição, São Paulo, 2001.

POLANYI, Karl. A grande transformação: As origens de nossa época. 2ª edição, Rio de Janeiro, Campus, 2000.

PREBISCH, Raúl. O Desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. Revista de Economia Brasileira. Vol. 3 nº3. 1949

RAMOS, Lauro. REIS, José G. A. Emprego no Brasil nos anos 90; Texto discussão IPEA, nº 468, 1997

RICARDO, David. Princípios da Economia Política e tributação. Editora Nova Cultura. Coleção os economistas. 3ª Edição. 1996.

RODRÍGUEZ, O. (2006). El estructuralismo latinoamericano. México, D. F.: Siglo XXI / CEPAL. Tradução brasileira: O estruturalismo latino-americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009

ROSTOW, R R. As etapas do desenvolvimento econômico (Um manifesto não comunista). Rio de Janeiro, Zahar Editores. 6ª Edição, 1978.

ROWTHORN, R; WELLS, J. De-industrialization and foreign trade. Cambridge. Cambridge University Press, 1987.

SALM, C; SILVA L. C. E. Industrialização e integração do mercado de trabalho brasileiro. (Texto para Discussão, n. 126). Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1987.

SHAFIYEDDIN, S. M. Trade liberalization and economic reform in developing countries: structural change or de-industrialization. UNCTAD. Discussion paper, nº 179. Apr.2005

SILVA, Ana L. G.; LAPLANE, Mariano Francisco. Dinâmica recente da indústria brasileira e desenvolvimento competitivo. Economia e Sociedade. v.3 nº1, Campinas, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643219>. Acesso em: 12/03/2021.

SINGER, André. Cutucando a onça com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato Dilma Rousseff (2011-2014). ovos estud. CEBRAP (102). Jul 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201500020004>. Acesso em: 06/06/2021

SUZIGAN, Wilson. A Indústria brasileira após uma década de estagnação: Questões para a política industrial, Revista Economia e Sociedade v. 1, n. 1, p. 89–109, 1992

TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro, ensaios sobre a economia brasileira. Editora Zahar, Rio de Janeiro, 1972.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. Revista de Economia Política, vol. 5, nº2, pg. 5-15, abril/junho, 1985.

TAVARES, Maria da Conceição. A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (org.) Poder e dinheiro. Petrópolis, Vozes, 1997

TAVARES, M.C.; SERRA, J. (1970). Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). Cinquenta anos de pensamento na Cepal, Vol. II. Rio de Janeiro: Record, 2000.

TESOURO NACIONAL. Aspectos fiscais da Seguridade Social no Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília, 2017.

THE ECONOMIST, Dutch disease. The economist newspaper limited. 1977. Disponível em: <https://www.uio.no/studier/emner/sv/oekonomi/ECON4925/h08/undervisningsmateriale/DutchDisease.pdf>. Acesso em: 03/01/2021.

TREGENNA, F. Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. Cambridge Journal of Economics. V. 33, nº 3, maio/2009.

VERÍSSIMO, Luiz F. Nova Carta de Intenções. In: VERÍSSIMO, Luiz F. Comédias para se ler na escola, Editora Objetiva, 1º Edição, Rio de Janeiro, 2010.

WELLE, Arthur; ARANTES, Flávio; MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Os impactos da pejetização e da formalização no financiamento da previdência social: uma simulação pautada pela reforma trabalhista. Revista juslaboris. Ano VIII, nº80, 2019. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/162072/2019\\_welle\\_arthur\\_impact\\_os\\_pejotizacao.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/162072/2019_welle_arthur_impact_os_pejotizacao.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Acesso em:04/04/2021