



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

EIXO TEMÁTICO 2 | TRABALHO, QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICA SOCIAL E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL: uma análise introdutória

SOCIAL POLICY AND LABOR MARKET IN BRAZIL: an introductory analysis

Tainá Rocha dos Santos¹

RESUMO

Este artigo de inspiração crítico-dialética marxiana, objetiva analisar as estratégias do Estado no enfrentamento ao desemprego diante do capitalismo contemporâneo, bem como este vem se expressando na particularidade brasileira, a partir da estruturação do modo de produção capitalista. Desse modo, levando em consideração o processo de constituição da Política Social na contextualização histórica, faz-se necessária uma discussão, ainda que breve, sobre o percurso da Política Social no Brasil, atrelado ao mercado de trabalho, e quais suas inferências ao desemprego postulado no país, até meados de 1980.

Palavras-Chaves: Desemprego; Estado; Mercado de Trabalho; Política Social.

ABSTRACT

This article of marxian critical-dialectic inspiration aims to analyze the strategies of the State in the fight against unemployment in the face of contemporary capitalism, as well as this has been expressed in the Brazilian particularity, from the structuring of the capitalist mode of production. Thus, taking into account the process of constitution of Social Policy in historical contextualization, it is necessary to discuss, albeit briefly, about the path of Social Policy in Brazil, linked to the labor market, and what its inferences to the unemployment postulated in the country until the mid-1980s.

Keywords: Unemployment; State; Labor Market; Social Policy.

¹ Membro do Grupo de Pesquisa "Educação, Formação, Processo de Trabalho e Relações de Gênero" (UFS); Mestranda em Serviço Social pela Universidade Federal de Sergipe (UFS); Especialista em Docência do Ensino Superior pela Faculdade de Ensino Regional Alternativa (FERA); Bacharela em Serviço Social pela Universidade Federal de Alagoas, Campus Arapiraca - Unidade Educacional de Palmeira dos Índios (UFAL). E-mail: taina.rds@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é apresentar parte dos resultados de uma pesquisa em andamento sobre as estratégias do Estado no enfrentamento ao desemprego, diante do capitalismo contemporâneo, bem como este vem se expressando na particularidade brasileira, a partir da estruturação do modo de produção capitalista.

Levando em consideração o processo de constituição da Política Social na contextualização histórica, entendemos que se faz necessária uma discussão, ainda que breve, sobre o percurso da Política Social no Brasil, atrelado ao mercado de trabalho, e quais suas inferências ao desemprego aqui postulado, até meados de 1980. Para tanto, apresenta uma perspectiva de análise baseada no método histórico dialético.

2 OS PERCURSOS DA POLÍTICA SOCIAL NA REALIDADE BRASILEIRA

Como bem sabemos, a instituição do capitalismo fez surgir a política social, pautada nas mobilizações oriundas das revoluções industriais do século XIX. Entendida como estratégia de intervenção estatal nas relações sociais do mundo da produção, a política social foi relacionada a um processo de mediação, como estratégia entre interesses conflitivos.

Já no contexto brasileiro, as políticas sociais estão relacionadas às condições vivenciadas pelo País quanto aos seus níveis econômicos, políticos e sociais. Vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, em alguns momentos, e como conquistas dos trabalhadores, em outros (ou ainda como bonança das elites dominantes), bem como um instrumento da garantia de aumento da riqueza ou ainda de garantias dos direitos do cidadão, seu entendimento perpassa por um complexo de significados.

Behring e Boschetti (2011) constatam que seu surgimento no Brasil não acompanhou o mesmo processo histórico dos países de capitalismo central – assim como o foi todo o processo de formação social brasileira –, uma vez que não houve no Brasil escravista do século XIX a radicalização das lutas operárias, por exemplo.

Com isso,

[...]. A questão social já existente num país de natureza capitalista, com manifestações objetivas de pauperismo e iniquidade, em especial após o fim da escravidão e com a imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p. 78).

Sobre isso, Iamamoto e Carvalho (2014) destacam que a generalização do trabalho livre numa sociedade regida pela marca recente da escravidão, ligou diretamente a contextualização da “questão social” ao cenário brasileiro, ao salientar que o trabalho livre que aqui se generalizou esteve pautado em circunstâncias históricas tais que a separação entre os produtores de seus meios de produção se deu fora dos limites da formação econômico-social brasileira, já que não vivenciamos a acumulação primitiva clássica – e isso, por sua vez, marcou profundamente os desdobramentos do desenvolvimento brasileiro.

No caso do Brasil, e como uma caracterização dos espaços periféricos, a subsunção real do trabalho ao capital se estabeleceu pela expropriação, pela escravidão (sendo esta indígena e negra) e pela concentração de terras – fatos estes permeados pela intervenção/repressão estatal, expressando os traços do processo capitalista. Assim, as expressões da questão social no país tiveram um caminho de enfrentamento diferente do que foi verificado nos países de capitalismo central, o que distanciou o Brasil do modelo de Estado de “Bem-Estar Social” caracterizado socialmente.

Com o fim legal do trabalho escravo, a burguesia agrária buscou legitimar o trabalho assalariado e, com isso, a forma que deveria assumir sua dominação passou a ser uma inquietação. Além da extração da mais-valia, a construção ideológica para sujeição do trabalhador livre se fazia necessária, uma vez que a concepção do trabalho como fonte de riqueza precisava ser difundida.

Para tanto, o Estado

[...] restaurou estruturas pré-modernas para manter sua estratégia econômica e territorial nas especificidades da acumulação capitalista dependente brasileira. Por isso que, logo após a “independência”, a liberdade do trabalho em sua afirmação plena, implicaria em perda da unidade territorial. Isso engendraria a fusão, não menos conflituosa, de relações pré-capitalistas de extração do excedente do trabalho. A burguesia industrial nascente foi incapaz de se autonomizar da oligarquia agrária e realizar as

tarefas típicas das revoluções burguesas “clássicas”, nas transformações econômicas e políticas do país (OLIVEIRA, 2017, p. 92).

Destarte, o perfil histórico das elites agrárias e da burguesia industrial se intercalou às ações que visavam o ajuste necessário ao mercado de trabalho capitalista de cunho nacional, ao levar em consideração as vantagens históricas da escravidão que garantiram tanto um excedente populacional quanto a instituição das relações de formalização do trabalho que surgiram posteriormente, o que veio a alimentar a superexploração do trabalho imposta pelas bases imperialistas do capital.

Desse modo, estudos econômico-sociais ressaltam que foi a partir da República Velha que o assalariamento, como regime de trabalho, passou a ser difundido no país, uma vez que suas estruturas produtivas ainda eram marcadas por características agrário-exportadoras. Assim, os efeitos do Imperialismo e o peso da propriedade da terra nas relações econômicas e sociais passaram a ser evidenciados quando das políticas de valorização, como o foi com a política do café adotada em 1906 (conhecida como o Convênio de Taubaté), como uma espécie de equilíbrio na balança comercial brasileira, bem como com o financiamento de ferrovias e portos necessários ao desenvolvimento industrial. Contudo, nem todos gozariam dos regulamentos do trabalho livre, uma vez que apenas uma elite de trabalhadores brancos, de funcionários públicos e do setor de transporte deteriam tais direitos, já que a intervenção do Estado era limitada e o trabalhador era responsável pelo seu próprio bem-estar.

Sobre isso, Iamamoto e Carvalho (2014) ressaltam que a constituição do mercado de trabalho brasileiro, quando do momento em que o capital se libertou do custo de reprodução da força de trabalho, esteve pautada na absorção desta força quando de sua transformação em mercadoria, e sua manutenção e reprodução passaram a ser responsabilidade do próprio operário e de sua família, através do salário.

Desse modo, o trabalhador livre passou a ter diante de si

[...] não um senhor em particular, mas uma classe de capitalistas, à qual [passou a vender] sua força de trabalho. Sua sobrevivência se [vinculou] ao mercado de trabalho dominado pelo capital e, apesar do caráter aparentemente individual dessa vinculação, [foi] aqui que [apareceu] ainda mais claramente seu conteúdo social. Como vendedor livre de sua força de trabalho – a certo estágio de desenvolvimento da produção capitalista – [sucumbiu] inexoravelmente à exploração desmedida do capital. Sua

existência e reprodução só se [tornaram] possíveis enquanto elemento de uma classe social, através da “verdadeira guerra civil” que [travava] com a classe capitalista para garantir e ampliar suas condições de existência (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 134).

Com isso, o operariado desenvolveu uma capacidade de luta defensiva, tendo em vista a exploração abusiva pela qual era sujeitado, luta esta que passou a ser considerada pelo restante da sociedade burguesa, em determinado momento, como uma ameaça aos valores morais, religiosos e ordenativos da conjuntura pública. Isso impôs a necessidade do controle social da exploração da força de trabalho, consubstanciando que a compra e venda desse tipo de mercadoria (força de trabalho) saísse da esfera mercantil e constasse, por sua vez, na imposição regulamentar jurídica do mercado de trabalho, contando com a intervenção do aparato estatal.

Assim sendo, as Leis Sociais, como bem destacam Iamamoto e Carvalho (2014), passaram a representar a parte mais importante dessa regulamentação, ao surgirem no momento em que as condições de existência do proletariado foram retratadas para a sociedade brasileira através dos grandes movimentos sociais desencadeados frente a conquista de uma cidadania social (em que a criação dos direitos sociais resultou da luta de classes e expressou a correlação de forças predominante). Os autores supracitados apontam ainda que

As Leis Sociais [surgiram] em conjunturas históricas determinadas, que, a partir do aprofundamento do capitalismo na formação econômico-social, [marcaram] o deslocamento da “questão social” de um segundo plano da história social para, progressivamente, colocá-la no centro das contradições que [atravessavam] a sociedade. Ao mesmo tempo, a “questão social” [deixava] de ser apenas contradição entre abençoados e desabençoados pela fortuna, pobres e ricos, ou entre dominantes e dominados, para constituir-se, essencialmente, na contradição antagônica entre burguesia e proletariado, independentemente do pleno amadurecimento das condições necessárias à sua superação (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 135).

A nova qualidade assumida pela questão social nos grandes centros urbanos-industriais derivou, deste modo, do crescimento numérico do proletariado e da solidificação da solidariedade política e ideológica, enquanto fatores basilares à construção e à possibilidade, tanto objetiva quanto subjetiva, de um projeto alternativo à dominação complexa da burguesia frente a realidade social.

Behring e Boschetti (2011) ressaltam que a luta de classes desde os primórdios da conjuntura dos direitos sociais no Brasil, perpassa um complexo cenário de lutas em defesa dos direitos de cidadania, envolvendo a constituição da política social no país – ainda que se observassem medidas esparsas e frágeis de proteção social no cenário brasileiro até a década de 1930:

Até 1887, dois anos antes da proclamação da República no Brasil (1889), não se [registrou] nenhuma legislação social. No ano de 1888, [houve] a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública, inaugurando uma dinâmica categorial de instituição de direitos que [seria] a tônica da proteção social brasileira até os anos 60 do século XX. Em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários [conquistaram] o direito à pensão e a 15 dias de férias, o que [iria] se estender aos funcionários do Ministério da Fazenda no ano seguinte. Em 1891, tem-se a primeira legislação para a assistência à infância no Brasil, regulamentando o trabalho infantil, mas que jamais foi cumprida, confirmando a tendência anteriormente sinalizada da distância entre intenção e gesto no que se refere à legislação social brasileira. Em 1892, os funcionários da Marinha [adquiriram] o direito à pensão (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 79-80).

Até 1923 (considerado o ano-chave para a compreensão do formato da política social brasileira, com a aprovação da Lei Eloy Chaves), a passagem para o século XX havia sido marcada pela formação dos primeiros sindicatos (em 1903, na agricultura e nas indústrias rurais, e em 1907 aos demais trabalhadores urbanos); pela redução legal da jornada de trabalho para 12 horas diárias (em 1911 – ainda que a lei não tenha sido assegurada); e pela regulamentação da questão dos acidentes de trabalho no Brasil, pela via do inquérito policial e da responsabilidade individual, quando das condições coletivas de trabalho (em 1919).

A constituição das políticas sociais brasileiras carregou em si as marcas da escravidão, da diversidade regional, do perfil do Estado territorialista e repressor, como já indicamos anteriormente, com o propósito de servir aos objetivos da elite dominante através da criação de um sustentáculo social pautado na territorialidade das cidades, enquanto lócus do emprego formal.

Sendo assim, em fins do século XIX e início do século XX a regulamentação pública da “questão social”, via repressão, veio a ser evidenciada inicialmente pela perseguição e expulsão aos estrangeiros integrantes de movimentos sindicais (uma vez que os sindicatos passaram a atuar de forma mais intensa nas empresas), e pela

discussão em torno aos direitos sociais que passou a figurar na agenda estatal, nos jornais e na imprensa, a partir de 1917. Com isso, foi criado o Departamento Nacional de Trabalho (em 1917), instituindo a primeira lei trabalhista de alcance nacional – que funcionou como uma apaziguadora dos ânimos pós-greve, bem como justificativa à participação do Brasil no Tratado de Versalhes, quando da instituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em 1926 houve a ruptura com a ordem liberal, momento em que o Congresso Nacional passou a legislar diretamente sobre o trabalho; em seguida foi instituída a lei de férias, o código de menores (para menores de 14 anos), e a licença maternidade (com um prazo de trinta dias antes e depois do parto). (BARBOSA, 2008).

D’Araújo (2007) apontou que a virada do século XIX marcou a criação das primeiras leis sociais e sindicais (com benefícios aos funcionários públicos e depois aos privados), bem como foi capaz de destacar ações mais focalizadas aos menores e às mulheres, no século XX: em 1917 foi criada a Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados, visando ordenar a legislação trabalhista no país; em 1923 a Lei Eloy Chaves criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAPS) para os ferroviários; também em 1923 houve a criação do Conselho Nacional de Trabalho, vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio; e antes de 1930, algumas categorias profissionais já vinham sendo beneficiadas com leis de proteção contra acidente de trabalho e a lei de férias – ainda que o governo não dispusesse de recursos para fiscalizar seu cumprimento.

Destarte, Oliveira (2017) ressalta que

A política social executada após 1930 não entrou em conflito com os padrões de acumulação capitalistas, mas, permitiu o alinhamento entre os interesses das elites dominantes e os sindicatos de trabalhadores urbanos. Já na Europa, o reconhecimento de direitos sociais foi produto da intensa e histórica luta política dos trabalhadores para torná-los universais (desde o século XIX, sendo consumado no Pós-guerra). Tampouco se pode comparar o sistema corporativo brasileiro com o papel dos sindicatos no modelo clássico social-democrata de “parceria social” que aproximava relações industriais e representação de interesses (OLIVEIRA, 2017, p. 96).

Vale destacar também que este período foi marcado pela política de Vargas (pautada na conhecida Era Vargas, de 1930 a 1945), que era centrada no controle das relações estabelecidas entre capital e trabalho, e isso fez com que sua maior engenharia

política estivesse pautada na introdução das classes trabalhadoras na agenda estatal, através da politização da “questão social”, retirando-a da criminalização, mesmo que seu enfrentamento, por vezes, atuasse via deportação, tortura, cárcere e instituição de leis de segurança nacional.

A autora supracitada também apontou que o subdesenvolvimento nacional, como produção da dependência da inserção dos países periféricos na Divisão Internacional do Trabalho (DIT), passou a ser necessário e adquiriu consistência a partir da industrialização por substituição das importações. A especificidade deste subdesenvolvimento estaria relacionada à articulação entre a agricultura de subsistência (que produzia um excedente capaz de financiar a acumulação urbana), o sistema bancário, o financiamento industrial e o barateamento da reprodução da força de trabalho nas cidades. Desse modo, o pilar deste barateamento era o “exército de reserva”, que se via ocupado em atividades informais, prioritariamente.

Para Yamamoto e Carvalho (2014), a definição desta força de trabalho urbana estaria pautada no crescimento e na formação desordenada/acelerada dos espaços urbanos, que passaram a se caracterizar como “abrigo” dos expropriados do campo, e tal realidade foi explicitada pelo êxodo rural, enquanto evidência da expansão das relações capitalistas no campo, em que parte destes trabalhadores foi excluída do mercado de trabalho formal, vindo a estabelecer as características basilares do exército industrial de reserva das cidades.

Desse modo, foi com a implementação do processo de industrialização na década de 1930 que ficaram marcadas as principais mudanças na estrutura econômica do país, tendo em vista o novo modelo de produção instituído. Durante este processo, o mercado de trabalho brasileiro foi definitivamente estruturado, quando da inauguração do período de consolidação das leis trabalhistas, uma vez que os programas previdenciários passaram a ser demarcados positivamente.

A gestão de Vargas seguiu a referência de cobertura de riscos dos países desenvolvidos, através da regulação dos acidentes de trabalho, da instituição das aposentadorias e pensões, seguindo com os auxílios-doença, maternidade, família e seguro-desemprego, ainda que o desenvolvimento estatal do país exprimisse

características corporativas e fragmentadas, quando comparadas à universalização das políticas clássicas.

Por isso, mesmo diante de tais medidas, não se podia configurar a existência de uma política social efetiva de proteção ao trabalhador, principalmente aos desempregados, pois a inserção destes marcos regulatórios era restrita à pequenos grupos e favorecia o aumento da pobreza, através de um mercado de subsistência que se encontrava fora do núcleo formal da economia e dos direitos sociais, o que, por sua vez, intensificava o excedente da força de trabalho.

Teixeira (2006) ressaltou que a nova dinâmica estabelecida pela ordem capitalista no Brasil acabou fornecendo as bases para a instituição do salário mínimo em 1940, bem como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tendo em vista a busca pela sistematização das medidas legais de garantia dos direitos trabalhistas, através da estabilidade no emprego, e logo após instituiu o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), as férias, a licença maternidade, os direitos previdenciários, as normas de segurança e saúde, entre outras medidas.

Com tais regulamentações, houve o avanço do assalariamento no Brasil, vindo a resultar na heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho, em que grande parte da mão de obra passou a constituir um considerável contingente de trabalhadores no setor informal. Sobre isso, Silva e Yazbek (2008) destacaram que ainda que a oferta de mão de obra se fizesse abundante, a baixa qualificação técnica e a baixa organização sindical, por exemplo, sujeitavam os/as trabalhadores/as aos empregos instáveis de elevada rotatividade, conformando uma baixa produtividade individual e coletiva, enquanto fatores que afirmavam a degradação dos baixos salários. Ainda assim, o mercado de trabalho que se via estruturado pela regulação capitalista almejava um futuro de empregos estáveis, com uma maior qualificação dos trabalhadores, com possibilidades de ascensão e com melhores salários.

Diante desse contexto de mudanças na estruturação do mercado de trabalho brasileiro, as ações do Estado passaram por um tipo de redimensionamento quanto ao seu desempenho na promoção de políticas de proteção social e no estímulo à atividade econômica privada, ao se transformar em um *Estado empresário*. Sua intervenção deveu-se à presença ativa da legislação, quando sua atuação passou a servir como um

“[...] incremento urbano-industrial, tornando-o dimensão-chave da dinâmica social e constituindo as bases da poupança necessária para a industrialização, com dinâmico crescimento econômico e de postos de trabalho” (BARBOSA, 2008, p. 93).

Nos anos 1950, a função do Estado na economia brasileira passou a ser intensificada, uma vez que o Estado, ao assumir a característica de administrador-complementar do capitalismo, assegurou a criação do modelo de acumulação industrial no Brasil ao investir nas políticas de proteção ao trabalho, sob o modelo desenvolvimentista. Segundo Behring (2009, p. 135), o Estado “[...] foi demandado no sentido de proteger e administrar, de acordo com os interesses privados, o sobreproduto social”.

Desse modo, mesmo com a promoção das políticas de proteção ao trabalho, o novo modelo de desenvolvimento instituído serviu como causa e efeito da reprodução de novas desigualdades, quando a realidade social da grande massa da população não teve acesso a tal tipo de proteção, uma vez que as camadas sociais vulnerabilizadas não tiveram seu conjunto de necessidades básicas (como alimentação, energia elétrica, saneamento básico, educação, acesso a bens culturais) atendidos satisfatoriamente, ainda que em um caráter mínimo.

Assim, Henrique (1998) aponta que a industrialização dos anos 1950 lançou as bases para as transformações econômicas e sociais no país, mas esteve pautada na intensificação da desigualdade e no acirramento da heterogeneidade do trabalho, vindo a constituir as bases de uma nova estrutura social e de novas desigualdades de renda e de consumo, “[...] além de explicar que grande parte da população, especialmente em algumas regiões, não se beneficiava do crescimento da renda e dos novos bens de consumo disponíveis, nem do acesso à educação e a outros serviços públicos” (HENRIQUE, 1998, p. 75).

Contudo, apesar da latência oriunda da desigualdade de renda e da heterogeneidade do trabalho (diante da estruturação do trabalho formal e informal), o processo de urbanização e o ciclo de industrialização caracterizados no cenário brasileiro foram as bases que estruturaram o mercado de trabalho sob a ideologia do desenvolvimentismo; o papel estatal também foi decisivo no desenvolvimento do capitalismo no país quando ofereceu as condições necessárias ao setor de produção de

bens de capital e de insumos básicos em suas expansões, através do incentivo às exportações que geraram as divisas necessárias para as compras de insumos das mercadorias que seriam produzidas internamente, e através do investimento direto na produção de máquinas, equipamentos, instalações e energia.

Bezerra (2016) destacou também que

Além do incentivo às exportações, diversas empresas estatais foram criadas para o desenvolvimento econômico, como energia, telecomunicações, siderúrgicas etc. Com as mudanças na estrutura econômica, o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho permitiu a expansão do capitalismo brasileiro, tornando possível um maior investimento no campo social e econômico, o que favoreceu o aumento dos postos de trabalho, aliado ao crescimento de sua formalização e à criação do salário-mínimo. Esta realidade foi caracterizada em um momento específico das alterações políticas e institucionais no pós-64 (BEZERRA, 2016, p. 119-120).

Destarte, para além dos altos e baixos deste período de desenvolvimento, o capitalismo brasileiro também foi marcado pelo retrocesso dos direitos sociais e pela permanência da desigualdade de renda, quando da existência de deficiências nas áreas da saúde, do saneamento, da educação, da moradia, da segurança, do meio ambiente, do transporte e da seguridade social. E isso passou a ser agravado quando os efeitos no Brasil da crise estrutural dos anos 1970 afetaram a estrutura das políticas no campo social, levando Pochmann (1998, p. 110) a considerar que “[...] as políticas públicas de segurança dos trabalhadores [sofreram] significativas alterações a partir das mudanças no marco regulatório do mercado de trabalho até a crescente incorporação de empresas privadas promotoras de medidas de recolocação de mão de obra (*autoplacement*)” (grifo do autor).

Oliveira (2017) também pontuou que

Somente a partir de 1970 o governo [implantou] medidas passivas de emprego, das quais destacam-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); Programa de Integração Social (PIS) para os trabalhadores urbanos da iniciativa privada e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (PASEP); o PRORURAL em 1971, que ampliaria o sistema de previdência para os trabalhadores rurais, ampliado para as trabalhadoras domésticas em 1973. Também a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MAPS) em 1974, que promoveria uma cobertura aos excluídos do mercado de trabalho formal. Nas políticas ativas foi instituído em 1974 o regime de trabalho temporário, em 1975 foi constituído o Sistema Público de Emprego (SPE), marcado pela criação do SINE (OLIVEIRA, 2017, p. 102).

Essas medidas de recolocação estiveram pautadas nas alterações das políticas de segurança dos trabalhadores num momento de instabilidade financeira e inflacional do Brasil, o que acarretou um aumento nas taxas de desemprego e na expansão das ocupações, tendo em vista que o país passava por uma realidade de endividamento externo e o cenário internacional vivenciava a crise da dívida externa que eclodiu em 1982. Desse modo, o endividamento passou a ser a principal restrição ao desenvolvimento econômico brasileiro, diante da elevada taxa do petróleo e das taxas de juros internacionais.

Assim, Gonçalves (2013, p. 49) conceituou a instabilidade econômica brasileira daquele período como um “[...] desequilíbrio das contas externas – determinado, em grande medida, pelo serviço da dívida externa”, que se mostrava insustentável. Isso fez com que o Brasil abandonasse a política de desenvolvimento continuado e passasse por uma fase de desaceleração do crescimento econômico, tendo a estagnação da renda *per capita*, a elevação da instabilidade monetária, a reconcentração da renda e as elevadas taxas de desemprego como consequências.

Essa desaceleração da economia brasileira interrompeu a geração de empregos assalariados, principalmente na produção industrial, e o aumento do desemprego nos setores formais fez com que a grande massa de trabalhadores passasse a se inserir nas ocupações precárias, “[...] do ponto de vista de sua institucionalidade, capacidade de reprodução, cobertura de direitos e nível de rendimento” (HENRIQUE, 1998, p. 95).

Desse modo, Mattoso (2000) pontuou que o desemprego urbano que surgiu nos anos 1980 deu início à precarização das condições de trabalho e à incorporação institucional do trabalho informal, demonstrando as consequências do ajuste neoliberal nos empregos da grande massa de trabalhadores, através da contenção dos salários, da derrota do movimento sindical, da queda do número de greves durante os anos 1980 e do aumento da desigualdade social.

4 CONCLUSÃO

A caracterização aqui postulada (ainda que mínima) do mercado de trabalho brasileiro, atrelada ao percurso da política social, confirma o postulado de que no país

inexistiu a relação entre democracia, participação eleitoral e políticas sociais (ou seja, a não conformação de um Estado de Bem-Estar Social como vivenciado nos países de capitalismo central). Com uma industrialização recente e restrita, a base da organização operária não teria como fazer frente ao capital: “[...]. Em vez da falsa conciliação capital x trabalho a partir de universalização das políticas sociais, aqui houve uma adaptação da acumulação desenvolvimentista, com a cooptação da classe trabalhadora urbana e uma política social estratificada” (OLIVEIRA, 2017, p. 103).

Assim, observa-se que o mercado de trabalho brasileiro foi pautado, desde sua gênese, pelo contínuo excedente de força de trabalho, pela alta instabilidade, pela flexibilidade dos salários e pela fragilidade expressa na legislação. Também pode-se afirmar que a superexploração do trabalho se constituiu historicamente como fator de garantia do desenvolvimento das relações capitalistas nacionais, estando sintonizada ao sistema sociometabólico do capital desde o século XX.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, A. F. **A formação do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2008.

BEHRING, E. Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil. *In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS, 2009.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEZERRA, A.L.S. **O desemprego e as políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2016. 228 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2016.

D’ARAÚJO, M. C. Estado, classe trabalhadora e políticas sociais. *In: D’ARAÚJO, M. C.; FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. O tempo do nacionalstatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GONÇALVES, R. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

HENRIQUE, W. Crise econômica e ajuste social no Brasil. *In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). Reforma do Estado: políticas de emprego no Brasil*. Campinas: UNICAMP, 1998.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 40. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

MATTOSO, J. **O Brasil desempregado**: Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

OLIVEIRA, V. D. **Políticas públicas e trabalho precário**: a retórica da “autonomia empreendedora” e a permanência do desemprego. 2017. 300 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão/SE, 2017.

POCHMANN, M. As políticas de geração de emprego no Brasil. *In*: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Reforma do Estado**: políticas de emprego no Brasil. Campinas: UNICAMP, 1998.

SILVA, M. O. S.; YAZBEC, M. C. Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo: tema e conteúdo do livro. *In*: SILVA, M. O. S.; YAZBEC, M. C. (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2008.

TEIXEIRA, F. Sistema público de emprego: Caminhos, Descaminhos... Novas Esperanças? *In*: RABELO, J.; FELISMINO, S. C. (Org.). **Trabalho, Educação e a Crítica Marxista**. Fortaleza: Editora Universidade Federal do Ceará - UFC, 2006. p. 167-184.