

Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais

Fundação Perseu Abramo

RAFAEL ZANON GUERRA DE ARAUJO

POLÍTICA PÚBLICA “GARANTIA DE EMPREGO”: CAMINHO
PARA O PLENO EMPREGO E PARA A ESTABILIZAÇÃO
ECONÔMICA

Brasília

2023

Rafael Zanon Guerra de Araujo

POLÍTICA PÚBLICA “GARANTIA DE
EMPREGO”: CAMINHO PARA O PLENO
EMPREGO E PARA A ESTABILIZAÇÃO
ECONÔMICA

Dissertação apresentada ao curso Maestria, Estado, Gobierno y Políticas Pública da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (FLACSO) como parte dos requisitos para obtenção do título de Magister en Estado, Gobierno y Políticas Públicas

Orientador: Professor Doutor Marcelo Prado Ferrari
Manzano

Brasília

2023

Ficha Catalográfica

ZANON, Rafael

POLÍTICA PÚBLICA “GARANTIA DE EMPREGO”: CAMINHO PARA O PLENO EMPREGO E PARA A ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA/ Rafael Zanon Guerra de Araujo, Brasília/DF, FLACSO/FPA, 2023.

Quantidade de folhas: 85 páginas

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, ano.

Orientador/a: Marcelo Manzano

Rafael Zanon Guerra de Araujo

POLÍTICA PÚBLICA “GARANTIA DE EMPREGO”: CAMINHO PARA O PLENO
EMPREGO E PARA A ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA

Dissertação apresentada ao curso Maestria, Estado, Gobierno y Políticas Públicas, da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magister em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovado em 26 de junho de 2023.

Prof Doutor Marcelo Prado Ferrari Manzano- UNICAMP

Prof^a. Dr^a Jacqueline Aslan Souen- UNICAMP

Prof. Ms. Luís Fernando Vitagliano- FMU

Resumo

Este trabalho tem o intuito de analisar a situação de permanente desemprego presente na história brasileira e apresentar como proposta de solução para esse problema a política pública “Emprego Garantido” ou “Estado como empregador de Última Instância”, que consiste em política pública universal que tem como objetivo garantir trabalho e renda para todos aqueles que estiverem aptos a participar do programa, a partir do recebimento de uma renda mensal fixa e execução de serviços estabelecidos pela política pública.

Palavras chave: Políticas de emprego; Política pública; políticas de emprego; Mercado de trabalho; Desemprego estrutural; Estado como empregador de última instância.

Abstract

This work aims to analyse the situation of permanent unemployment in the Brazilian history and present like solution for this problem the public policy "Job Guarantee" or "State as an employer of last resort", which consists of a universal public policy that aims to guarantee work and income for all those who are able to participate in the program, the from receipt of a fixed monthly income and execution of services established by public policy.

Keywords: Employment policies; Public policy; employment policies; Job market; Structural unemployment; State as employer of last resort.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1: DIAGNÓSTICO SOBRE O DESEMPREGO ESTRUTURAL BRASILEIRO: ORIGENS E INSISTENTE PERMANÊNCIA	16
<i>1.1 As raízes do desemprego estrutural brasileiro: origens e insistente permanência</i>	<i>17</i>
<i>1.2 O desemprego brasileiro de transformou em instrumento de mercado</i>	<i>26</i>
<i>1.3 Políticas Sociais em disputa e a Constituição Federal de 1988: apesar de direitos constitucionais e universais, trabalho e renda ainda não tiveram uma política pública permanente</i>	<i>31</i>
CAPÍTULO 2: POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO: CONCEITUAÇÃO, BREVE HISTÓRICO BRASILEIRO E EFEITOS SOCIAIS	37
<i>2.1 O papel do Estado no planejamento do desenvolvimento nacional</i>	<i>38</i>
<i>2.2 Marcos da proteção social no Brasil</i>	<i>43</i>
<i>2.3 A importância de políticas de trabalho e renda no debate de gênero</i>	<i>45</i>
<i>2.4 A importância de políticas públicas de trabalho e renda no combate ao racismo estrutural</i>	<i>51</i>
<i>2.5 Inverter a situação atual e transformar o direito ao trabalho e renda em política pública permanente e universal que leve ao pleno emprego</i>	<i>57</i>
CAPÍTULO 3: O PROGRAMA “GARANTIA DE EMPREGO” OU “ESTADO COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA	61
<i>3.1 Programa ajudará a reduzir a informalidade e o trabalho precário</i>	<i>65</i>
<i>3.2 Trabalhos disponibilizados pela política pública “Garantia de Emprego”</i>	<i>66</i>
<i>3.3 Formação permanente como parte do programa “Garantia de Emprego”</i>	<i>67</i>

3.4 Programa terá papel estabilizador dos ciclos econômicos ----- 67

3.5 A questão do financiamento do “Programa garantia de Emprego” ----- 69

CONSIDERAÇÕES FINAIS-----74

BIBLIOGRAFIA----- 79

INTRODUÇÃO

“La falta de trabajo és un crimen”, frase estampada em faixa de manifestação das Madres da Plaza de Mayo, na Argentina.

A experiência da revolução de 1848 em Paris levou os proletários franceses a buscar a instituição do direito ao trabalho que logo em seguida foi transformado [na assembleia constituinte controlada pela burguesia] no direito à assistência... No direito ao trabalho está o poder sobre o capital, a apropriação dos meios de produção, a sua submissão à classe operária associada, portanto a abolição do trabalho assalariado, do capital e da sua relação recíproca. (MARX, 2008)

A luta das forças progressistas pelo pleno emprego é, ao mesmo tempo, um meio de impedir o retorno do fascismo. (KALECKI,1977)

O grande desafio nos debates sobre o papel do Estado e dos governos é qual a maneira mais eficaz de se corrigir problemas socioeconômicos que são considerados crônicos, como o desemprego, a violência urbana, problemas educacionais, na área de saúde, sustentabilidade e outros. Não há consenso sobre as ações e métodos para a busca de solução para esses temas e se essas políticas públicas específicas e focadas podem ajudar a resolver outros problemas de forma correlata.

Podemos constatar, entretanto, que no período de 2003 à 2014 tivemos iniciativas de políticas públicas voltadas para questões relacionadas ao problema do desemprego e da desigualdade e que acabaram refletindo resultados positivos em vários outros indicadores socioeconômicos. Ainda assim, o debate sobre os reflexos dessas políticas em outros índices sociais é controverso e traz uma grande dificuldade em ser provada, pela difícil correlação entre os temas numa sociedade tão complexa, eivada de variáveis que influenciam nos indicadores sociais. Mesmo assim, é fato que o combate ao desemprego é pauta permanente nos debates políticos em todos os contextos históricos recentes.

A presente pesquisa tem o objetivo de apresentar a proposta do “Estado como empregador de última instância”, que é defendida por diversos autores e lideranças políticas e vem ganhando força nos debates recentes sobre o enfrentamento da crise do trabalho que leva ao desemprego e precarização. A ideia consiste em utilizar o Estado e políticas públicas para garantir trabalho e renda para todas as pessoas que estejam dispostas a trabalhar, visando eliminar o desemprego estrutural, desenvolvendo assim uma estratégia para o alcance do pleno

emprego e que, a partir dele, se consiga reduzir os desequilíbrios crônicos do mercado de trabalho e as consequentes desigualdades sociais e, em última instância, atenuar a própria instabilidade e amplitude dos ciclos econômicos.

O principal instrumento dessa política é a criação de uma demanda permanente por trabalho a um piso mínimo que não dependa das expectativas de longo e curto prazo dos negócios privados. Essa proposta também pode proteger a sociedade da precarização e das situações análogas à escravidão já que, mesmo pagando um salário baixo, evitaria que a pessoa aceitasse qualquer trabalho a uma remuneração precária ou desumana, podendo ela optar pela oportunidade de ocupação decorrente dessa política pública.

Os serviços seriam aqueles não oferecidos comumente pela iniciativa privada como cuidadores de idosos, economia ambiental, reflorestamento, reurbanização e cuidado de praças, equipamentos de esportes e áreas verdes, juntando a oferta de emprego e trabalhos úteis para a população. Considerando que parte da libertação do indivíduo vem de uma condição de vida digna, essa pesquisa considera o acesso ao trabalho e à renda como um direito universal assegurado pela Constituição Federal de 1988, tal qual o direito à educação, à saúde, à moradia e à segurança.

Ao longo da história foram implementadas várias políticas públicas voltadas para renda em diversos governos, desde políticas ligadas à área de seguridade, como pensões, seguros, aposentadorias, auxílios, até políticas voltadas para renda básica de cidadania, como bolsa família e outras. A implementação dessas políticas trouxe diversos resultados positivos nos índices econômicos e sociais durante o período de sua vigência.

Há muita disputa ideológica sobre a eficácia das políticas públicas de renda adotadas, principalmente relacionados aos seus impactos em indicadores macroeconômicos e sua eficácia no longo prazo. O debate em relação às políticas públicas de renda avançou bastante nas últimas décadas em vários países e caminharam para a consolidação da ideia de uma renda básica universal que garantisse o acesso de toda a população a uma renda mínima. Vários países implementaram essa ideia e a pandemia do COVID-19 acelerou o processo em diversas outras localidades onde o tema ainda era incipiente.

Sobre o período de 2002 a 2013, quando houve um grande aumento nas políticas públicas voltadas à transferência de renda, principalmente o Bolsa Família, Manzano destaca que

Enfim, por diferentes indicadores e sob distintas dimensões, parece haver uma melhora incontestável nas condições de emprego e de renda da população brasileira ao longo dos últimos dez anos, resultando em significativa redução da desigualdade e contribuindo para a superação de algumas máculas que acompanharam desde a origem a estrutura econômica e social do Brasil (MANZANO,2014)

Existem diversas formas e manifestações do fenômeno do desemprego. O desemprego estrutural acontece mesmo quando a economia vai bem. Assim, um grupo de pessoas permanece desempregado mesmo quando há um aquecimento econômico e um crescimento da produção. Já o desemprego conjuntural acontece em momentos de crise econômica forte, associado, portanto, ao comportamento cíclico e errático das economias capitalistas, tal qual observado na crise financeira internacional de 2008, na recessão brasileira de 2015-2016 ou no período da pandemia.

Há também o desemprego sazonal, que se relaciona com movimentos de aquecimentos ou desaquecimentos da atividade econômica durante os períodos do ano, como, por exemplo, relacionado às épocas de maiores vendas na economia.

O desemprego começa a ser mais estudado como um dos problemas econômicos sociais graves a partir de meados do século XIX, junto com a industrialização dos países mais avançados nesse modelo de acumulação pelo aumento da visibilidade dos problemas sociais por ele desenrolado como, por exemplo, a miséria, mendicância, desalento, aglomeração urbana, sem tetos, etc.

A discussão do desemprego começa de forma mais relevante a partir da crise de 1930. Há três grandes visões macro correntes que tentam analisar e interpretar o fenômeno do desemprego: uma mais liberal, que vincula o desemprego a algumas particularidades de mercados específicos que levam a situações de desequilíbrio; uma segunda visão, mais keynesiana, acredita que a condição normal de uma economia capitalista é funcionar com um certo grau de ociosidade, decorrente da permanência de condições de incerteza radical, o que deprime os investimentos e debilita a demanda agregada; já a visão marxista vê o fenômeno do desemprego como de natureza tecnológica e política, o desemprego sendo produzido como uma espécie de ferramenta de regulação do sistema capitalista com o objetivo de produzir lucro para os empresários e manter a opressão, a mais valia e o sistema de classes bem definido.

Ao longo da história do capitalismo o papel do Estado tem avançado no sentido de intervir na atividade econômica e conseqüentemente na geração de trabalho e renda. A forma

como essa intervenção se dá pode gerar resultados que guiem a uma sociedade menos desigual ou que levem a uma ampliação do fosso social comum no sistema capitalista.

A partir da crise da bolsa de Wall Street de 1929, que afetou profundamente a economia e o mercado de trabalho da maioria dos países, começou-se a se pensar e praticar o papel do Estado diretamente na busca de resolver o problema do desemprego. Várias iniciativas foram testadas como de política fiscal, a partir de investimento direto do Estado na economia a partir de gastos diretos ou estímulo de gasto a partir da redução da tributação em determinados setores e inclusive, no caso do New Deal dos EUA, de contratação de trabalhadores para atuarem em frentes de trabalho custeadas com recursos públicos.

O debate acerca da atividade econômica e da geração de emprego acompanha a história do sistema capitalista. De modelos que se baseavam na servidão ou escravidão, de um lado, e modelos mais coletivistas, de outro, o trabalho faz parte da sociedade humana desde sua origem, sendo parte importante de análise e estudo.

A escravidão e a servidão são modalidades de trabalho existentes ao longo da história, que ampliaram a dominação entre as pessoas e grupos sociais. A superação dessas modalidades de trabalho através de intensas lutas de libertação e na busca de recompensas pelo trabalho exercido não resolveram os problemas gerados pelas raízes da desigualdade, restando aos movimentos sociais a incrementação das lutas em torno de direitos relativos ao trabalho e à renda.

Randall Wray analisa que os benefícios sociais de políticas de trabalho e renda que resolvam o problema do desemprego se situam além do tema em si:

Há uma variedade de benefícios privados e sociais possíveis associados a uma diminuição das taxas de desemprego. O desemprego de longa duração contribui para o crime, maus tratos em crianças, divórcio, perda de capital humano e outros tipos de degradação social e privada. (WRAY,2003)

Podemos situar diversas ciências no debate acerca das experiências de políticas públicas de trabalho e renda, como, por exemplo, economia, história, sociologia, sustentabilidade, políticas públicas, políticas sociais, geografia, estatística, geopolítica, papel do Estado e movimentos sociais

O desemprego produz muitos outros efeitos negativos na sociedade. “Uma pesquisa em sessenta e três países descobriu que um em cada cinco suicídios está relacionado ao desemprego, um impacto nove vezes maior do que o que se acreditava anteriormente”

(TCHERNEVA,2020, p 34). O desemprego também pode aumentar os custos com a saúde, mais gastos com medicação, aumento das altas taxas de alcoolismo, doenças físicas, depressão, ansiedade, fechando um ciclo vicioso que dificulta ainda mais a reentrada dos desempregados no mercado de trabalho.

O sistema econômico vigente na maior parte das nações impõe uma agenda que tem esse tema como foco. O movimento de aparente situação de crise cíclica em que o sistema econômico global se apresenta traz desafios sobre as políticas de trabalho e renda que impõe estudos pormenorizados sobre os efeitos das diversas iniciativas em diferentes períodos históricos.

As economias capitalistas em geral se desenvolvem dentro de um padrão cíclico, se expandindo com flutuações periódicas(...) e durante um período de depressão, a queda do investimento motiva uma redução do consumo, de modo que a queda do nível de emprego é maior do que a que se origina diretamente da contração da atividade investidora. (KALECKI,1977 (1))

Kalecki considera inerente dos ciclos capitalistas as flutuações no investimento, que serão também acompanhadas por flutuações nas rendas, na produção e no nível de emprego. Para o autor, o investimento, o consumo das famílias, os gastos do governo e as exportações constituem as variáveis fundamentais no nível de atividade econômica, sendo o investimento a variável estratégica na explicação do nível de atividade econômica e não é apenas produzido, mas também produtor. Nos momentos de depressão não só ocorre o desemprego em massa como também o nível de emprego médio durante esse ciclo é abaixo do que se observa na fase de prosperidade (KALECKI, 1977(1)).

Na estrutura, o sistema econômico traz desigualdade econômica e a acumulação de poder e dinheiro em seu cerne. O surgimento de uma nova plutocracia baseada na acumulação econômica mais acelerada dificulta cada vez mais a implantação de políticas públicas que visem a redução das desigualdades econômicas. Ao mesmo tempo, a necessidade de ampliar o mercado consumidor para aumento da produção e consumo de bens e serviços ajuda na implementação de políticas de trabalho e renda no ideário social vigente.

O presente estudo busca contribuir para a pesquisa científica nesse tema, principalmente no que diz respeito ao debate permanente de soluções possíveis de combate ao desemprego e os efeitos de uma política de trabalho e renda permanente na economia. O tema é importante

porque as políticas de trabalho e renda podem ser uma base sólida de toda a transformação necessária para que a sociedade avance nas dimensões sociais, econômicas e políticas

A partir da revisão da literatura e do estudo de experiências similares, essa pesquisa busca explicitar no que consiste essa a proposta de garantia de emprego pelo Estado, quais as críticas e desafios apontados na literatura, citar as experiências similares de programas de trabalho e renda que se assemelham à tese defendida.

Também buscamos apresentar os contrapontos às críticas e estudos de viabilidade para implementação do programa do Estado como Empregador de Última Instância. A pesquisa também pretende demonstrar que essa política de trabalho e renda pode ajudar o sistema econômico ao longo do tempo, não apenas nos períodos cíclicos de crise.

A hipótese considerada é que a política do “ Estado como empregador de última instância” é viável e tem a possibilidade de eliminar o desemprego estrutural e levar ao pleno emprego, além de ser um contrapeso para balancear as crises e períodos cíclicos do sistema econômico atual. Tal política, além de resolver o problema crônico do desemprego, não traria pressão inflacionária relevante, a partir de seus critérios de aplicabilidade baseados em um salário nominal fixo e adoção de trabalhos não realizados comumente pelo setor privado como, por exemplo, acompanhamento de idosos, serviços ambientais, restauração de aparelhos públicos, reciclagem, orientação educacional, etc.

Esse trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro capítulo apresentarei um diagnóstico sobre o desemprego estrutural brasileiro, trazendo um debate sobre suas raízes históricas e os motivos que levam o Brasil a ser um país que convive cronicamente com o excedente estrutural de força de trabalho, o que desde os anos 1980 se reflete na permanência do desemprego estrutural, mesmo após a passagem por períodos de intensa industrialização.

Apresentarei o debate sobre o pensamento e ação do mercado financeiro que acaba incentivando o desemprego. Encerro o capítulo com uma discussão sobre a presença do direito ao trabalho e renda na constituição federal brasileira, que considera o trabalho e renda como direitos universais. Após a promulgação da Constituição de 1988 ainda não houve de forma ampla e duradoura a garantia desse direito.

No segundo capítulo apresentarei um histórico sobre políticas públicas brasileiras que buscaram resolver vários problemas sociais distintos, inclusive o do trabalho e renda. A maior parte dessas políticas foram descontinuadas ou não tiveram um caráter universal, não resolvendo o problema do desemprego estrutural de forma permanente. Essas ações foram

importantes para o avanço do debate acerca da viabilidade das políticas públicas, mas devido principalmente às raízes e a formação estrutural do desemprego brasileiro analisado no primeiro capítulo, não conseguiram sanar o problema.

Também debatarei no capítulo o papel do Estado no planejamento e desenvolvimento nacional, destacando a importância das políticas públicas para a população em geral. Será apresentado um histórico dessas políticas como marcos da proteção social no Brasil, a importância de políticas de trabalho e renda no debate de gênero e a importância de políticas públicas de trabalho e renda no combate ao racismo estrutural. Encerrando o capítulo, será apresentada a argumentação referente à importância de transformar o tema trabalho e renda em um direito universal através do planejamento e implementação de uma política pública permanente que tenha como objetivo central a redução e extinção do desemprego estrutural.

No terceiro capítulo será apresentada a proposta de política pública “Programa Garantia de Emprego” ou “Estado como Empregador de Última Instância”, entendendo que para solução da questão de forma permanente as políticas sociais atuais são insuficientes, já que o mercado de trabalho brasileiro é uma máquina de exclusão. Também por esse motivo, a solução tem que ser definitiva e estrutural e a política Pública Garantia de Emprego tem esse objetivo. O histórico de estatísticas sobre o desemprego mostra que nem nos momentos de forte industrialização houve a resolução do problema no Brasil. Além da apresentação do formato da proposta, o capítulo também debaterá parte dos efeitos macroeconômicos estabilizadores previstos com a implantação do programa e o debate sobre o financiamento do programa.

CAPÍTULO 1

DIAGNÓSTICO SOBRE O DESEMPREGO

ESTRUTURAL BRASILEIRO

1.1 As raízes do desemprego estrutural brasileiro: origens e insistente permanência.

A estrutura atual do mercado de trabalho brasileiro é caracterizada por diversos problemas que impactam negativamente outros indicadores sociais importantes relacionados à desigualdade social como pobreza, índices educacionais, violência e outros. Uma das características do mercado de trabalho brasileiro é a observância de uma situação permanente de altos índices de desemprego e subemprego. Sua constância já faz parte estrutural da economia brasileira que mesmo após períodos de intensa industrialização, não foi revertida.

Importante caminho para analisar a situação é situar as origens e razões da situação de desemprego estrutural permanente que vive o mercado de trabalho brasileiro, desde raízes históricas que remetem à própria formação das bases da economia brasileira, até construções culturais e sócio econômicas engendradas pelas elites nacionais e moldadas ao longo de anos de ausência ou insuficiência de políticas públicas ou iniciativas governamentais objetivando exatamente a alteração dessa realidade.

O desemprego estrutural enraizado não é tratado devidamente pelas administrações nacionais e locais a partir de suas causas, mas sempre relegado a um debate que remete à necessidade de outras soluções para que ele seja resolvido, tais como aquecimento econômico, participação da iniciativa privada, redução da carga tributária, investimento em formação profissional, melhoria de competitividade externa.

Essas razões elencadas levam às autoridades públicas a buscar soluções para o problema do desemprego através de medidas no sentido de dialogar com essas próprias definições. Até o momento, as medidas não alcançaram o resultado de reduzir em longos períodos o desemprego, justamente pelo fato do diagnóstico ser incompleto. Em resumo, o remédio adotado não debela o mal porque as raízes históricas e culturais do desemprego não estão corretamente diagnosticadas em grande parte das ações públicas tomadas até então.

Para que se busquem medidas eficazes para resolução de um problema estrutural brasileiro tão crônico como o desemprego, é necessário um olhar sobre suas raízes. E também uma avaliação de que as medidas tomadas até então para tentar solucionar essa situação não produziram efeitos permanentes.

Um aspecto importante para estudar e diagnosticar as raízes do desemprego estrutural é situar o país na construção do capitalismo global. O Brasil, nesse aspecto, caracteriza-se por estar na periferia do capitalismo, tendo sua formação industrial se dado tardiamente, incompleta e errática, contribuindo para a permanência insistente de um contingente populacional de pessoas excluídas.

“O problema do desemprego em países subdesenvolvidos difere fundamentalmente do desemprego em economias capitalistas desenvolvidas. Nessas últimas, o desemprego tem como causa a inadequação da demanda efetiva. Durante os períodos de depressão, a força de trabalho desempregada coexiste com a subutilização da capacidade instalada.” (KALECKI, 1987, PP19)

Jessé de Sousa (SOUSA, 2009) analisa que em países na periferia do capitalismo, como é o caso do Brasil, há a formação de uma classe permanente de pessoas vivendo à margem da cidadania e dos direitos. Essa massa se consolidou no nosso país em um grande contingente populacional de excluídos, que ele chamou em seu trabalho de “ralé”. Esse numeroso grupamento se multiplicou ao longo das gerações a partir das condições reais de vida social e de sua existência precária no mundo do trabalho.

O discurso social hegemônico mais uma vez nesse caso ajuda na permanência dessa situação, impedindo ou buscando destruir qualquer avanço em políticas públicas sociais que ajudariam a redução dessa classe permanente de excluídos.

Em relação ao mercado de trabalho, esse contingente populacional que Jessé de Souza chama de “ralé” se insere dentro do excedente estrutural de mão de obra e é desempregado ou trabalha em situações de precarização, subempregos ou em trabalhos autônomos. A falta de direitos trabalhistas para esse público contribui ainda mais para a manutenção da situação de exclusão, prejudicando inclusive que tal grupo se enxergue como classe social e se organize para lutar com o objetivo de alcançar melhorias em sua situação de vida.

A ausência dessas pessoas em trabalhos formais ainda é utilizado como discurso diagnóstico equivocado para o debate do problema do desemprego, pois

ainda que a ralé disponha de capacidades específicas para o subemprego e relação e comunitárias, essas capacidades não são aquelas exigidas pelo mercado poderoso em expansão, não se confundindo com o exército de mão de obra de Marx. (SOUSA 2009).

Assim, um dos argumentos bastante utilizados para justificar o desemprego é a falta de treinamento. Consideramos nesse trabalho que essa razão é secundária e é utilizada também como fuga para se colocar no foco as raízes sociais estruturais do problema.

A ausência de mão de obra treinada é vista apenas como problema econômico sem que ninguém atente para o fato de que reproduzimos uma classe de despreparados para o trabalho produtivo no capitalismo altamente produtivo de hoje, que equivale a quase 1/3 da população brasileira. (SOUSA,2009)

Os debates que consideram as políticas públicas e a atuação do Estado como essenciais para a resolução da situação de desemprego sofrem uma forte oposição de setores organizados do grande empresariado e do mercado financeiro, que propagam sua visão de contrariedade à utilização de recursos estatais para ações de combate permanente ao desemprego estrutural. No cerne da questão está a grande pressão desse grupamento para que haja a redução drástica da presença do Estado na vida social, culminando assim em sua substituição paulatina pelos entes privados.

Entre os opositores de políticas públicas e investimentos governamentais que objetivem o pleno emprego existem os “especialistas econômicos” intimamente ligados ao setor financeiro, aos grandes empresários organizados e à indústria sugerindo uma base política de oposição ao pleno emprego. As razões para a oposição desses grupamentos são diversas, desde não aprovarem o aumento de gastos do governo ou interferência do governo na questão do emprego, até o receio às possibilidades de mudanças sociais políticas decorrentes da manutenção do pleno emprego na população. (KALECKI,1977(2))

A ação organizada desses grupos de elite econômica representantes do topo da acumulação de riqueza atrapalha e retarda a implementação de soluções que reduzam a desigualdade. A ação desses grupos e a estrutura enraizada do excedente de força de trabalho ajudou a impedir que nos países da periferia do capitalismo, como é o caso do Brasil, não se construísse um Estado de bem estar social, tampouco uma regulação pública do trabalho. (MANZANO,2021)

Uma das raízes que levam a essa situação é a atuação de parte importante da elite econômica nacional, responsável histórica pela ocupação do aparato administrativo e das esferas de poder locais e nacionais. Esses agrupamentos, principalmente no governo militar entre 1964 e 1985 foram os responsáveis por adotar um padrão de desenvolvimento caracterizado pelo caráter excludente e o fizeram a partir de seus interesses que traziam uma forte herança colonial e escravista, que enxergava o trabalhador no retrovisor como um escravo, um objeto, uma posse.

A própria conformação histórica colonial do mundo do trabalho brasileiro, escravista e baseada no colonato moldou um futuro bastante diferente das nações do centro do capitalismo em relação à situação de desemprego.

Se observarmos a sequência de acontecimentos no Brasil, eles podem nos ajudar no panorama diagnóstico sobre o tema. O fim do trabalho escravo nos ordenamentos jurídicos no ano de 1888 trouxe situação que impactou o abastecimento do mercado de trabalho e foi seguido da situação de êxodo rural e concentração fundiária, onde os antes escravos foram legalmente proibidos de comprar terras e por isso excluídos do processo de produção, levando-os a uma migração para os grandes e médios centros urbanos (SOUSA,2009) onde também não encontravam trabalhos decentes devido inclusive à própria ausência de solidez na transformação econômica brasileira do período.

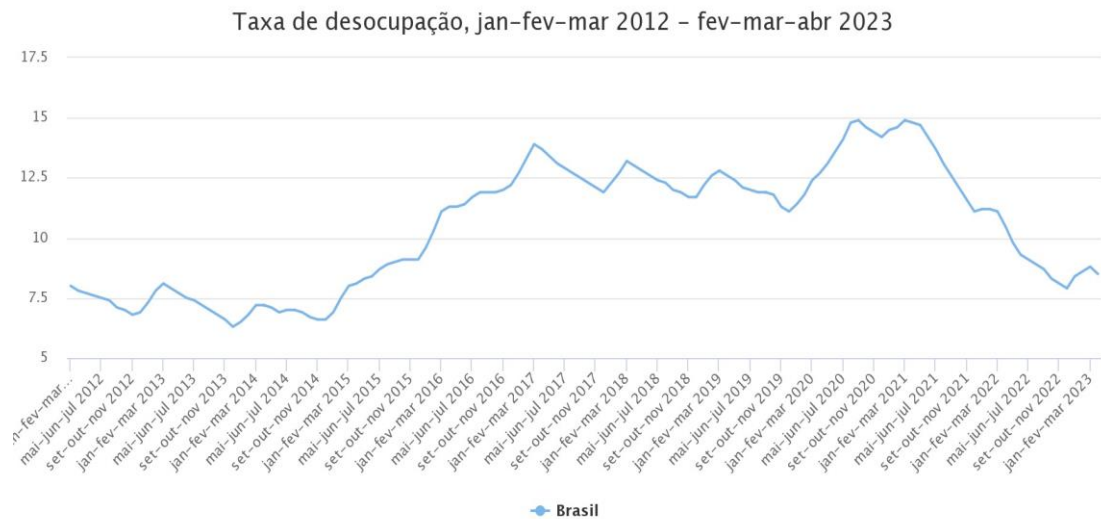
Está aí a origem também de uma superpopulação relativa do Brasil. Dentro de sua Teoria da Marginalidade, Pedro Evangelista Duarte entende que

A superpopulação relativa se manifesta a partir de uma crescente exclusão social de parte relevante da população, ou seja, de uma marginalização direta de parte da população do processo produtivo organizado no sistema capitalista. (DUARTE,2015)

Para amplificar a situação de marginalidade, a periferia do capitalismo brasileiro ainda impôs a subordinação do trabalho ao capital, sendo as relações capitalistas de produção determinando a forma e o sentido da reprodução da força de trabalho que, da mesma forma, se dariam em função das necessidades do capital (SOUSA,2009). Sendo as necessidades do capital brasileiro muito enraizadas em suas heranças coloniais e ainda marcadas por uma sucessão de acontecimentos que deliberadamente objetivavam a exclusão social, a formação desse contingente estrutural de desempregados pode ser vista então como um produto dessa necessidade do capital periférico.

Assim, no Brasil os obstáculos colocados à superação da condição periférica e dependente criaram as condições para um tipo de desenvolvimento que fosse predominantemente marcado por ser super excludente, com a forte consolidação de contingentes numerosos de pessoas desempregadas ou com trabalhos precários. (DUARTE, 2015).

A taxa de desocupação mantém índices altos ao longo dos anos, o desemprego estrutural se somando também às outras modalidades de precarização. Abaixo, reproduzo gráfico do IBGE mostrando o resultado das últimas estatísticas sobre o desemprego no país:



Fonte: "IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua mensal"

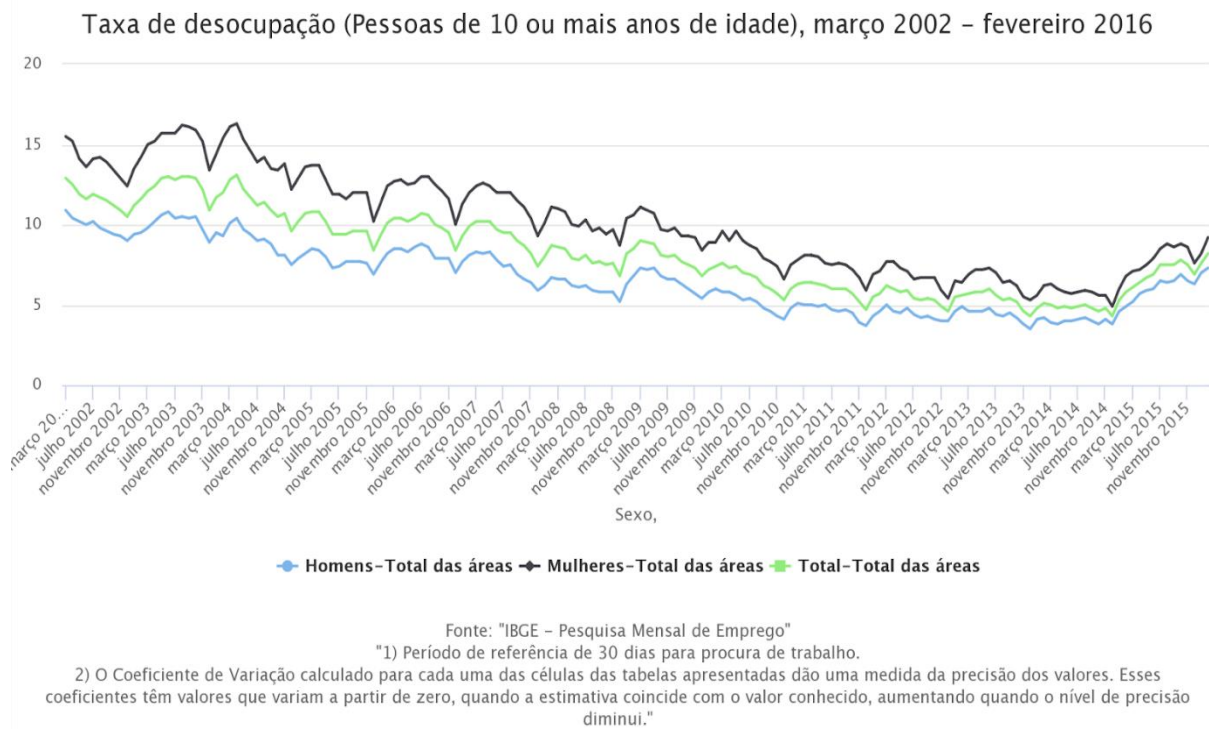
"1 - Para \"Situação da Variação em relação a três trimestres móveis anteriores (...)\" e \"Situação da Variação em relação ao mesmo trimestre móvel do ano anterior (...)\":

'Z' indica significância estatística considerando 95% de confiança;

'A' indica ausência de significância estatística considerando 95% de confiança.

2 - A partir de abril de 2016, um aspecto do conceito de desocupação foi alterado de forma a se adequar inteiramente à 19ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho - CIET, realizada em outubro de 2013, sendo o questionário ajustado. Com a alteração desse aspecto, passam a ser considerados desocupados aqueles que conseguiram proposta de trabalho para começar após a semana de referência e que iriam começar a trabalhar em até 3 meses; os demais, isto é, aqueles que conseguiram proposta para começar a trabalhar após 3 meses da semana de referência, passam a ser contabilizados na população fora da força de trabalho. Anteriormente, eram considerados entre os desocupados todos aqueles que conseguiram proposta de trabalho para começar após a semana de referência, independentemente do tempo em que iniciariam o trabalho que conseguiram."

Se olharmos para a situação do emprego nos anos anteriores a 2012, podemos ver uma mudança positiva significativa a partir também de investimento governamental, que levou a uma situação de baixos índices de desemprego. Essa situação de desemprego baixo não se sustentou ao longo do tempo, tendo a economia brasileira experimentado um aumento significativo da taxa de desemprego posteriormente, mostrando a vulnerabilidade e sazonalidade dessa condição. Isso ajuda a ilustrar que o “pleno emprego durante os ciclos capitalistas são de curta duração, não tem perenidade” e que também “o estímulo ao investimento privado não fornece um método adequado para prevenir o desemprego em massa.” (KALECKI,1977-1).



Para aumentar essa mistura de ingredientes na evolução da situação de desemprego no Brasil, podemos considerar também a influência das ideias capitalistas no seio das religiões protestantes. Há uma revolução valorativa oriunda da ascensão do debate e ideologias protestantes onde os valores que são considerados mais importantes são aqueles que transformam o trabalho produtivo e útil no valor maior desse tipo de sociedade por eles almejado, dependendo exclusivamente da importância baseada majoritariamente no valor monetário que ele gera.

Para essa ideologia, "a desigualdade econômica é legítima no capitalismo por conta da influência cotidiana e subpolítica da ideologia do mérito." (DUARTE,2015)

Assim, um elemento dificultador na adoção de uma política pública que combata, reduza ou elimine o desemprego estrutural brasileiro é também de natureza ideológica e cultural, dialogando com a formação da identidade nacional historicamente construída a partir de nossa experiência de escravidão, lei de terras, migrações e formação errática de um mercado de trabalho que viveu na transição entre uma experiência colonial escravista ou baseada no arrendamento de terras que foi seguida de uma evolução industrial incompleta.

Na continuidade da evolução do emprego no Brasil, Marcelo Manzano comenta que

Apesar do arcabouço legal institucional, o desenvolvimento capitalista no Brasil foi realizado com excedente estrutural de força de trabalho. O forte crescimento econômico entre 1940 e 1980 não foi capaz de absorver toda a força de trabalho disponível proporcionada pelo intenso processo migratório do campo para a cidade.... O excedente trouxe duas consequências: gerou uma concorrência predatória pelos melhores postos de trabalho, fazendo prevalecer uma baixa e desigual remuneração e a prevalência de uma alta informalidade. Mesmo em períodos de crescente industrialização, a informalidade permaneceu em patamares elevados. (MANZANO,2021)

A formação e manutenção do excedente estrutural de mão de obra é assim naturalizada e enraizada também nas instituições e pessoas que as ocupam. E é reforçada pela construção de teorias econômicas que utilizam o desemprego como argumento para tomadas de decisões políticas que influenciam toda a sociedade.

O miserável e sua miséria são definidos falaciosamente como contingentes e fortuitos, um mero acaso do destino, sendo a sua situação de absoluta privação facilmente reversível bastando para isso uma ajuda passageira e tópica do Estado para que ele possa andar com as próprias pernas, sendo a lógica das políticas assistenciais entre nós (SOUZA,2009).

A ausência de um programa efetivo de reforma agrária na história brasileira desde a chegada dos portugueses no território também contribuiu significativamente para a insistente permanência da situação de desemprego estrutural em nossa sociedade. Ao analisarmos a história econômica brasileira, a década e 1980 fica caracterizada como um momento crucial de deteriorização do mercado de trabalho nacional. A partir da chegada dos governos neoliberais nos anos 1990, aconteceu uma profunda desregulação do mercado de trabalho, que aconteceu historicamente após o surgimento de proposições alternativas ao modelo capitalista, onde um avanço em direitos aconteceu, como podemos observar nos países onde foi implementado o estado de bem estar social. Após esse período, com a globalização e sob o domínio das finanças, acontece a inflexão neoliberal na regulação do trabalho, com iniciativas na busca de redução do papel estatal, dos sindicatos e retirada de proteções sociais.

Avançando ainda mais na história do mercado de trabalho brasileiro, observamos que “com o avanço da globalização comercial e financeira que se assiste desde as últimas décadas do século XX, o fenômeno da informalidade tem crescido em diversos países, mesmo em períodos de seguido crescimento econômico.” (MANZANO,2021)

Para completar esse arcabouço de redução do nível de emprego formal e segurança social, aconteceu em 2017 uma reforma trabalhista que ampliou ainda mais esse contingente excluído formado por trabalhadores precários, autônomos, intermitentes, subempregados e

desempregados, sendo que “a reforma consistiu em uma série de dispositivos que alteraram o trabalho na periferia do capitalismo para, via intensificação da exploração, garantir a continuidade do processo de acumulação do capital.” (MANZANO,2021)

A reforma de 2017 foi justificada por seus apoiadores como sendo a solução aos problemas do emprego, da ausência de competitividade e da estagnação da economia. Os resultados, em todas as dimensões analisadas, mostram que a reforma não concretizou suas promessas e aprofundou ainda mais a precarização do trabalho, sem produzir efeitos sobre a economia, que seguiu estagnada. (MANZANO,2021)

Os objetivos foram os de ampliar as formas flexíveis de contratação, despadronizar a regulamentação, ampliar a remuneração variável, descentralizar as regras e individualizar. Fragilizar instituições, reduzindo as políticas de proteção aos assalariados.

Como consequência da reforma e também da estrutura histórica do mercado de trabalho brasileiro, segundo dados do DIEESE (2022), o trabalho por conta própria cresceu na pandemia e ficou mais precarizado. O rendimento dos trabalhadores por conta própria que começaram a trabalhar na pandemia equivalia a 69% do recebido antes. Entre os trabalhadores por conta própria que estão nessa condição há menos tempo, 74,2% não tinham CNPJ e não contribuía com a previdência social. Entre os mais antigos, o percentual era de 58,3%. Entre os mais recentes, apenas 12,7% tinham CNPJ e contribuía com a previdência, enquanto entre os antigos, eram 20,6% nessa situação.

O aumento da ocupação via trabalho por conta própria tem se apresentado como alternativa precária à situação de desemprego estrutural permanente. As remunerações são baixas, as ocupações são de baixa qualificação e é difícil contribuir para a previdência. (DIEESE,2022).

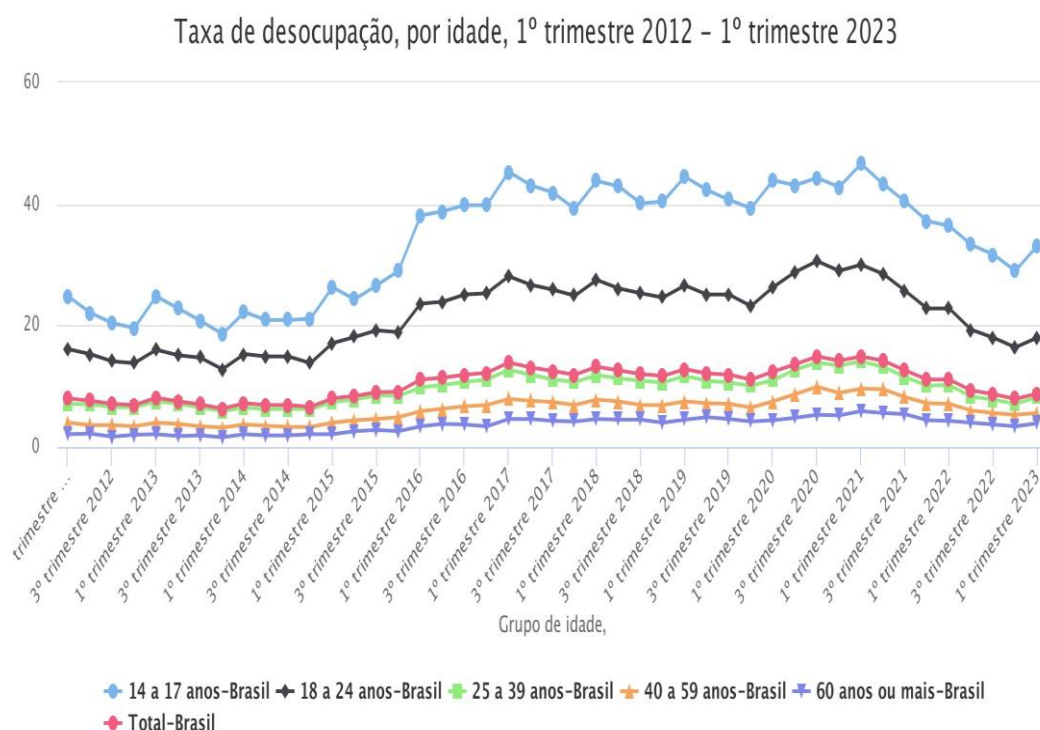
Para ilustrar isso podemos citar a situação dos desalentados, que são as pessoas que desistiram de procurar emprego e se somam à massa de desempregados e também de trabalhadores por conta própria que não tem condições de contribuir para a previdência social.

Os resultados negativos para a empregabilidade formal oriundos da reforma trabalhista de 2017 também ocasionaram o alijamento dos indivíduos de um devido sentimento de classe, reduzindo assim as possibilidades de agrupamento e organização dos indivíduos excluídos levando a uma possível redução dessas críticas sociais e potenciais resistências coletivas que surgem a partir da análise dos problemas advindos da exploração entre classes sociais. Trata-se

aí também de um trabalho metucioso para produzir o esquecimento forçado com relação ao passado que gerou a essa situação de desemprego permanente.

O conjunto dos desempregados estruturais está para além daqueles que estão à procura de trabalho, se referindo também o conjunto que, pela própria imposição das forças capitalistas se vincula às atividades laborais marcadas pela precarização e pela informalidade. (SOUSA,2009)

Os jovens de baixa renda encaram maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho. Nas famílias de baixa renda, aquelas cujo rendimento domiciliar per capita era de no máximo 0,5 salário mínimo, a proporção de jovens que consegue conciliar a frequência na escola com o trabalho era bem pequena em 2021. Por outro lado, os jovens de família de alta renda encontravam menos dificuldade de inserção no mercado de trabalho. (DIEESE,2022)



Fonte: "IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral"

No último semestre, assim como vem ocorrendo com a desocupação, as estatísticas do mercado de trabalho também apontam o recuo da população subocupada e desalentada. Em outubro de 2022, 5,5 milhões de trabalhadores se declararam subocupados, o que representa queda de 26,9% na comparação interanual. Logo, o percentual de subocupados em relação ao total da ocupação caiu de 8,0% para 5,5%, entre outubro de 2021 e 2022. Por conseguinte, a

taxa combinada de desocupação e subocupação chegou a 13,4% em outubro, situando-se no menor patamar desde dezembro de 2015. Já em relação ao desalento, observa-se que, em outubro de 2022, o número de desalentados no país era de aproximadamente 4,0 milhões, 18,1% menor que o de outubro de 2021. Com isso, a proporção de desalentados em relação à população fora da força de trabalho chegou a 3,7% em outubro.

A última pesquisa divulgada pelo IBGE mostra a seguinte situação:

Dados PNADC/M - jan.mar/23²

	<i>em mil pessoas</i>
Pessoas Ocupadas	97.825
Com carteira	47.197
Sem carteira + Conta Própria	46.469
Empregador	4.158
Pessoas desocupadas	9.432
Pessoas em desalento	2.871
Taxa de desocupação	8,8%
Taxa de subutilização	18,9%
Rendimento real habitual médio	R\$ 2.880

Fonte: PNAD - IBGE
Elaboração: Dieese – Rede Bancários

De acordo com os dados mensais produzidos pelo Ipea, com base nas séries de trimestres móveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), em outubro de 2022, a taxa de desocupação dessazonalizada ficou em 8,2%, alcançando o menor patamar desde abril de 2015. (IPEA,2022)

Nota-se, entretanto, que, ao contrário do verificado ao longo de grande parte do processo de retomada do mercado de trabalho, iniciado em meados de 2021, a queda da desocupação no último trimestre não foi proporcionada pela expansão da ocupação, mas sim por uma retração da força de trabalho

1.2 O desemprego brasileiro de transformou em instrumento de mercado

As raízes históricas do desemprego estrutural brasileiro se consolidaram ao longo dos últimos dois séculos e nenhuma política pública foi capaz de ser efetiva no médio e longo prazo, nem tampouco a ação do mercado. As crises anticíclicas do capitalismo mundial parecem ser mais devastadoras ainda no capitalismo periférico e seus efeitos sazonais em economias

industriais consolidadas transformaram-se em efeitos permanentes em economias dependentes com formação tardia e incompleta. “Na economia brasileira, no processo conjunto de formação do mercado de trabalho e industrialização, houve clara consolidação de um extenso excedente estrutural de mão de obra estrutural” (SOUSA,2009).

Apesar de todas as características singulares da economia brasileira na sua formação e desenvolvimento, o “Mercado” brasileiro busca aplicar soluções de viés neoliberal pensadas no tocante ao direcionamento de políticas fiscais, que não levam em consideração à questão do desemprego como problema central. Pelo contrário, o desemprego, o subemprego e a precarização são inclusive pensados como ferramentas de ajuste econômico.

As razões dos grupos econômicos de se opor a uma ação direta do Estado para o pleno emprego são diversas. Há uma aversão e oposição desses grupos sobre as possibilidades de mudanças sociais e políticas decorrentes da manutenção do pleno emprego na população.

“Sob um regime de pleno emprego permanente, as demissões perdem seu papel como medida disciplinar, a posição social do chefe é minada e a consciência de classe dos trabalhadores aumenta.” (KALECKI,1977-2)

O desemprego nesse momento vem sendo utilizado e manejado pela maior parte dos Estados como uma ferramenta do sistema econômico com o objetivo teórico controlar as pressões inflacionárias. Para Pavlina Tcherneva, dizer que o pleno emprego é causador primário de inflação é um mito, tendo vários exemplos refutam essa afirmação. “O desemprego é tratado como se fosse uma ocorrência natural, sobre o que os governos fazem pouco provendo proteção temporária como o seguro desemprego.” (TCHERNEVA, 2020).

A situação observada no Brasil, de forte contração do emprego, grande número de trabalhadores autônomos ou precarizados, salários baixos e pobreza, também é observada em outras partes do mundo, inclusive nos países onde há também forte apelo à implementação da ideologia neoliberal na esfera econômica, onde milhões de pessoas não conseguem encontrar trabalhos remunerados e milhões mais vivem com salários de pobreza

No Brasil, as crises econômicas e as opções macroeconômicas estão produzindo problemas ainda maiores em relação à criação de empregos que dificilmente serão resolvidos no curto e médio prazo. A desindustrialização que o país vem vivenciando nas últimas quatro décadas reduz ainda mais o potencial de criação de empregos e mostra que o caminho para a geração de trabalho e renda não poderá prescindir da atuação direta do Estado.

Soma-se a isso o fato que nas passagens entre as crises cíclicas do capitalismo, o que se constata é que as oportunidades de trabalho criadas nunca são suficientes para todos que estão procurando emprego (TCHERNEVA,2020), sendo o ritmo da criação de empregos insuficiente a cada crise que passa. Ampliando o problema, calcula-se que após as recentes crises mundiais, o crescimento observado no PIB está sendo absorvido pelos 10 % mais ricos, ampliando ainda mais a desigualdade e concentrando a renda no topo da pirâmide mais rica da população mundial.

A ideia utilizada pelas vertentes ideológicas que defendem a utilização do desemprego como mecanismo de regulação econômica vem da afirmação recorrente que os empregos são abundantes e o desemprego provém de uma falha ou incapacidade individual. “Na realidade, mesmo para aqueles que tomam “as decisões corretas”, o mercado de trabalho não apresenta um jogo justo.” (TCHERNEVA,2020)

Essa política adotada de estímulo ao desemprego para “correção” de outros indicadores econômicos produz consequências ruins, como, por exemplo, gerar ausência de continuidade das pessoas no mercado de trabalho, prejudicando ou interrompendo a constante formação que a situação de estar trabalhando proporciona. A ociosidade leva a uma perda da capacidade formativa e desatualização e é também utilizada como discurso das empresas para não contratar ou para contrariar propostas estatais que levem a ações diretas de combate ao desemprego, criando um efeito nocivo que retroalimenta o desemprego e a precarização. “As empresas não gostam de contratar pessoas desempregadas, especialmente as que estão há muito tempo nessa situação. A marca do desemprego é o maior obstáculo para o alcance de bons empregos.” (TCHERNEVA,2020)

O fenômeno atual do desemprego se assemelha a uma pandemia, se alastrando na população principalmente em momentos de crises cíclicas do atual sistema econômico, produzindo seu efeito de repetição periódica, criando uma permanente situação de crise e falta de trabalho que se acentua a cada momento, impactando a criação de novos empregos.

O pesquisador André Luís Cabral Lourenço também comenta sobre os efeitos do desemprego em nossa sociedade

Há muitas evidências que o desemprego possui muitos efeitos de longo alcance além da perda de renda, incluindo dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, de habilidade e de autoconfiança, aumento das moléstias e da morbidade, ruptura de relações familiares e da vida social, piora da exclusão social e acentuação das tensões raciais e da assimetria de gênero, além do medo do desemprego reforçar as estruturas de dominação social e política (LOURENÇO,2012)

Ainda segundo o economista André Lourenço sobre as teses e defesas dos economistas atuais que balizam as principais tomadas de decisão no Brasil, as escolhas das vertentes de economistas que hegemonizar o debate nas decisões governamentais e do mercado focam em medidas que visam o desemprego:

Os economistas ortodoxos do novo consenso consideram que a flexibilização do mercado de trabalho seria o caminho para reduzir o emprego estrutural pois acreditam que reduzindo o poder de barganha dos trabalhadores aumentaria a possibilidade de empregabilidade, uma teoria que não se concretizou em termos práticos ainda. (LOURENÇO,2012)

Esse mesmo grupo de economistas ortodoxos entende ser necessária uma taxa natural de desemprego para manter a inflação estável, caso contrário, poderá ser desencadeado um processo de aumento cumulativo da mesma bem como a visão de que o quadro decorrente do exército industrial de reserva será política e economicamente insustentável na ausência de uma superação revolucionária do modo de produção capitalista. (LOURENÇO,2012). A Reforma Trabalhista de 2017 no Brasil foi feita também com essa perspectiva e seus resultados foram um fracasso: a inflação cresceu, o desemprego se manteve elevado e a informalidade cresceu.

Vertentes mais keynesianas, por sua vez, parecem confiar na capacidade de políticas de aceleração do crescimento para eliminar o desemprego estrutural. Enquanto a economia não cresce o suficiente para incorporar toda mão de obra desempregada, apoiam, todavia, programas paliativos de transferência de renda.

Sobre o fenômeno do desemprego e sua apropriação ideológica por vertentes de economistas que estavam alinhadas aos interesses de grupos econômicos hegemônicos aparece o entendimento que o desemprego propicia melhores condições de negociação para as elites por diminuir as pressões dos trabalhadores em relação às reivindicações de melhorias nas condições de trabalho, Keynes escreveu o que talvez tenha sido o início de um grande debate novo sobre o papel do Estado na criação direta de empregos:

A crença conservadora de que existe alguma lei da natureza que impede as pessoas de conseguir emprego, de que é imprudente empregar pessoas e financeiramente saudável manter um décimo da população na ociosidade por um período indefinido é totalmente inverossímil(...). Tentaremos mostrar-lhes que as novas formas de emprego são oferecidas, mais homens serão empregados, e esta é uma conclusão tão óbvia como parece, não contendo nenhuma armadilha oculta: colocar os desempregados para trabalhar em tarefas úteis, terá as consequências que parece que deveria ter, ou seja, aumenta a riqueza nacional; e a noção de que, por tortuosas razões, vamos nos arruinar financeiramente se usarmos esses meios para aumentar nosso bem estar é o que parece ser- um fantasma (KEYNES,1972, pp 90-92)

Para justificar o discurso do desemprego, tenta-se relacionar outros efeitos macroeconômicos com a empregabilidade ampla. Randall Wray analisou em seu trabalho que

“muitos, talvez a maioria dos economistas, duvidam de que seja possível alcançar alguma coisa perto de 3 % de taxa de desemprego sem ao mesmo tempo induzir a aceleração da inflação.” (WRAY,2003).

Ainda segundo Wray, ao comentar em relação aos efeitos da política atual de atuação do governo e seus efeitos na inflação, afirma que

A política atual requer que o governo pague preços de mercado pela maioria das coisas que compra, o que significa que o governo não tem escolha, salvo forçar uma baixa, ou desemprego nos mercados a fim de combater a inflação. Em outras palavras, no sistema atual, o pleno emprego e a estabilidade de preços são inconsistentes, exatamente como muitos economistas argumentam. (WRAY, 2003)

Isso acaba gerando um ciclo vicioso que obriga os agentes públicos a intervirem na economia no sentido de controlar os picos inflacionários, utilizando de instrumentos que acabam agravando o problema do desemprego.

As forças que pressionam o Estado brasileiro e suas estruturas utilizam o desemprego como política permanente para regular o estoque de mão de obra e com o argumento de combater a inflação. Essa política permanente que conta com o apoio de vertentes de economistas consolidou uma verdadeira muralha em relação ao debate de políticas de desemprego mais efetivas que busquem o alcance do pleno emprego, utilizando preceitos macroeconômicos por eles defendidos que relacionam às pressões inflacionárias à empregabilidade.

Atualmente o governo decide a quantidade de recursos (incluindo trabalho), que deseja comprar, e paga então preços de mercado por virtualmente tudo que compra(...). Se resultar em inflação, o governo deve então forçar uma queda do nível de atividade no setor privado para tentar reduzir a pressão do mercado sobre os preços. Essa queda no nível de atividade se expressa como desemprego. (WRAY, 2003)

Por trás desse pensamento está a forte pressão de parte das organizações representantes do empresariado que utilizam a mão de obra desempregada com o objetivo de ampliar a precarização e estagnar ou reduzir salários através de um grande estoque de trabalhadores desempregados ou precarizados que acabam também pressionando o mercado de trabalho assalariado, que por conseguinte enfrenta maiores dificuldades de ampliar seus direitos.

Afinal, o desemprego e a queda da massa salarial no médio e longo prazo também ocasiona o enfraquecimento do poder de luta dos trabalhadores e sindicatos, podendo levar a um maior grau de monopólio que retarda a produção no longo prazo. As modificações do grau de monopolização empresarial são de importância decisiva para a distribuição de renda entre

os trabalhadores e “sindicatos fortes podem modificar o grau de monopolização pois podem reduzir as margens de lucro. (KALECKI,1977(1))

1.3 Políticas Sociais em disputa e a Constituição Federal de 1988: apesar de direitos constitucionais e universais, trabalho e renda ainda não tiveram uma política pública permanente

A trajetória do histórico de políticas sociais no Brasil é marcada por muitas lutas e conquistas dos movimentos sociais. Essas conquistas se transformaram em políticas públicas que visaram corrigir ou amenizar problemas sociais graves, como desemprego, desalento, fome, déficit educacional.

Pode-se observar, no entanto, que as políticas sociais no Brasil tiveram um percurso marcado pela descontinuidade e inconstância, principalmente pelo fato de parte da elite nacional, culturalmente dominada em suas entranhas por uma mentalidade colonial e escravista, alimentar um conflito permanente contra qualquer tipo de política pública voltada para a libertação dos mais pobres e diminuição da desigualdade social.

Esse percurso errático referente ao histórico das políticas sociais no Brasil tem um capítulo importante, fundamental e transformador: a assembleia constituinte de 1988 que culminou com a promulgação da atual Constituição brasileira, conhecida como a Constituição Cidadã.

A mobilização popular que sustenta a construção da Constituição de 1988 foi alavancada por grande insatisfação gerada na sociedade por mais de vinte anos de regime de ditadura militar, período marcado pelo autoritarismo, corrupção, aumento da desigualdade social, instabilidade econômica e ausência de direitos fundamentais.

Essa força das mobilizações sociais propiciou a inclusão na Constituição Federal de leis e garantias fundamentais bastante avançadas do ponto de vista social, mesmo com a oposição de grande parte da elite econômica brasileira, segmento da sociedade culturalmente alinhado ao ideário de dominação, avesso às ideias de transformação social baseadas na redução das mazelas sociais. Como expressei anteriormente e reafirmo, essa elite foi acostumada a tratar outras classes sociais através de princípios escravistas, inclusive influenciando a mentalidade

dos excluídos com táticas diversas. Apesar disso, a força da mobilização social em 1988 propiciou avanços importantes.

A constituição brasileira não é do tipo liberal, ela condiciona a ordem econômica ao Estado social, trazendo que o ordenamento da vida econômica deve corresponder aos princípios de justiça e garantir a todos uma vida digna. (TEIXEIRA, 2019)

Para entender o contexto em que se deu a disputa da Constituinte, Marcelo Manzano traz importante análise daquele momento histórico que gerou um arcabouço de normas bastante avançado do ponto de vista social.

Se por um lado a tarefa é facilitada pelo fato de se ter condensado no tempo – durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 – um amplo esforço nacional que mobilizou diversos setores da sociedade e redefiniu os marcos legais da democracia que se reiniciava, por outro lado, deve-se reconhecer que, face a seu resultado paradoxal, ambíguo e seu caráter um tanto demiúrgico, a Constituição Federal de 1988 (CF88) permanece como um teimoso enigma de nossa história política (MANZANO, 2017)

Elaborada em um momento de grande efervescência política da história nacional, o caráter progressista da Constituição de 1988 tem sido atribuído, com razoável frequência, ao reflexo tanto dos anseios democráticos e de uma certa reverência ao cidadão (BOSCHETTI, 2006, p.142-144) quanto do medo do arbítrio que emergiram entre a sociedade brasileira durante a experiência de “modernização conservadora” levada a cabo pelo regime militar.

A temperatura política elevada daqueles anos e a crescente pressão de organizações e movimentos populares sobre o Congresso parecem ter jogado papel relevante “para empurrar o centro político um pouco mais para a esquerda, colocar a direita política na defensiva e estimular a pequena bancada da esquerda a assumir a ofensiva nas subcomissões e comissões.” (MANZANO,2017)

Mesmo diante da reação do bloco conservador que tentou alterar e emendar temas que eram mais seus, a constituição ficou mais com a cara das forças progressistas minoritárias em seu interior do que ao modelo pretendido pelo conservadorismo majoritário.

Manteve-se na Carta um “conteúdo inapelavelmente inovador, democrático e igualitário” (ARAÚJO, 2009, p. 52), manifesto, entre outros, não só pela consagração de dispositivos que garantiram a defesa da empresa nacional, a forte presença do Estado na economia, a proteção estendida aos trabalhadores e a ampliação dos direitos sociais, mas principalmente pela forma como se condicionou a livre iniciativa ao valor social do trabalho (art. 1º) (MANZANO,2017)

A unidade entre os setores que fizeram a resistência institucional na ditadura dentro do PMDB, o novo sindicalismo que surgia trazendo consigo a criação do Partido dos Trabalhadores, da CUT e do MST e a esquerda tradicional ajudou bastante na ocupação dos espaços na assembleia constituinte. Vinham com muita força dos movimentos das diretas já. (MANZANO 2017)

Apesar da aparente derrota, os setores conservadores brasileiros mantiveram uma campanha de não aceitação da nova constituição, tentando descredibilizá-la mais uma vez com discursos de ordem econômica. Essa “não aceitação” dos direitos conquistados na Constituição federal de 1988 por parte das elites nacionais atrapalhou a implementação efetiva dos direitos sociais presentes na carta. Mesmo assim, a constituição federal de 1988 representa fundamental passo para o avanço e implementação de uma política social efetiva no Brasil que resolva a questão do desemprego, já que cita explicitamente que o emprego e renda são direitos fundamentais.

A ação do Estado através de políticas sociais tem bastante influência no processo de desenvolvimento de um país, sendo irradiadora de uma série de relações e dependências. Segundo Jorge Abrahão de Castro, a política social em seu estágio mais avançado se faz presente mediante complexos esquemas de distribuição de renda, produção e provisão de bens e serviços, distribuição de ativos patrimoniais, aplicando significativas parcelas do produto interno bruto além de regular alguns setores do mercado e empregar expressiva parcela da força de trabalho do país. (CASTRO, 2012)

A adoção de políticas sociais com o objetivo de proteção social e promoção social, se bem implementadas, representam também importante fator de desenvolvimento econômico de determinada sociedade, sendo o seu gasto financeiro na adoção das estratégias transformado em investimento importante para a população como um todo. Podemos exemplificar como políticas sociais adotadas no Brasil a seguridade social, por exemplo, que foi construída ao longo do século XX através de leis de proteção erráticas e não universais, que finalmente foram consolidadas na CF de 1988 de forma mais universal e permanente.

Segundo Castro, as políticas públicas brasileiras são implementadas através de organismos estatais em três tipos de programas: garantia de renda, garantia de oferta de bens e serviços sociais e regulação. A Constituição Federal de 1988 trouxe importante elemento na consolidação e busca de um caráter mais permanente e universal das políticas sociais brasileiras,

impondo e ampliando a responsabilidade pública no financiamento das políticas, trazendo um aumento significativo no investimento social brasileiro. (CASTRO, 2012)

A Carta também foi importante no capítulo referente ao financiamento, criando organismos para planejar e executar as políticas sociais, além de integrar recursos importantes. No novo arranjo de governança das relações federativas, a CF/88 redistribuiu a oferta e gestão de serviços sociais, aumentando também as receitas vinculadas, ampliando a capacidade dos entes federados em financiar os investimentos nas políticas sociais.

A Constituição Federal de 1988 foi importante marco na concepção de políticas sociais universais, avançando os direitos fundamentais para as áreas de educação, saneamento, habitação, trabalho, entre outros. Importantes avanços no ordenamento jurídico que ainda não se transformaram em realidade completa, apesar dos inegáveis avanços observados em quase quarenta anos de sobrevivência da Carta de 1988.

Muitos desses importantes avanços estão sendo alterados continuamente por medidas que estabelecem a desvinculação de receitas e retiram recursos previstos para as políticas sociais para atender outras finalidades como, por exemplo, pagamento de juros e serviços da dívida pública. Como ressaltado no início do capítulo, a disputa constante em nossa sociedade permanece e é marcada por uma forte atuação de uma elite culturalmente colonial e escravista, que usa toda sua influência e localização nos espaços de poder para reduzir direitos sociais e ampliar a dependência da população aos interesses privados.

Assim, a descentralização da aplicação das políticas sociais avançou, mas esbarrou numa grande dependência de recursos centralizados na União, atrapalhando na execução dos programas. A estrutura tributária brasileira também não contribuiu para a ampliação do financiamento de políticas sociais por parte do Estado.

Outro importante debate que se impõe no estudo e prática de políticas sociais é em relação à escolha entre focalização e universalização. Tende-se a considerar que a universalização representa a melhor escolha para a adoção e práticas de políticas sociais. Para Célia Lester Kerstenetzky em seu artigo "Políticas sociais: focalização ou universalização?", a decisão sobre qual modelo adotar deve-se pautar pelo estabelecimento de um marco de justiça social ou retributiva, através de métodos quantitativos e qualitativos de análise.

Sem uma política pública efetiva e permanente de combate ao desemprego, o que se observa ao longo da história brasileira é a adoção de políticas focalizadas que buscam minimizar outros problemas sociais que acabam tendo origem basicamente na falta de trabalho e renda.

Assim, é premente o debate sobre a efetividade permanente também das políticas focais para a resolução de problemas universais, que são aplicadas em elos mais fragilizados da sociedade que necessitam de incentivos básicos como, por exemplo, a renda básica de cidadania voltada para nichos vulneráveis.

Podemos observar que a focalização tem também seus pontos positivos, como por exemplo a centralidade de ação em um objetivo concreto e específico, na busca de solução de um problema definido a partir de um conhecimento mais denso de aspectos demográficos, sociológicos e territoriais da situação retratada. Também pode-se observar na focalização um caráter reparatório que complementaria as políticas sociais de caráter universal criando as condições para populações e grupos historicamente alijados de condições sociais mais favoráveis por conta de situações típicas de um passado de exploração como a escravidão, a exploração de empregadores a seus empregados, a ausência de oportunidades na área educacional, etc.

Podemos citar como exemplo o direito à educação, universal e garantido na Constituição de 1988. Quando observamos na realidade, muitas pessoas em situação vulnerável não apresentam as condições básicas para utilizar desse direito, sendo uma política focada de incentivo como cotas ou ajudas financeiras um impulso fundamental para reparação de problemas sociais históricos. Nesse caso, a focalização complementaria e ajudaria na universalização efetiva de um direito previsto no ordenamento jurídico.

A Constituição Brasileira de 1988 apresenta avanço histórico inegável em relação à instituição de um marco legal permanente no sentido da universalização de direitos sociais importantes que ao longo da história brasileira foram negligenciados ou precarizados pelas instâncias de poder, sejam elas públicas ou privadas.

A aplicação desse ordenamento jurídico complexo encontra ainda bastante resistência em nossas estruturas de poder, principalmente pela disputa ideológica implementada pela elite de herança colonial que é avessa à redistribuição de renda e redução das desigualdades. Os ataques desse grupamento vão desde a tentativa e consolidação de se alterar a constituição, como foi o caso da reforma da previdência, até a asfixia financeira, como foi o caso do teto de gastos.

Assim, os direitos sociais são elementos de constante disputa e o fortalecimento depende tanto da conjuntura como do resultado efetivo dos modelos adotados.

A Constituição Federal de 1988 garante, em seus princípios fundamentais, os valores sociais do trabalho e no capítulo II, sobre os direitos sociais, define em seu artigo 6º que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Ainda acrescenta no parágrafo único desse mesmo artigo que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

Portanto, o trabalho e renda configuram direitos sociais e faz-se urgente a necessidade de políticas públicas adequadas que garantam que esse direito seja exercido pelas pessoas no Brasil. Em relação às políticas públicas relacionadas ao trabalho e renda no Brasil, podemos citar várias experiências de programas diretos como as frentes de trabalho no nordeste, o programa de Sarney de 1988, criação de empregos públicos através da expansão de atividades das estatais e da abertura de postos de trabalho e realização de concursos públicos, programas regionais de frentes de trabalho como o recente Acelera DF. Todas as iniciativas adotadas não cumpriram o papel de serem programas permanentes e nacionais, sofrendo das consequências dessa característica, resultando em descontinuidade e ineficácia no longo prazo.

CAPÍTULO 2

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO:
CONCEITUAÇÃO, BREVE HISTÓRICO E
EFEITOS SOCIAIS**

A falta de solução permanente para o problema histórico do desemprego estrutural brasileiro e o fato dessa situação desencadear outros problemas sociais crônicos trouxe a necessidade de o Estado pensar políticas sobre o tema. As experiências resultaram em políticas públicas focalizadas na resolução de cada situação específica ou em políticas compensatórias que buscam mitigar os efeitos do desemprego na vida das pessoas e das famílias. Apesar desse histórico de adoção de políticas públicas, elas até o momento não resolveram a questão do desemprego estrutural. Apesar disso, a atuação do Estado em diversas situações pode ajudar a fortalecer a adoção de uma política universal de combate ao desemprego estrutural. O objetivo deste capítulo é fazer um histórico sobre algumas dessas experiências focalizadas e suas relações com a questão do trabalho e emprego.

2.1 O papel do Estado no planejamento do desenvolvimento nacional

Na falta de uma política permanente e efetiva de combate ao desemprego estrutural no Brasil, outras políticas públicas foram adotadas ao longo da história brasileira com o objetivo de resolver esse e outros problemas, sempre atuando em períodos de tempo específicos. Nenhuma iniciativa ainda conseguiu resolver esse problema crônico presente no mercado de trabalho nacional, mas foram importantes para ampliar o debate sobre a importância da atuação estatal no sentido de resolver problemas sociais.

No texto “As estruturas elementares das políticas públicas”, de Geraldo di Giovanni, é feita uma abordagem integrada para a análise de políticas públicas. Entende a política pública para além da intervenção do Estado numa situação social considerada problemática, mas sim como uma forma de exercício de poder nas sociedades democráticas (GIOVANNI, 2009). No campo político as políticas públicas convivem com o corporativismo, coronelismo e populismo, se observando fortes características inerentes das culturas políticas nacionais

na medida em que a realidade a que se refere existe num processo constante de transformações históricas nas relações entre estado e sociedade, e que essa relação é permeada por mediações de natureza variada, mas que, cada vez mais estão referidas aos processos de democratização nas sociedades contemporâneas (GIOVANNI, 2009).

A importância do debate de políticas públicas pode ser devido a quatro fatores históricos marcantes: de natureza macroeconômica, onde a adoção de política de matriz relativas ao bem

estar social provocaram grandes mudanças sócio econômicas nas sociedades no pós segunda guerra mundial; de natureza geopolítica, por conta da forte polarização oriunda da disputa ideológica entre os mundos capitalistas e comunistas, sendo necessária a adoção de políticas públicas para contraposição da propagação das ideias socializantes nos países dito capitalistas; de natureza política, com a ampliação dos campos de representação política, no direito do voto, movimentos sociais e novas formas de associação e participação; e de natureza cultural e sociológica, com grande transformação demográfica, tecnológica e de valores culturais.

Para Geraldo di Giovanni, é preciso ampliar a conceituação sobre políticas públicas considerando esses aspectos historicizados. Também é preciso analisar os elementos componentes das estruturas formais que têm servido de base para os processos de avaliação de políticas públicas. As estruturas substantivas, os atores, grupos e instituições também fazem parte importante das análises de políticas públicas e que agem também a partir de seus interesses e objetivos, influenciando as tomadas de decisão e a implementação das práticas, podendo ser interesses de acumulação de capital, acumulação de poder políticos ou acumulação de recursos de bem estar, por exemplo. O autor foca também na análise da estrutura material, financiamento, custos, suportes. E por fim, a estrutura simbólica, analisando que existe um acervo de ferramentas de intervenção e conhecimentos, realidades sociais orientadas por valores, que também influenciam a adoção das políticas públicas.

Assim, as políticas públicas têm como principal ator interveniente o Estado e, dependendo de sua formulação e aplicação, podem contribuir para a melhoria da vida das pessoas de uma sociedade, distribuição de renda, redução da pobreza e desigualdade e ampliação da percepção e defesa da democracia.

A disputa política em torno das políticas públicas tem a ver com os próprios debates culturais e políticos de cada sociedade, transparecendo os conflitos de classe e as percepções socioeconômicas oriundas do debate histórico, principalmente no último século de ascensão e ápice do sistema capitalista e das experiências de Estado de Bem Estar Social. É importante considerar que o avanço das políticas públicas no século XX estão fortemente conectadas com as experiências de implementação do Estado de Bem Estar Social nos países da Europa Ocidental.

Apresento aqui uma conceituação sobre políticas públicas tendo como fonte o trabalho “Política Social e Desenvolvimento no Brasil”, de Jorge Abrahão de Castro para a partir dessas

conceituações discutir como as políticas públicas podem atuar reduzindo ou aumentando as desigualdades.

No artigo “Política social e desenvolvimento no Brasil” (CASTRO, 2012), de Jorge Abrahão de Castro, fica destacado que as políticas sociais são elementos fundamentais para o processo de desenvolvimento de uma sociedade e que culminam em outros avanços desencadeados pela ação inicial e continuada proporcionada pelas políticas estatais, podendo estabelecer-se por diversas vertentes como distribuição de renda, disponibilização de bens, serviços, redistribuição de ativos patrimoniais tendo papel distributivo e também regulados no sistema socioeconômico.

O autor entende como política social o “conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado (CASTRO, 2012)”. A política social busca a realização de objetivos relacionados à proteção e promoção social através também da oferta de bens e serviços pelo Estado de forma diferente que o objetivo buscado pelas empresas privadas. Um dos exemplos da proteção social é a seguridade social que, baseando-se principalmente no princípio da solidariedade, propicia garantias mínimas de renda para uma grande parte da população.

Há um importante debate político em torno do papel, importância e impactos das políticas de seguridade social ao longo dos últimos dois séculos. Os ideólogos de um estado menos atuante nesse campo buscam focar no que eles chamam de custo financeiro da seguridade social, batendo na tecla de um suposto déficit das contas públicas a ser equacionado principalmente pela redução de investimentos em seguridade social. O objetivo principal desse espectro da sociedade é utilizar os recursos públicos para investimentos em grandes empresas privadas.

Uma descontinuidade em políticas de seguridade acaba acarretando outras situações ruins, já que o desinvestimento na seguridade social, além de aumentar indicadores sociais nocivos como pobreza, violência, fome, miséria, também desaquece a economia e concentra riqueza. Assim, uma importante política pública focada no desenvolvimento social está historicamente ligada ao fortalecimento da seguridade social.

O surgimento desse debate caminha muito próximo ao crescimento do mundo industrial e, conseqüentemente, ao fortalecimento do ideário econômico vigente, onde uma grande massa de desvalidos se aglomera nos centros urbanos trazendo ameaça constante e explosiva aos interesses dos donos dos meios de produção.

No debate sobre o avanço do conceito de seguridade social, é preciso ter claro que há a necessidade também de se repensar essa política pública para que ela adquira cada vez mais um caráter libertador e não somente de sobrevivência e amortecimento. A expansão das ofertas de bens e serviços por parte do Estado também está no cerne das políticas públicas: educação, saúde, água, energia elétrica, bancarização, informação.

A combinação desses elementos, se utilizados de forma qualitativa e universalizante, tende a ampliar a justiça e coesão social, trazendo maior equidade. Há também o debate que interliga os incrementos na produtividade com a adoção correta de políticas sociais. As instituições estatais têm papel fundamental no processo de desenvolvimento e sustentabilidade de uma sociedade, além de contribuir também para o fortalecimento do ambiente democrático.

Para as questões ambientais também se mostra determinante a implementação de políticas estatais efetivas, já que frequentemente as políticas ambientais contrariam interesses de grupos econômicos que acabam exercendo grande pressão para o afrouxamento das medidas restritivas. Jorge Abrahão ainda analisa o histórico das políticas sociais brasileiras, considerando-as específicas e com baixa coordenação e com grandes desafios em termos de universalidade, integralidade e qualidade dos bens e serviços (CASTRO,2012). As políticas de garantia de renda, por exemplo, podem ser observadas na história das políticas públicas brasileiras sob a modalidade de aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, auxílio monetário.

Este subcapítulo também tem o objetivo de mostrar a importância do processo de planejamento para o desenvolvimento de um país. No governo Bolsonaro, observamos um descaso com relação a esse tema, exemplificado, por exemplo, pela separação não justificada do processo de planejamento e execução orçamentária, explicitado pela junção do Ministério do Planejamento ao Ministério da Fazenda.

Fica transparente que o objetivo dessa ação foi a subordinação do processo de planejamento a uma agenda de mercado e de conseqüente redução do Estado, na qual o planejamento por parte do Estado parece ser um anacronismo. Na história brasileira diversas experiências mostram que o planejamento foi aliado do desenvolvimento, como, por exemplo, o Plano de Metas de JK. Outra experiência recente foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo Dilma, apesar de não ter sido exitoso em promover um ciclo de desenvolvimento sustentável. Esses exemplos mostram que o papel do Estado pode ser

fundamental para a economia nacional do ponto de vista do crescimento econômico e aumento da renda.

Segundo o artigo “Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil”, de Anita Kom (KOM,1994), as experiências de organização da economia a partir de um planejamento mais elaborado começam a se consolidar no Brasil a partir da década de 1940, mas ainda restringidas a medidas setoriais sem coordenação mais global do processo orçamentário. Só com o Plano de Metas em 1956 podemos observar uma iniciativa mais abrangente, de caráter nacional e focada em aspectos orçamentários, utilizando-se de órgãos governamentais para apoio administrativo, com articulação entre o capital privado e estatal, ajudando no processo de industrialização acelerado nesse período, buscando a substituição de importações.

O impulsionamento de setores como o de energia, transporte e alimentação foi o foco do programa, com forte participação também de investimentos estrangeiros. Os investimentos tiveram importante influência no crescimento global da economia nacional através de seus efeitos multiplicadores, crescimento da demanda agregada e aumento do produto real a partir da elasticidade das condições de oferta interna.

A política cambial e as taxas de importações foram instrumentos também utilizados para impulsionar o plano de incremento da produção industrial nacional, propiciando nas décadas subsequentes taxas de crescimento econômico substanciais. O processo entrou em fase de estagnação a partir de 1964 e o processo inflacionário foi consequência adversa de cenários subsequentes.

A partir do Plano de Metas, vemos uma mudança na postura governamental em relação ao planejamento orçamentário, mas mantendo uma relação forte com o direcionamento das políticas econômicas focadas em grupos economicamente hegemônicos. O papel do Estado se mostra fundamental nas políticas de impulsionamento e direcionamento econômico e, no Plano de Metas, toma um rumo voltado para a industrialização.

Os efeitos de curto e médio prazo desse planejamento orçamentário voltado para a industrialização, demanda interna e substituição das importações são evidentes: aumento do emprego, do produto interno bruto, da renda média do trabalhador assalariado. Mas a experiência mostra que a dosagem das políticas estatais de incentivo à produção e à demanda precisa estar sempre em monitoramento, para que não ocorram efeitos colaterais adversos que possam pôr em risco o sucesso dos investimentos e incentivos estatais que visam uma aceleração econômica.

No caso do Programa de aceleração do Crescimento, por exemplo, tivemos diversas medidas estatais importantíssimas que propiciaram um incremento em áreas fundamentais como infraestrutura, transportes, construção civil. Incentivos fiscais em atividades industriais ligadas ao consumo também geraram um aumento da produção.

Tal programa trouxe importante aumento no produto interno bruto, redução da taxa de desemprego, redução da pobreza e desigualdade social. De um ponto de vista histórico, foi fundamental para um planejamento de longo prazo visando a modernização da infraestrutura nacional, mas que não tiveram uma continuidade que levasse à situação de pleno emprego, por exemplo.

Fatores políticos internos que propiciaram um golpe congressista contra a presidente eleita podem ajudar a explicar essa situação. A situação subsequente ao golpe trouxe para o poder uma elite mais vinculada ao capital financeiro e ao agronegócio exportador, fazendo com que as políticas macroeconômicas (monetária, cambial e fiscal) estivessem vinculadas com os interesses dessas classes.

Concluimos que é fundamental um planejamento orçamentário que analise cenários de curto, médio e longo prazo, e que vise um fortalecimento da atividade econômica com distribuição de renda. Além disso é fundamental a análise constante do cenário macroeconômico mundial, levando em consideração o caráter cíclico das crises capitalistas. Para isso, as áreas de planejamento e execução devem estar separadas em constante diálogo.

2.2 Marcos da proteção social no Brasil

A virada do século XX para o século XXI viu a emergência de um novo paradigma de proteção social. Esse subcapítulo busca contextualizar o tema da proteção social e o contexto ideológico em que suas ações foram pensadas, tanto na Europa como no Brasil.

Para contextualizar esse debate, vamos abordar o tema da construção da ideia da instituição de uma renda básica mínima para as pessoas. Phillippe Van Paris (PARIS,2006) foca no conceito de *renda básica de cidadania*, que é uma renda paga por uma comunidade a todos os seus membros, sem a necessidade de contrapartida ou comprovação de renda. Para o autor,

o termo *renda básica* tem a vantagem de sugerir uma renda mínima para as pessoas, mas a desvantagem de estar se referindo às necessidades básicas.

Já no século XVI circulavam ideias do estabelecimento de uma renda mínima garantida para as pessoas. O debate se intensificou de fato nas vésperas da primeira guerra mundial. Até o século XVI, a assistência aos necessitados foi em grande parte obra da iniciativa privada coordenada na Europa por congregações religiosas e tinha como objetivo tentar, por motivos religiosos, salvar os corpos e mentes tentando minimizar os efeitos da pobreza e miséria por meio de ações muito pontuais.

Não havia nesse contexto a noção do debate sobre a renda mínima. Já nesse período começou a circular que os poderes públicos poderiam gerir melhor programas de distribuição de renda.

Um dos motivos que levou a várias cidades europeias no século XVI a adotar programas diretos de ajuda aos mais pobres foi a necessidade de se prevenir contra revoltas populares causadas pela carestia. Um grande debate que persiste até hoje e se mostra nos números das pesquisas demográficas é a ligação direta entre o aumento dos índices de violência urbana e rural com o aumento da desigualdade social.

Sobre as opiniões contrárias aos programas de renda mínima, já nessa época os debates sobre os efeitos dos programas de distribuição de renda se voltavam para as consequências de aumento do número de filhos e redução do trabalho dos mais pobres.

No século XIX, com o fortalecimento das indústrias, a migração populacional para os centros urbanos e a crescente tensão social provocada pelas contradições geradas pelo próprio sistema capitalista hora se fortalecendo, começam a ser implementados os modelos de seguridade social, formas de auxílio que ultrapassam o escopo somente dos indigentes.

Essa proteção esteve fortemente ligada à proteção do trabalho assalariado para proteção da família em relação ao envelhecimento, doença, falecimento e invalidez. O problema do sistema de seguridade nascido nesse período foi a exclusão daqueles que não tinham acesso à condição de trabalhador formal características daquelas sociedades. Assim, a seguridade social não substituiu a necessidade de se pensar num programa de renda mínima.

Durante a segunda metade do século XX os programas de garantia de renda sem contrapartida começam a ser implementados na Europa, sendo citados exemplos da Inglaterra e países nórdicos. Na França, apesar de tardiamente em relação aos seus vizinhos, o programa

de renda mínima se tornou um marco no debate sobre o tema. As origens das propostas desses programas também são diversas e envolvem a redução da pobreza, redução da tensão social, incentivo à imigração e estabelecimento de moradia em locais menos densamente povoados e até incentivo ao consumo para escoamento da produção.

Numa outra vertente, houve ainda os debates mais contemporâneos acerca da renda básica estiveram bem fortalecidos nos Países Baixos, dentro de um contexto de libertação das pessoas em relação ao caráter desumanizante do trabalho assalariado para permitir o desenvolvimento pessoal com independência e autonomia. Esse movimento também esteve fortemente ligado aos debates pela redução da jornada de trabalho.

A origem dos recursos a serem destinados aos programas de renda básica também traz debates que até hoje ressurgem, como a distribuição das heranças de pessoas falecidas

Assim, podemos sintetizar que o debate da proteção social e sua conceituação foi se alterando ao longo do final do século XIX e decorrer do século XX, dialogando de forma umbilical com a situação econômica e os enfrentamentos ideológicos inerentes da contradição permanente do sistema capitalista fortalecido e em constante crise. Desde a ideia de higienização do espaço urbano e controle dos corpos e das atitudes para controlar a massa de indigentes e “foras de controle”, passando pelo surgimento e fortalecimento da seguridade social para “cuidar” da classe operária até o aprofundamento dos debates sobre a necessidade de uma renda básica de fato emancipadora, podemos concluir que, como todas os debates e construções sociais, a proteção social também é campo de disputa ideológica importante e ferrenha.

2.3 A importância de políticas de trabalho e renda no debate de gênero

Um dos debates mais importantes no campo das lutas sociais da atualidade é o combate às desigualdades e violência de gênero. Vivemos em uma sociedade marcada pelo modelo patriarcal, com profundas raízes históricas moldadas ao longo de milhares de anos de formação cultural. Essas raízes são múltiplas, e a análise aprofundada sobre as causas e efeitos das questões de gênero pode abarcar diversas fontes de produção e reprodução da situação atual de desigualdade e violência, como a família, a religião, as instituições, produção cultural e outros.

O objetivo deste subcapítulo é focar no papel do Estado como transformador dessa realidade, a partir de políticas públicas de trabalho e renda efetivas que possam remodelar, a partir de atuação específica neste campo, todas as outras esferas de influências sociais, num caminho de equidade de gênero e redução dos problemas sociais relacionados a esse tema.

Há muita dificuldade, por conta do sistema econômico vigente e dos interesses difusos dos entes públicos, que o Estado consiga de fato executar políticas que consigam assegurar esses direitos a todos. O direito ao trabalho e renda, por exemplo, não conta com uma política permanente de Estado. Os interesses que definem as políticas de trabalho e renda estão muito focados no ponto de vista dos empregadores, que moldam as tentativas de políticas públicas para a geração de empregos no sentido de benefícios e vantagens para a classe empregadora privada.

Essa visão enviesada acaba desfocando a solução efetiva que deveria trazer uma lupa sobre os trabalhadores em vez de olhar somente as pessoas jurídicas. Nas mãos do sistema produtivo privado, as políticas de trabalho e renda acabam por reproduzir a lógica vigente no seio dessa classe, que é de exclusão, expropriação e acumulação de renda. Essa lógica, além de ampliar a tensão de classe e desigualdade social, reverbera em outros problemas, como desemprego, violência urbana, desigualdade de gênero, problemas nas áreas de saúde e educação.

Assim, a atuação e formulação principal das políticas de trabalho e renda deve se voltar para a visão do trabalhador e com foco na atuação do Estado como o principal fomentador social nesse sentido, através de políticas diretas nesse sentido. O trabalho e renda de fato sendo um direito a ser exercido pelo cidadão e garantido pelo Estado, e não uma busca constante por “benesses” do empresariado.

Estudando a presença feminina no mercado de trabalho, Silvia Federici (FEDERICCI, 2018) analisa em seu livro “A acumulação do trabalho e a degradação das mulheres”, que o Estado sempre interveio na reprodução social do trabalho, instituindo por exemplo, proibições nas leis, desde aspectos relativos à vida cotidiana, religiosa, comunitária, até econômica, que marcaram a atuação do Estado na reprodução do trabalho.

Também atuou fortemente através da privatização das terras, privando os trabalhadores de um trabalho coletivo não monetizado, para jogá-los como mão de obra para as recém desenvolvidas manufaturas e indústrias. A divisão sexual do trabalho configurou e reconfigurou as relações entre homens e mulheres. Essa divisão sexual do trabalho contribuiu para produzir

historicamente a discriminação sofrida pelas mulheres a partir do conceito de mão de obra não remunerada, por estar vinculada a um trabalho não remunerado do lar.

Na nova divisão do trabalho as mulheres se tornaram bem comuns, o trabalho das mulheres sendo considerado como bem natural, reduzindo ainda a dupla dependência quando trabalhavam de forma assalariada: dos empregadores e maridos.

As mulheres tinham direitos menores que os dos homens, nas áreas eleitorais, de trabalho, posses, etc. A divisão sexual do trabalho acabou moldando também as identidades dos indivíduos, as mulheres tendo sido prejudicadas nessa conjuntura histórica desde o período abordado pela autora com grandes consequências nos dias atuais.

Podemos citar como exemplo a situação das mulheres da época dos cercamentos na Europa, ainda agravada pela situação do confinamento ao trabalho reprodutivo em decorrência da grande redução da população após a peste e pressão social das classes abastadas pela retomada do crescimento demográfico com o objetivo de gerar mão de obra. Esse movimento prejudicou as mulheres na busca do trabalho remunerado, monetizado, que agora ganhava importância e substituiu o regime de trocas de serviços.

Essa atuação no modus operandi econômico da sociedade também moldou as relações de gênero na sociedade, ao atribuir às mulheres papéis familiares não remunerados na divisão do trabalho, excluindo-as do recente mundo capitalista monetizado que hoje molda as relações de poder estabelecidas na sociedade.

Assim, uma política social efetiva que queira discutir e solucionar os problemas históricos de desigualdade de gênero desencadeados também pela atuação do Estado de voltar para políticas efetivas de garantia de trabalho e renda para todos. Nesse sentido, outros desdobramentos interessantes podem surgir, tais como: como caracterizar o trabalho doméstico e a criação de filhos dentro dessa política? Do ponto de vista de política efetiva de trabalho e renda, esses trabalhos devem ser remunerados a partir de políticas públicas efetivas, não necessariamente voltadas somente para as mulheres.

A maior parte do trabalho doméstico em nossa sociedade é realizado pelas mulheres, e sim seria lógico que esse tipo de política direta de remuneração se voltasse só pra elas. Apesar disso, no debate de construção histórica pela igualdade de gênero, isso levaria a uma situação de assimilação de papéis de gênero já observada antes e que deve se buscar evitar.

Sobre isso, Judith Butler analisa em seu livro “Sujeitos do gênero/sexo/desejo”, que o debate em torno dos termos sexo e gênero traz, historicamente, um engessamento das categorias duais encerradas em suas explicações. Se o sexo vem do biológico, o gênero passa a ser algo culturalmente construído, discurso linguístico pré-determinado e fixo que, além de categorizar, serve para moldar os seres a partir da dualidade imposta. (BUTLER,2003)

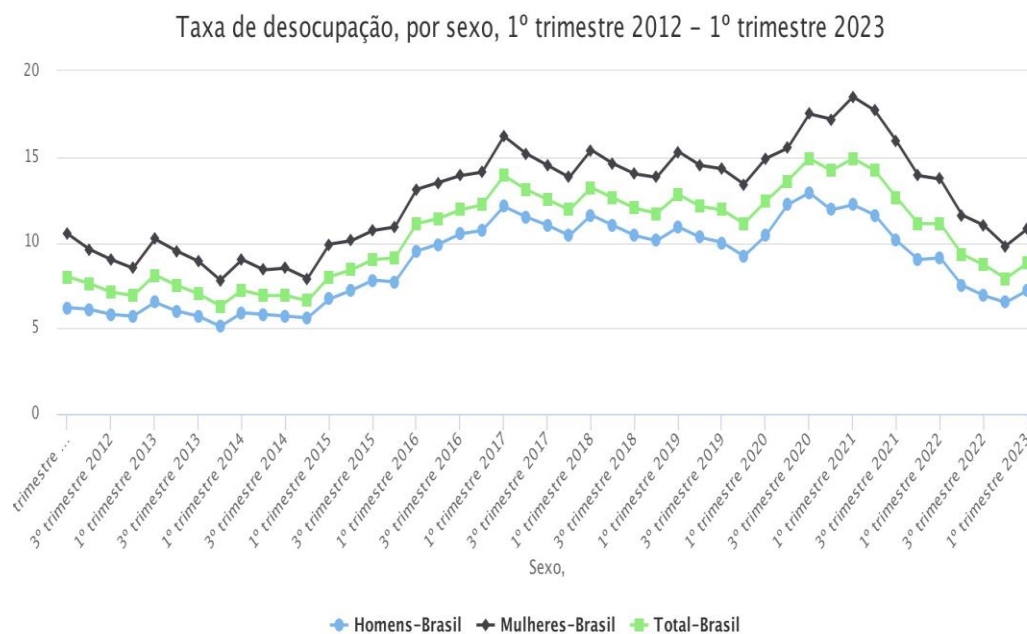
Assim, a identidade de gênero é construída como um agente implicado em sua formulação, sob uma compulsão sexual de moldá-lo, que não necessariamente vem do sexo, apesar de ter ligação histórica a essa identidade. Os conceitos difundidos de identidade de gênero podem levar a um determinismo social vinculado ao corpo como meio passivo, apesar do corpo ser em si mesmo algo em constante construção.

A luta das mulheres assim seguiu seu curso, tendo passado por diversas fases com seus momentos de autocrítica. No início do século passado, a universalização das reivindicações de luta buscou dar visibilidade no campo de um debate político reivindicativo.

Teve um papel histórico de unificar o debate e trazer à tona como sujeito de luta a pessoa mulher, compondo uma necessidade afirmativa em um primeiro momento de debates no campo feminista. Essa unidade linguística imagética apresentou ao longo do tempo suas limitações para o próprio campo de luta, ao manter unificado em conceito algo que é múltiplo, diverso e complexo, e não dar necessária importância para as questões de classe, primordiais nesse debate.

Se podemos afirmar que há um nível de opressão patriarcal que afeta todas as mulheres, é fundamental incluir no discurso os elementos de raça e classe, que interagem e potencializam a opressão para outros níveis.

A taxa de desemprego formal entre as mulheres hoje segue sua tendência histórica, de ser maior do que a dos homens. Na última pesquisa de emprego divulgada pelo IBGE, de outubro de 2020, a taxa de desemprego entre as mulheres brasileiras chega a 16,2 % e entre os homens, 11,7%. Se somarmos a isso a questão da raça, fica ainda maior a taxa de desemprego entre as mulheres negras. Se a instituição do auxílio emergencial, uma renda básica de cidadania vinculada ao período da pandemia de COVID-19, ajudou a resolver o problema crônico da miséria, ainda não soluciona a questão do trabalho e renda. Uma política de trabalho e renda não viria desassociada a uma política de renda básica de cidadania, seriam complementares.



Assim, o olhar dos debates de gênero deve se voltar mais fortemente para uma das raízes principais dessa questão, que a de desigualdade de classe. Políticas públicas que ajudem a reduzir essas desigualdades contribuirão para que as questões decorrentes delas sejam também atacadas. Essas políticas devem focar na situação efetiva de que todas as pessoas tenham um trabalho e uma renda, se procurarem.

Não havendo essa disponibilidade no mercado privado, o Estado entraria com efetiva oferta de postos em atividades sociais, que garantam a todas esse direito. Similar ao debate da educação e saúde, onde todos teoricamente têm o direito a uma vaga na escola e no hospital público, o Estado disporia de postos de trabalho e renda públicos para efetivar esse programa.

A profissão de empregada doméstica é um dos principais meios de sobrevivência dos quais mulheres que vivem sob condições sociais precárias podem dispor para obter renda. Desde a segunda metade do século passado, as empregadas vêm conquistando avanços em direitos e tentando suplantar as condições de servidão observadas na cultura escravagista ideologicamente e historicamente arraigada na sociedade brasileira, “marcos de uma herança do tempo do Brasil colônia que acabaram inscritas, a ferro e fogo, em sua estrutura social, econômica e política.” (TEIXEIRA, 2009)

Mesmo com esses avanços, as condições atuais de trabalho ainda permanecem exploratórias, na maioria dos casos. A situação de precarização, humilhação, assédio e baixa remuneração também é observada.

Recentemente tivemos o debate que culminou na lei que trouxe a conquista de alguns direitos trabalhistas essenciais para as empregadas domésticas. O projeto provocou reações conservadoras de parte da classe média e alta de nossa sociedade, que ainda convive com pensamento colonial, racista e classista, que se recusa violentamente a contribuir pela ampliação justa de direitos. Essa parte da sociedade ainda enxerga seus empregados domésticos como mecanismos de exercício de poder social.

A PEC dos direitos das trabalhadoras domésticas veio sendo elaborada desde 2008. Em abril de 2013 foi aprovada e promulgada no dia seguinte, assegurando direitos às empregadas domésticas como salário mínimo, jornada de trabalho e remuneração de horas extras. Alguns efeitos dependiam de regulamentação tais como seguro desemprego, remuneração do trabalho noturno. Em 2014 foi aprovada a emenda que garantiu o FGTS (TEIXEIRA,2019). Apesar dos avanços, a PEC não concretizou o princípio da igualdade substantiva que a constituição federal preconiza.

A reação provocada também foi um dos elementos impulsionadores às movimentações oriundas da guerra híbrida, ou revolução colorida, que geraram as manifestações de 2013 e alimentaram a sanha golpista de deputados e senadores ligados aos setores mais conservadores do país. Essa movimentação ocasionou o golpe de 2016, Impeachment ilegal da presidente eleita do Brasil, Dilma Rousseff. O golpe de 2016 foi apoiado por parte significativa da grande mídia nacional, mercado financeiro organizado e judiciário, sendo estigmatizado pela célebre frase de um de seus ideólogos: “com STF, com tudo.”

O golpe levou à presidência um dos principais articuladores do esquema, Michel Temer, que trabalhou no congresso uma série de retrocessos em direitos trabalhistas e sociais, culminando na Emenda Constitucional nº 95 que estabeleceu um teto de gastos públicos para um prazo de 20 anos. Junto com a reforma trabalhista de 2017, essas ações contribuíram para ampliar a precarização e flexibilização de direitos, praticamente institucionalizando o exército estrutural de desempregados presente em toda a história moderna brasileira.

O Brasil é um dos países com maior número absoluto de pessoas empregadas no trabalho doméstico. A importância dessa ocupação, majoritariamente feminina, está relacionada à trajetória de mulheres e meninas pobres no mercado de trabalho e ao contexto de profundas desigualdades raciais e sociais característicos do país. Relaciona-se ainda com a forma como o país organiza o sistema de cuidados, posto serem essas trabalhadoras, até hoje, a principal mão

de obra para o atendimento da demanda por cuidados de pessoas e da casa, em domicílios de classes média e alta.

No quarto trimestre de 2022, havia 5.833 milhões de pessoas ocupadas no trabalho doméstico no Brasil, o equivalente a 5,9% da força de trabalho. Entre 2013 e 2019, houve elevação da ocupação na atividade, que passou de 5.835 milhões para 6.171 milhões de pessoas (DIEESE 2022). O trabalho doméstico chegou a representar 6,7% do total de pessoas ocupadas no país. Mas o contingente de trabalhadores na atividade apresentou redução considerável, em 2020 e, especialmente, em 2021, em consequência, sobretudo, da pandemia da covid19. Entre os quartos trimestres de 2019 e 2021, houve redução de 474 milhões de pessoas.

Além de ser um ofício feminino, outra característica marcante do trabalho doméstico no Brasil é que ele está relacionado ao nosso passado escravocrata. Nesse sentido, há maior participação de mulheres negras na ocupação, com tendência de crescimento nos últimos anos. No quarto trimestre de 2022, as trabalhadoras negras representavam 67,3% do total de mulheres da categoria e as não negras, 32,7%. Em 2013, a participação de mulheres negras no trabalho doméstico feminino era de 63,9%, contra 36,1% de mulheres não negras. (DIEESE, 2023)

Em resumo, a Lei das Domésticas, ainda que tenha avançado em diversos aspectos legais, foi implementada em período de redução dos direitos trabalhistas e piora na qualidade do emprego no país, o que se refletiu no aumento da pobreza e extrema pobreza da categoria. Essa tendência coloca as famílias das trabalhadoras domésticas em situação de vulnerabilidade, considerando a crescente responsabilidade familiar dessas profissionais.

Outro indicador historicamente associado à má qualidade dos postos de trabalho no setor de serviços domésticos é a baixa proteção social. No quarto trimestre de 2022, somente 35,3% das trabalhadoras domésticas eram contribuintes da Previdência Social,

Em relação à forma de inserção das trabalhadoras domésticas na ocupação, entre 2013 e 2021, cresceu continuamente a proporção de diaristas, que saltou de 37,5% para 46,2%, respectivamente, ampliação de quase 9 p.p.

2.4 A importância de políticas públicas de trabalho e renda no combate ao racismo estrutural

A busca por políticas governamentais que minimizem os efeitos na população negra dessa herança escravista foram pauta de debate intenso na sociedade nos últimos vinte anos,

uma batalha complexa que conta com a oposição forte de parte da elite brasileira, que herdou o pensamento colonial ainda fortemente presente na nossa sociedade.

Um dos caminhos para que essas políticas de reparação histórica sejam defendidas pela população passa pelo conhecimento desse passado e percepção da narrativa distorcida alimentada pelos ideólogos que defenderam que a abolição da escravidão foi um movimento bem-sucedido na emancipação de fato dos escravos negros. A lei que extinguiu a escravidão no ano de 1888, após campanha abolicionista abraçada no império brasileiro por liberais e conservadores, veio sem qualquer tipo de indenização ou salvaguarda para as pessoas que viviam sob o julgo escravista.

Os momentos seguintes foram marcados por grandes tumultos nas grandes cidades, seja de libertos promovendo o extravasar de séculos de opressão cativa, seja de proprietários que não se conformavam em ter seus “investimentos” destruídos por uma decisão estatal. O livro *Torto Arado*, de Itamar Vieira Junior (JUNIOR,2018), expõe de maneira magistral como os proprietários de gente, os senhores de escravos, se aproveitaram bem da situação de desalento na qual foram jogados os escravos agora libertos impondo um regime de servidão análogo à escravidão. Foi o jeitinho brasileiro de manter a situação de domínio extremo sobre pessoas, mesmo tendo sido legalmente extinto o regime escravista.

Para permanecer nas terras do ex-senhor e ter algo de comer, os ex-escravos e seus descendentes teriam que plantar para suas famílias e para o dono da terra, sem receber salário sobre a produção usurpada pelo fazendeiro. Além disso, só lhes era permitido a construção de casas temporárias, para não configurar moradia permanente ou posse das terras por pessoas que viveram por gerações no mesmo local.

No artigo “A vala comum da raça emancipada”, de Wlamyra Albuquerque, explicita-se que logo após a emancipação formal dos escravos, iniciaram-se campanhas abordando os hábitos ruins dos ex-escravos, que precisariam ser inseridos nos modos civilizatórios. Falou-se de esforços para amparar os negros agora libertos, mas muitas vezes sem lar ou trabalho ou sequer vestimentas (ALBUQUERQUE, 2010).

Assim, se configurou em muitas localidades uma necessidade vital dos ex-escravos de procurarem seus ex-senhores ou outros proprietários de escravos, pois não se encontravam organizados para constituir coletivos que assegurem os próprios meios de subsistência. A emancipação formal veio, mas a realidade mostrava quão difícil seria para que essa libertação de fato se concretizar na prática.

O bombardeio cultural a que estiveram sujeitos ao longo de quase quatro gerações e a própria realidade de libertação que se impunha de forma diferente aos discursos propagados por oradores abolicionistas constituiu um empecilho na formação de uma cultura de emancipação fática, fazendo com que até os dias atuais a população negra descendente de escravos conviva com a situação de maior desigualdade e desalento, herança de um planejamento mal sucedido do processo emancipatório que foi pensado e levado a cabo pelas elites nacionais da época.

O pensamento colonial escravista ainda está arraigado nas elites locais brasileiras, quando se esforçam com todas as suas armas e poderes para barrar qualquer tipo de política pública voltada à correção de situações históricas herdadas do escravismo. As cotas para negros nas universidades públicas continuam sendo alvo de propaganda contrária e campanhas para o seu fim, defendidas principalmente pelas classes mais abastadas da sociedade, mas também reverberadas pelas classes mais baixas numa poderosa rede de informação que tenta apagar da memória brasileira a situação de escravidão que vivemos e suas mazelas produzidas ao longo dos tempos até os dias atuais.

Ainda no artigo de Wlamyra Albuquerque, fica claro a tentativa das elites de construir uma visão do negro como preguiçoso, tal qual fizeram com os povos nativos primeiramente massacrados e escravizados.

Rui Barbosa tentava convencer os mais conservadores o quanto era imprescindível a educação do liberto de modo a conformá-lo. Às exigências do trabalho livre, pois” se o homem só pode ser grande por uma educação sólida e moralizada, o que não acontecerá com eles que já trazem consigo o mal de origem?
(ALBUQUERQUE,2010)

O próprio protagonismo de ex-escravos libertos ou negros escravos na luta abolicionista foi, de forma deliberada, apagado do processo de narrativa histórica para dar lugar ao depoimento e campanha de figuras pertencentes às elites coloniais e imperiais. Além disso, a visão romântica do processo construiu um discurso mais focado na rebeldia e autonomia do que no literal abandono que viveram os escravos libertos. Sobre o papel do movimento negro na política brasileira, o artigo “Orfeu e Poder”, de Luiza Bairros, analisa que motivos levaram à desenvolvimentos diferentes do movimento negro, quando comparadas as experiências estadunidenses e brasileiras.

O processo de hegemonia racial dificultou e impediu por muitas décadas a mobilização com base na identidade negra, dificultando a natureza racial de violência e discriminação. Um grande aspecto que se impõe e ajuda a entender essa disparidade é a própria dificuldade do movimento negro de historicamente buscar uma agenda consistente e a de que o Brasil é já

historicamente descomprometido com a garantia de cidadania para a maioria da população, sendo a luta por igualdade racial uma possibilidade diluída num processo de desigualdade mais amplo, geral.

Sobre o aspecto da hegemonia racial, “os brancos no Brasil teriam logrado, mais através de mecanismos de socialização do que de coerção, uma espécie de “revolução passiva na sociedade civil, a universalização de seus próprios interesses políticos sem o recurso à força física e econômica” (BAIRROS,1996).

A possibilidade de construção de uma agenda voltada para a causa negra se mostrou bem limitada se olharmos a realidade brasileira, onde se observou ao longo do processo escravista e pós ações diretas de violência e situações de desamparo e desigualdade econômica que podem se considerar também processos violentos com consequências diretas.

Assim, se faz fundamental revisitar criticamente o processo histórico de luta contra a escravidão, estudando além do caráter oficial do Estado e da narrativa construída pelas elites da época e atuais, as faltas de garantias e direitos que perpassaram todo o processo desde a abolição oficial até os dias atuais. Esse olhar, ampliado através de um discurso que atinja as pessoas, pode ajudar no processo de construção de políticas públicas voltadas para a população negra brasileira no sentido de reduzir as desigualdades existentes que são fruto de centenas de anos de escravismo e de exclusão.

Um dos debates mais importantes no campo das lutas sociais da atualidade é o combate às desigualdades e violência racial. Vivemos em uma sociedade marcada pelo racismo estrutural, com profundas raízes históricas moldadas ao longo de centenas de anos de escravismo e formação cultural. O final formal do processo escravista não trouxe políticas que gerassem a condição dos ex-escravos de colocação no mercado de trabalho ou busca de meios de subsistência que lhes proporcionassem meios adequados de sobrevivência.

A Lei de Terras impediu que os negros ex-escravos fossem proprietários de terras. Assim, as raízes da atual desigualdade explícita entre negros e brancos são múltiplas, e a análise aprofundada sobre as causas e efeitos das questões raciais pode abarcar diversas fontes de produção e reprodução da situação atual de desigualdade e violência, como a família, a religião, as instituições, produção cultural e outros.

O racismo estrutural é decorrente da própria estrutura social, do modo atual que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social nem um desarranjo institucional. O racismo figura como parte de um processo

social historicamente construído por gerações estando na organização política, econômica e jurídica da sociedade.

Para Silvio de Almeida em seu livro “Racismo Estrutural”, o racismo é sempre estrutural. Na concepção institucional, o racismo não se resume a comportamentos individuais, mas é resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere direta e indiretamente desvantagens e privilégios a partir da raça. Os conflitos sociais também são parte das instituições e a desigualdade racial não está apenas ligada a uma ação isolada de grupos ou indivíduos racistas, mas também pela hegemonização de determinados grupos raciais que utilizam esses mecanismos para impor seus interesses políticos e econômicos (ALMEIDA, 2018).

No Brasil buscou-se também um “branqueamento” da população brasileira através do incentivo à imigração europeia. A tese que se desenhou foi da possibilidade do branqueamento da raça através da miscigenação seletiva e do incentivo à imigração de populações brancas. Nessa tese, a população mestiça chegaria gradualmente a um fenótipo branco, através de um processo seletivo natural. Assim, como a pureza racial era o objetivo desses ideólogos do branqueamento da raça, a mestiçagem começou a ser fortemente condenada, pois atrapalhava os planos.

Assim, o papel histórico-cultural produzido pelos discursos racistas de branqueamento e pelas práticas institucionais ao longo dos últimos séculos trouxe uma divisão maniqueísta da sociedade, onde cabe aos negros o papel de pobre, preso ou morto. Podemos observar essa reprodução em estereótipos, anedotas, provérbios, ditos e quadras populares que sobrevivem em nossa cultura, mas não inicialmente são tomados como expressões racistas por parte da população.

A ideia de mestiço se contrapunha à ideologia propagada, sendo estendida também aos campos social, cultural, cognitivo e estava fortemente presente nos discursos institucionais dos que propagavam a ideia do branqueamento e da pureza racial, fortalecendo o racismo e o preconceito que se tornaram estruturais no país.

Assim, o racismo é um processo político e está estruturalmente arraigado na sociedade, através dos indivíduos e das instituições. As instituições reproduzem as condições para o estabelecimento e manutenção da ordem social. Se as instituições de nossa sociedade, escola, governo, empresas, não estiverem comprometidas com as práticas antirracistas, a tendência é a permanência da situação social vigente, que é a do racismo estrutural.

Políticas de ações afirmativas para aumentar a representatividade e alterar a lógica discriminatória dos processos institucionais são importantes e podem ajudar nas mudanças dessa estrutura. Lélia Gonzalez em seu trabalho “Primavera para rosas negras: Lélia Gonzalez em primeira pessoa” explicou a tentativa da elite de forçar culturalmente a identificação do dominado com o dominador. (GONZALES,2018)

Naturaliza-se a situação que negro é sinônimo de miséria e mulher negra está vinculada a profissões como cozinheira, faxineira, servente, estereótipo fortemente propagado pelas obras televisivas, inclusive.

Para a busca de implantação de políticas de trabalho e renda que consigam incluir os negros em nichos de trabalho dominados pelos brancos, é preciso também um esforço educacional e cultural para que a sociedade compreenda que há racismo em nossa sociedade. A partir desse reconhecimento, as políticas públicas afirmativas ganham força nas mentalidades. Assim é preciso politizar a raça, entendendo essa questão como vetor para a mudança e não como obstáculo, utilizando como elemento de mobilização.

A autora trabalha com noções de consciência e memória para sistematizar a origem e construção desse mito cultural. A origem histórica da mucama remonta ao nosso passado colonial para caracterizar a negra escrava doméstica que fazia os serviços de casa e também era abusada sexualmente. As empregadas domésticas, majoritariamente negras, representam a categoria profissional com maior número de pessoas ocupadas.

A partir dos anos 1980, com o processo de redemocratização e fim gradual da ditadura militar, e principalmente com os governos Lula e Dilma, focou-se no desenvolvimento de pedagogias e currículos específicos, com enfoque multirracial e popular e fortaleceram a importância do estudo da história da África nos currículos. Antes, um discurso mais universalista deu lugar à proposta de ações afirmativas, já que a realidade educacional não se alterou radicalmente na prática da ênfase universalista durante as décadas anteriores de luta.

Na constituição brasileira de 1988, a Constituição Cidadã, o direito ao trabalho aparece como um direito social junto ao direito à moradia, saúde, educação, previdência social e outros. A efetivação desses direitos depende de uma atuação do Estado na elaboração e execução de políticas públicas que assegurem de fato que todas as pessoas possam ter acesso a esses itens.

Assim, a atuação e formulação principal das políticas de trabalho e renda deve se voltar para a visão do trabalhador e com foco na atuação do Estado como o principal fomentador social nesse sentido, através de políticas diretas nesse sentido. O trabalho e renda de fato sendo

um direito a ser exercido pelo cidadão e garantido pelo Estado, e não uma busca constante por “benesses” do empresariado.

2.5 Inverter a situação atual e transformar o direito ao trabalho e renda em política pública permanente e universal que leve ao pleno emprego

“Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho, à proteção contra o desemprego” (Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. XXIII, inciso 1).

Pensar em uma política pública efetiva que leve ao pleno emprego sem causar efeitos adversos no aspecto macroeconômico é um desafio que vem sendo objeto de estudo, análise e debate consistente há quase cem anos. Da mesma forma que foram grandes os embates para abolir a escravidão dos ordenamentos jurídicos, ampliar os direitos trabalhistas, implantar políticas públicas de moradia, saúde e educação universal, o debate de uma política pública universal que alcance o pleno emprego através da atuação direta do estado também sofre forte oposição ideológica de grandes grupos influenciadores no sistema econômico atual.

Mas, tal qual os avanços mencionados nas políticas públicas de saúde e educação, a tendência é o fortalecimento da ideia de uma política pública direta estatal de combate ao desemprego estrutural. Os debates tendem a caminhar inclusive com apoio de grupos econômicos privados que poderão enxergar através da implantação dessa política universal oportunidades para os seus negócios, similar ao debate da implantação da educação, saúde e saneamento estatal e gratuito para a população.

Uma das propostas mais fortes é o programa “Garantia de Emprego” ou “Estado como Empregador de Última Instância”, que será objeto do próximo capítulo deste trabalho. Pavlina Tcherneva é uma das principais pensadoras sobre o tema atualmente e lembra que os benefícios sociais que o programa Emprego Garantido proporciona são para todas as pessoas da comunidade, incluindo as que estão atualmente no mercado de trabalho, pelos serviços prestados no programa, trabalhos que beneficiarão a comunidade, o escritório de emprego substituindo o de desemprego. Os escritórios oficiais de desemprego deveriam ser transformados em escritórios de emprego.

Um dos pensadores que mais influenciaram o debate sobre o papel estatal na criação de empregos diretos e seus efeitos macroeconômicos foi Minsky, que na década de 1970 já escrevia sobre o tema, voltando também seus olhares para experiências anteriores, mas ao mesmo tempo propondo algo que seria novo, um arcabouço prático para um problema atemporal.

Assim, Minsky, como Lerner e Wray, está preocupado em alcançar o pleno emprego. Ademais, o autor tem uma preocupação social por trás desse objetivo que é acabar com a pobreza, melhorando também a equidade social. Minsky propõe que a pobreza seja eliminada através do pleno emprego, pois isso empregaria os desempregados e moveria os empregados por meio período para empregados em tempo integral e melhora as condições de trabalho de tal forma que os salários mais baixos cresceriam a uma taxa mais rápida que os salários mais altos. (COSTA,2010.)

Na formulação de seu pensamento, Minsky traz à tona o cerne do pensamento econômico e sua base como ciência humana, que se relaciona com a sociedade, as pessoas e depende do comportamento. Defende que “um programa de reforma que construa uma economia orientada para o emprego em vez de orientada para o crescimento deve mostrar benefícios rapidamente.” (MINSKY,1986)

A motivação de Minsky para propor a agenda reside em sua análise empírica/histórica. Enquanto, no período de 1946-66, o mundo vivenciou algo empiricamente similar à sua proposta, com um governo grande, mas não excessivo, o período subsequente (1967-86) teve como realidade uma economia com o objetivo principal do crescimento econômico. (COSTA,2010)

Sobre a história do pensamento econômico e social em relação ao problema do desemprego e como superá-lo, André Lourenço analisa que os debates sobre o tema foram frequentes nos últimos cem anos, inclusive com propostas práticas sendo implementadas, que levaram às críticas, descontinuidades, aprimoramentos.

A atuação do Estado como gerador de emprego direto nas fases recessivas dos ciclos econômicos não é uma ideia nova. Vários programas foram implementados ao longo da história recente, como o New Deal, nos EUA, o programa alemão de obras civis e estradas na década de 1930. Há atualmente formas diferenciadas de geração de emprego, algumas por políticas macroeconômicas expansionistas, outras por processos sociais inerentes a cada localidade. No Japão e na China, as empresas adotam políticas de manutenção dos empregos; na Europa, subsídios à produção agrícola; na Índia e Argentina, programas de empregabilidade direta foram implementados nos últimos vinte anos. (LOURENÇO,2012)

Enzo Gerione também faz um resgate histórico do debate acerca do combate ao desemprego.

Sob a influência de Keynes e do institucionalismo estadunidense, Minsky e posteriormente a MMT, fortaleceram o argumento por um programa garantidor de empregos públicos aos trabalhadores não incorporados pela atividade produtiva do setor privado (GERIONE,2020)

Para LOURENÇO (2012), dois grandes empecilhos são ainda colocados à implantação de uma política permanente de combate ao desemprego estrutural no Brasil: a questão cambial e o caráter fiscal. O fato de a moeda brasileira estar ainda bastante sujeita a oscilações cambiais pode atrapalhar a implementação de uma política de longo prazo no que diz respeito ao combate do desemprego por meio de atuação direta do estado. Esse problema pode estar minimizado pela forte atuação do Banco Central brasileiro que desde 2003 trabalha para formar uma robusta reserva cambial destinada a ser utilizada para proteção da moeda nacional. A questão cambial, somada à questão fiscal, apresenta entraves ideológicos e resistência a uma implantação de política de pleno emprego que utilize recursos diretos do governo. Sobre a questão cambial, importante a análise de Manzano sobre período recente da história brasileira:

Em realidade, quando se diz que a dinâmica do setor externo foi muito favorável e está na base da retomada do crescimento dos anos 2000, é preciso considerar também o excepcional desempenho das transações correntes entre 2003 e 2008, e, principalmente, a ação estabilizadora do elevado volume de reservas internacionais acumuladas no período. (MANZANO,2014).

Tal característica, permanecendo até hoje, traz condições favoráveis para implementação do programa em nosso país no sentido de minimizar as pressões cambiais.

Como já mencionado anteriormente, existiram diversas experiências de atuação direta do poder estatal no intuito de criação de empregos. No New Deal, nos Estados Unidos, foram formadas frentes de trabalho cuja contratação foi realizada por agências do governo e chegaram a empregar milhões de pessoas para os mais variados serviços de infraestrutura e outros. (LOURENÇO,2012,). No New Deal, boa parte das atividades englobadas nos programas de emprego da década de 1930 nos EUA consistiam em construir novas e grandes infraestruturas e construções, tanto civis como militares. Também se destacam entre esses programas aqueles lançados em situações de crise econômica ou crise financeira. (ESPINOSA,2020)

Na Argentina houve em 2003 o programa “Jefes de Hogar”, onde pessoas se tornavam líderes comunitários que atuavam levando os problemas ao poder estatal e recebiam uma remuneração. Esses programas são exemplos do Estado como Empregador, mas não tiveram

amplitude suficiente ou tempo permanente para que possamos considerá-los como igual ao que é defendido na tese do Estado como Empregador de Última Instância (TCHERNEVA,2015).

Outro exemplo é o programa argentino chefes de comunidade, lançado em 2001 para fazer frente à crise econômica desencadeada pelo desatrelamento da moeda argentina ao dólar que gerou o corralito. Os participantes trabalharam em projetos comunitários de bens e serviços além de participarem de um programa de capacitação destinado a população mais carentes. O programa chegou a absorver 1 % do PIB argentino, empregando quase dois milhões de pessoas, o que representa 13 % da população economicamente ativa. O tamanho do programa permitiu atuar de maneira anticíclica, não elevou o nível de preços e ajudou a formalizar muitos empregos. Também houve uma participação muito grande de mulheres. (ESPINOSA,2020)

Essas políticas tiveram a característica de resolver o problema do desemprego de forma parcial, não sendo universais ou de longa duração. A implantação de uma política pública permanente de combate ao desemprego pode eliminar completamente o desemprego estrutural da economia, assim como os efeitos negativos dele recorrentes.

Também pode possibilitar a redução significativa da precariedade tanto na remuneração quanto nas condições de trabalho, já que os trabalhadores ficam livres para escolher entre a política ou outras propostas de trabalho; os empregadores para contratá-los ou não os perder para a política são obrigados a manter um salário com uma margem sobre o programa. (LOURENÇO,2012)

Em relação aos programas de combate ao desemprego no mundo, Garzon destaca que o programa mais robusto atualmente acontece na Índia, destinado a certas zonas rurais, iniciado em 2006, que “garante cem dias de emprego a cada local rural cujos membros adultos estejam dispostos a realizar trabalho manual não qualificado recebendo um salário mínimo legal.” (ESPINOSA,2020)

CAPÍTULO 3

**O PROGRAMA “GARANTIA DE EMPREGO” OU
“ESTADO COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMA
INSTÂNCIA”**

Para solução da questão do desemprego estrutural de forma permanente as políticas sociais atuais ainda são insuficientes, já que o mercado de trabalho brasileiro é uma máquina de exclusão. A solução tem que ser definitiva e estrutural já que o histórico da situação do trabalho no Brasil mostra que nem nos momentos de forte industrialização houve a resolução do problema.

A proposta defendida por esse trabalho é a atuação do Estado por meio de um programa específico de criação de empregos, que vise eliminar o desemprego estrutural através da contratação direta e investimento estatal, sendo “uma política pública que garante oportunidade de trabalho para todos que estão procurando, não importando suas circunstâncias pessoais ou a situação da economia.” (TCHERNEVA,2020)

A política “Garantia de Emprego” ou “Estado como Empregador de Última Instância” consiste na criação de um estoque regulador de empregos por parte do Estado, que assume a responsabilidade de contratar todas as pessoas a partir de um salário nominal prefixado, tal qual o salário mínimo. Randall Wray junto com Pavlina Tcherneva são os principais economistas mundiais defensores do programa.

O governo pode garantir uma taxa de desemprego zero, significando que todos os que estão dispostos, desejosos e aptos para trabalhar ao salário vigente serão capazes de encontrar um emprego. Ao mesmo tempo, ao estabelecer esse salário vigente, o governo proporcionará uma âncora de preço para comunicar maior estabilidade de preços no sistema. Essa proposta não geraria o tipo de pressão inflacionária que muitos economistas acreditariam que resultaria de um alto nível de emprego. Além disso, essa política de pleno emprego ajudaria a reduzir as flutuações econômicas mediante um poderoso e característico estabilizador automático interno. (WRAY,2003)

Na política pública Garantia de Emprego, o governo exerce o papel de empregador de última instância, estabelecendo o preço do trabalho através de uma remuneração fixa. Essa ação estatal visa oferecer trabalho a qualquer um que esteja disposto e apto para trabalhar. O programa pagará um valor fixo de remuneração, igual a um salário mínimo ou sua proporção pelas horas trabalhadas. (WRAY,2003)

No Brasil, economistas e especialistas em políticas públicas já estão fazendo o debate em defesa da proposta. André Lourenço apresenta seu trabalho levando em consideração as peculiaridades nacionais, o nível de desenvolvimento econômico brasileiro e a alta taxa de desemprego e precarização. Defende que o programa deve ser implantado de forma gradativa no território nacional, conforme a capacidade produtiva da economia passe a expandir-se, pois os cortes que outros programas podem sofrer não são capazes de compensar os custos. Argumenta também que o programa tem que ser nacional, com contratação pelo governo

federal, para evitar que o setor público deixe de contratar seus empregados convencionais. Como regra, é preciso que haja o estabelecimento de uma idade mínima para participar do programa, evitando evasão escolar; deve-se escolher bem os municípios a serem primeiramente contemplados no programa, para evitar pressões migratórias.

Importante dar uma grande ênfase à qualificação da mão de obra, com a tendência de um estoque regulador de empregos com trabalhadores qualificados e aptos a trabalhar, reduzindo a formação de gargalos em alguns setores devido ao uso de mão de obra não especializada.

Uma característica importante do programa Garantia de Emprego é que sua implantação não significa o abandono de políticas atuais de transferência de renda e/ou assistência social. Todos aqueles que não estejam aptos ao trabalho, por qualquer razão, continuariam recebendo assistência governamental. A consequência seria que, em decorrência do programa, políticas de transferência e assistência seriam menos necessárias. (GERIONE,2020)

O programa Garantia de Emprego tem a característica de ser uma opção pública e os benefícios de ser uma política de preços. Como uma opção pública, garante universal e voluntário acesso aos serviços públicos básicos de empregabilidade para qualquer pessoa que queira. Podemos comparar com relação à segurança, onde pessoas possam optar por contratar uma segurança privada, mas tem a seu dispor a segurança pública, ou na mesma linha a escola ou saúde pública, onde as pessoas têm a opção de optar por soluções privadas. Assim também o emprego deve estar no rol das políticas públicas garantidas pelo Estado, tal qual saúde, educação, segurança. (TCHERNEVA,2020)

O objetivo primário do programa não é estimular o crescimento econômico para gerar emprego, fórmula que constantemente é tentada em diversas ocasiões, mas sofre os reveses das oscilações cíclicas do sistema econômico vigente. Assim,

devemos considerar que o programa não constitui um gasto autônomo do governo, mas induzido pelo nível de desemprego involuntário, não tem como objetivo nem precisa estimular o crescimento para gerar emprego, mas garante o pleno emprego com qualquer taxa de crescimento. (GERIONE, 2020).

Uma característica importante do programa é que os trabalhos gerados e exercidos devem estar próximos à comunidade em que o trabalhador reside com o objetivo também de evitar longos deslocamentos e energia. Assim “o trabalho estaria muito próximo a esses locais.

Isso não é só muito importante para evitar uma pressão maior sobre a natureza como também para evitar a desertificação demográfica dessas localidades.” (ESPINOSA,2020)

Outra característica importante do programa Garantia de Emprego é a administração nacional, a ser implantada em todo o país, mesmo que as fases de implantação sejam progressivas. O programa também será permanente, sendo um programa de Estado e não de governo, fugindo assim de pressões eleitoreiras ou políticas, fugindo de “padrinhos”.

Apesar do programa ser de âmbito nacional em regime federal, poderá haver parcerias com estados, municípios, organizações não governamentais, sindicatos, sistema S, e outras instituições sem fins lucrativos que poderão ajudar na viabilização das atividades propostas no programa e também na divulgação, recrutamento, controle e outras atividades necessárias para a viabilidade e continuidade da política.

Sua implantação no Brasil deverá ser gradativa, para suportar os impactos fiscais inerentes de um programa de pleno emprego em uma economia onde o desemprego estrutural geralmente ultrapassa a casa dos 9 %. Tem que se buscar ter muita atenção na escolha das primeiras localidades, a fim de se evitar pressões migratórias.

As novas ferramentas tecnológicas do mundo do trabalho poderão ser utilizadas para ajudar no programa, tanto na realização de tarefas quanto no controle. Podemos citar como exemplo o programa de transporte por plataforma desenvolvido pela prefeitura de Araraquara, centralizado, controlado pelo governo local, que disponibiliza serviço de transporte de pessoas a partir de um aplicativo no celular onde trabalhadores aptos ao trabalho possam se cadastrar para prestar serviço a pessoas dispostas a pagar o valor de um deslocamento na região. A solução da prefeitura reduziu a exploração que sofrem os motoristas de aplicativos, por não ter uma taxa de administração tão elevada quanto aplicativos tradicionais de transporte de passageiros. Esse tipo de iniciativa pode ser absorto pelo programa Garantia de Emprego para a realização de diversos serviços. A automação ajuda o setor de serviços com novas ferramentas que auxiliam no trabalho. Podemos citar o caso dos aplicativos de transporte, de hospedagem, de pesquisa do IBGE, de entregas, etc.

O novo padrão de serviços irá beneficiar especialmente o setor de serviços. A ampla maioria dos trabalhadores que irão transitar do setor privado ou do desemprego irão realizar trabalhos no setor de serviços. A automação, que tanto afeta o setor industrial com a redução dos postos de trabalho, dificilmente afetará o setor de serviços no mesmo sentido. (TCHERNEVA, 2020).

Outras instituições estatais, como bancos e universidades poderão ter importante papel nessa política pública ajudando, por exemplo, na centralização dos pagamentos e informações (Bancos estatais e agências de emprego), combate à corrupção e fraudes, acompanhamento e atuação nas diversas áreas do serviço público tais como: saúde, previdência, trabalho, educação.

3.1 Programa ajudará a reduzir a informalidade e o trabalho precário

O programa não apresenta restrições para participação de trabalhadores informais, autônomos ou precarizados. Da mesma forma que outras formas de emprego, esse debate se faz complexo no programa de garantia de emprego, além de exigir um controle que demandará custos e materiais que poderiam inviabilizar a instauração da proposta.

Um dos maiores problemas enfrentados em outros programas de trabalho foi a oposição da sociedade, da grande mídia por denúncias de corrupção e de desvio da finalidade das atividades do programa. Uma política com restrições excessivas e não controláveis estaria facilmente fadada a problemas decorrentes da fiscalização dessas regras. O fato dele ter uma jornada de trabalho definida, pode permitir, tal qual em outros programas, o acúmulo de trabalho. Certamente essa situação pode proporcionar situações ao programa que gerarão críticas ou desconfianças, sendo esse um ponto importante de debate em relação às regras de admissibilidade.

O programa Garantia de emprego não apresenta risco ao trabalho decente. Pelo contrário, ajudará a combater a precarização.

O programa Garantia de Emprego pode forjar um novo contrato social por estabilizar o padrão de emprego no caminho do trabalho decente. Ele tem a capacidade de eliminar tanto o desemprego quando os trabalhos precários, por ressignificar os padrões do mercado de trabalho ao instituir uma renda mínima de sobrevivência, benefícios, jornada de trabalho e condições para todos os trabalhadores, reduzindo assim a procura pelas pessoas de trabalhos precários que pagam remunerações de fome. (TCHERNEVA,2020)

Além do objetivo mais explícito do programa de manter a economia operando em pleno emprego, independentemente do nível de atividade econômica, espera-se que seja capaz de influenciar as condições de trabalho também no setor que não esteja vinculado ao programa, dada a ameaça sobre as empresas que oferecem condições de trabalho piores que o programa não encontrarem força de trabalho disposta a trabalhar sob tais condições. (GERIONE, 2020)

3.2 Trabalhos disponibilizados pela política pública “Garantia de Emprego”

As atividades desenvolvidas no programa estão elencadas entre atividades que normalmente não são oferecidas pelo mercado privado, para que não haja uma competição nesses trabalhos já existentes que possam prejudicar os trabalhadores ou retirá-los das empresas privadas. “Todos os mencionados trabalhos de cuidado com as pessoas podem produzir uma nova geração de professores urbanos, artistas e artesãos, inventores. O programa pode preencher a lacuna existente entre os projetos já existentes e a prática.” (TCHERNEVA,2020,)

Acompanhante de idosos, participando de conversa, jogos, ajudando em pequenas tarefas leves; assistente de classe em escola pública; inspetor de segurança; supervisor de limpeza em bairros e rodovias; supervisor de obras de restauração; assistente de creche; assistente de biblioteca; acompanhante de crianças pequenas em atividades educacionais ou esportivas; inspetores de segurança ambiental; artista, músico; historiador comunitário ou cultural.

Trabalho em livrarias públicas, letramento, reforço escolar, contraturno escolar, ajuda às pessoas com deficiência, auxílio em programas governamentais de saúde, cursinhos comunitários, teatros e cinemas, projetos de história oral; cuidado de adultos dependentes, cuidado de crianças, cuidado de doentes, apoio a estudantes e a pessoas para acesso à seguridade social, ajuda aos sem-teto, provisão de alimentos a pessoas necessitadas, formação profissional, gestão e administração dos planos de emprego, reciclagem, limpeza de praias, parques e ruas, trabalho de conscientização, separação de lixo, tecnologias sociais de controle de pragas, de sanitização, de limpeza da água para evitar as doenças, competições e treinamentos esportivos.

Também o debate da sustentabilidade e questões ambientais estão inseridas nos serviços do programa: cuidado com o meio ambiente: poda, remoção de plantas invasoras, manutenção de parques, praças e bosques, limpeza de propriedades abandonadas, monitoramento de espécies animais, plantio de árvores, reciclagem, restauração, cuidados com jardins e hortas escolares, espaços de trabalho comunitário.

O programa Garantia de emprego se insere no debate da sustentabilidade e mudanças climáticas, tendo em seu escopo também qual o rumo de atitudes governamentais e pessoais devem ser tomadas para que esse tema esteja sempre presente inclusive nas relações laborais.

3.3 Formação permanente como parte do programa “Garantia de Emprego”

O programa irá treinar e preparar as pessoas para outras oportunidades de emprego em serviços por elas ainda não assimilados, credenciando-as a estarem aptas para essas funções através de programas educacionais inerentes também ao programa. (TCHERNEVA,2020).

A permanência nesses cursos estará presente na jornada de trabalho do programa, valorizando o papel da formação como fundamental engrenagem do programa, permitindo a requalificação de pessoas que em muitos casos estarão fora do mercado de trabalho por longos períodos de tempo. Além disso, o diálogo permanente com as organizações do setor produtivo também irá contribuir para localizar as necessidades de trabalho nessas empresas e direcionar a formação para esses serviços que presenciam tal gargalo.

Mais uma vez, a característica do programa se mostra importante numa atuação anticíclica e interligada ao setor privado, que irá se beneficiar do programa com o recebimento de mão de obra preparada e qualificada.

Segundo (WRAY,2003) “os indivíduos que estão atualmente desempregados (...) poderiam não realizar todas as tarefas associadas à produção numa economia moderna; (...) algumas tarefas poderiam requerer habilidades específicas, educação”

Outro benefício importante derivado da aplicação do programa garantia de emprego é que os participantes mantêm e desenvolvem conhecimentos e habilidades, diferente do que aconteceria se estivessem desempregados, o que permite: aumentar a produtividade, preparar para ascender a postos mais qualificados e de maior remuneração. (ESPINOSA,2020)

3.4 Programa terá papel estabilizador dos ciclos econômicos

Sobre o aspecto macroeconômico, a política de emprego garantido proporciona uma estabilização econômica anticíclica. Minsky afirma que as grandes depressões estão intrinsecamente ligadas ao pânico financeiro, e que a história das instituições é moldada a cada grande depressão, em uma procura incessante por uma estrutura à prova de instabilidades. (COSTA,2010)

Uma das grandes indagações dos críticos ao programa se relaciona à possibilidade de sua implementação desencadear ondas inflacionárias prejudiciais à economia e à sociedade como um todo. Esse tema foi alvo de diversas argumentações e a tese defende inclusive que sua implantação pode atuar como um mecanismo amortecedor das oscilações econômicas através da aplicação precisa de suas premissas sendo importante

Assegurar que o dispêndio governamental esteja no nível exato, de forma que não sejam induzidas forças inflacionárias ou deflacionárias. (...) Além disso, o aspecto estabilizador dos preços que o programa tem permite ao governo ditar aos mercados o salário com o qual ele empregará todos aqueles dispostos, desejosos e aptos para o trabalho. (WRAY,2003)

Como já argumentado neste trabalho,

enquanto a política atual é voltada para controlar os preços através do desemprego, e o desemprego através da transferência de renda e facilidades, do investimento privado, Minsky propõe controlar os preços através do déficit governamental, por meio do número de pessoas empregadas pelos programas públicos de emprego. (COSTA,2010)

Ainda segundo WRAY (2003), há uma alternativa, fazendo a fixação exógena dos preços através da criação de um estoque regulador de mão de obra com o programa “Garantia de Emprego”, levando ao pleno emprego sem acarretar pressões inflacionárias, o pleno emprego tornando-se um subproduto da estabilidade de preços, o que é o reverso da situação atual.

Assim, o programa se faz também da utilização de um estoque de mão de obra e do trabalho para atuação macroeconômica no amortecimento anticíclico dos efeitos de uma crise.

O trabalho se configura importante mercadoria para ser usada num programa de estoque regulador para a estabilização de preços, já que se apresenta como insumo básico para praticamente todos os processos de produção e a ociosidade do trabalho gera um grande número de problemas apontados pelos indicadores e para a sociedade em geral. (WRAY,2003)

Segundo André Lourenço, o programa Garantia de Emprego pode promover maior estabilidade de preços e ao mesmo tempo eliminar o desemprego estrutural, “já que a remuneração fixada em valores nominais, proporciona maior estabilidade de preços, ajudando a estabilizar o salário dos outros trabalhadores não participantes do programa”(LOURENÇO,2012). Tal estabilização ocorre pois há a formação de um estoque regulador de empregos.

Não apenas a política de Garantia de Emprego geraria maior estabilidade de preços e pleno emprego, como também criaria um poderoso estabilizador automático para reduzir as flutuações do ciclo econômico. O conjunto de trabalhadores crescerá e encolherá anticíclicamente. Quando os mercados privados estiverem em depressão,

os trabalhadores despedidos fluirão para o programa, aumentando o dispêndio governamental e a oferta de dinheiro e ao mesmo tempo ajudando a manter o consumo. Quando a economia privada se expande, trabalhadores do programa serão contratados, reduzindo o dispêndio governamental, o dispêndio do governo flutuando de maneira anticíclica. (WRAY,2003)

Ainda segundo WRAY, decisões de dispêndio governamental afetam o valor do dinheiro, causando inflação ou deflação. Se o governo estabiliza o preço que oferece, isso influenciará os preços de mercado, estabilizando-os. (WRAY,2003).

A melhor mercadoria para utilizar numa política de estoque regulador é o trabalho não qualificado. Estabilizando o salário do trabalho não qualificado, o governo ajudará a estabilizar os salários do setor privado e, assim, os custos e preços... ao mesmo tempo, deixando a quantidade flutuar, o governo pode aumentar seu emprego de trabalho quando o desemprego é alto, ou reduzi-lo, quando o desemprego é baixo. Dessa forma, o déficit flutuará anticíclicamente, preenchendo a brecha da demanda. (WRAY,2003)

O programa proporciona uma significativa colaboração para o amortecimento dos ciclos econômicos, fazendo com que sejam menos pronunciados, pois o estoque regulador de trabalho aumenta e diminui anticíclicamente. (LOURENÇO ,2012, pp 243)

Esse aspecto flexível que permite a situação de pleno emprego é parte essencial do programa como estabilizador automático do ciclo econômico. Quando a atividade econômica se dinamiza, os empresários do setor privado contratariam os trabalhadores do programa sem termos de disparar uma espiral de preços-salários, dado que o programa trabalha como amortecimento da inflação agregada. Ao contrário, quando a atividade econômica se retrai, os empresários do setor privado demitiram os trabalhadores que iriam para o programa de garantia de emprego, aumentando seu volume trazendo um efeito amortizador à deflação. (COSTA,2010)

3.5 A questão do financiamento do “Programa garantia de Emprego”

A Pandemia do COVID-19 levou vários países a uma retração involuntária da atividade econômica por meio de diversas medidas de restrição de circulação de pessoas e mercadorias. Essas medidas sanitárias afetaram a economia e os governos utilizaram-se de diferentes mecanismos fiscais para o financiamento de seus programas que manteriam a renda das pessoas e ao mesmo tempo a atividade econômica. Sobre isso, Pavlina Tcherneva argumenta que

Amanhã, quando os políticos perguntarem sobre “como o governo pagará por esse programa?”, a resposta será sempre: Se conseguirmos pagar todas as intervenções necessárias para combater essa crise, nós conseguiremos dinheiro para garantir empregos, casa, saúde e economia verde. O que não podemos aceitar é emergir desse momento com os mesmos problemas econômicos e desigualdades que criou tanto sofrimento e devastação mesmo antes da atual pandemia” (TCHERNEVA,2020, Trad. própria)

O debate sobre o financiamento de um programa de emprego do tamanho do que está sendo proposto neste trabalho constitui o principal influenciador sobre a decisão política de implantação da política. No caso da situação brasileira, inclusive, precisamos também introduzir o debate sobre o Teto de Gastos. O texto de Paulo Lias e José Cardoso Jr, traz o debate sobre o Estado nacional brasileiro, partindo do fato gerador da PEC do teto de gastos, aprovado no governo ilegítimo de Michel Temer, que limitou o investimento público nos próximos vinte anos.

Para KLIASS, “Em perspectiva desenvolvimentista, que envolva um projeto incluyente, sustentável, soberano e democrático, o Estado brasileiro decididamente não é grande!” (KLIASS, 2016), trazendo vários elementos relacionados à evolução do Estado brasileiro como número de profissionais, funções abarcadas, população abrangida. Com esses números, destaca-se que o Estado brasileiro, apesar de ser taxado de ineficiente, padece mais de planejamento e continuidade de políticas. O problema é mais de eficácia e efetividade, derivando da ausência ou precariedade do planejamento público.

A suposta ineficiência do Estado decorre da contradição latente entre o projeto desenvolvimentista e instrumentos neoliberais de governança. O sistema financeiro e a classe dominante pressionam para frear o gasto público real, vide a aprovação da EC 95 (Teto de Gastos) em 2017 e a pressão para que o governo Lula 3 aprove um arcabouço fiscal que diminua o tamanho do Estado, mas deixar livre as despesas financeiras.

FIORI (2003) destaca que o capitalismo brasileiro é altamente dependente da capacidade do Estado em mobilizar e canalizar seus recursos e instrumentos de políticas públicas em favor do processo de acumulação de capital, em bases privadas. Seu argumento traz um debate mais aprofundado sobre as necessidades para melhoria do Estado levando em consideração outros fatores que não apenas o atrelamento apenas econômico do papel do estado.

Destaca a necessidade de uma reforma tributária e fiscal, progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos, revolução técnico-científica produtiva, reforma do sistema político e revolução na cultura e nos direitos. Fica evidente o imbricamento mútuo entre questões econômicas e políticas no histórico de formação do Estado brasileiro, desfocando a importância de outras questões que poderiam ser melhor trabalhadas nessa evolução.

Voltando ao debate específico em relação ao financiamento do programa Garantia de Emprego, “A MMT foi responsável pela retomada mais recente da proposta de Estado como

empregador de última instância, mas tem sofrido críticas em relação ao custo do programa e a possibilidade de inflação gerada por sua implantação” (GERIONE.2010.)

A partir da conceituação em relação ao sistema monetário, WRAY (2003) defende que é defensável a utilização de déficits fiscais através da emissão de moeda soberana no intuito de financiar um programa de geração de empregos que vise o pleno emprego e a estabilização da economia.

Embora a maioria dos economistas reconheça que ao menos sob algumas situações os déficits governamentais são desejáveis, a maioria argumentaria que déficits persistentes devem ser evitados.” mas, permanentes déficits governamentais consolidados são a norma teórica e prática numa economia moderna. O dispêndio governamental é sempre financiado pela criação de moeda fiduciária, mais do que através de receitas tributárias ou venda de títulos. (WRAY,2003)

Com isso, argumenta que a utilização correta dos recursos gerará resultados benéficos na economia e na sociedade. argumenta que

Assim, a política fiscal do governo, seu dispêndio e tributação, sua tomada e pagamento de empréstimos, sua emissão de nova moeda e sua retirada de moeda do mercado serão todos tratados tendo exclusivamente em vista os resultados dessas ações na economia. (WRAY, 2003)

Outra importante pesquisadora do tema é Pavlina Tcherneva, que argumenta no sentido de explicitar que todo governo tem o privilégio de emitir e controlar sua própria moeda, mesmo com algumas nações abdicando desse direito, dando ao governo uma soberania monetária, um poder de investimento flexível para apoiar suas demandas econômicas. Para Pavlina, a moeda é um monopólio público, uma criação estatal e um bem público que pode ser utilizado pelo governo em suas políticas públicas prioritárias. (TCHERNEVA,2001)

Ainda na linha da utilização de moeda própria para financiamento de política pública de trabalho e renda,

um Estado que gasta na moeda que seu Banco Central emite não enfrenta nenhum problema de natureza financeira: pode comprar tudo que está à venda na moeda que ele mesmo cria, incluindo a força de trabalho dos cidadãos que se encontram desempregados. em outras palavras, um estado com soberania monetária pode empregar a todos os trabalhadores que quiser sem limitações financeiras.” (COSTA,2010)

Ainda seguindo a linha argumentativa desenvolvida sobre o programa, ele avalia também a possibilidade de financiamento através de uma reforma tributária progressiva que extrairia recursos do setor privado, deixando claro que essa teria mais um aspecto de justiça fiscal do que propriamente de financiamento do programa de pleno emprego. (COSTA,2010,)

Existe ainda um debate importante em relação ao programa Garantia de emprego, que diz respeito ao valor da remuneração a ser paga aos trabalhadores. Segundo TCHERNEVA (2001), o valor da remuneração do programa deve ser fixo e desatrelado da inflação. Pavlina defende essa tese para evitar as pressões inflacionárias que podem surgir a partir da indexação de um programa de tal magnitude ao reajuste de preços. Isso poderia causar pressão na cadeia produtiva e nos serviços privados. Essa situação traria dificuldades na aplicação brasileira do programa, que pagaria o valor do salário mínimo. Como o salário mínimo brasileiro hoje está acompanhando a inflação, haveria um descasamento com a proposta inicial do programa.

Estima-se que os impactos orçamentários do programa seriam relativamente vantajosos se levarmos em consideração o tamanho do orçamento federal e os benefícios econômicos e sociais que o programa proporcionará. Citando Minsky, Gerione afirma que

ao constatar que as políticas de oferta não são capazes de reduzir o desemprego, Minsky entendia a política fiscal como instrumento mais relevante em uma estratégia política de pleno emprego. Não se tratava, no entanto, de um clamor por políticas que estimulassem o crescimento econômico ou de gerenciamento de demanda agregada. (GERIONE,2020)

Tomando como exemplo a possível experiência espanhola, o custo do programa não superaria 1,75 % do PIB daquele país, inferior aos 2,83 % gastos com juros da dívida pública. (COSTA,2010)

O custo nominal do programa não é importante como um ponto do debate econômico. Quando uma economia está operando abaixo do pleno emprego, o custo econômico direto de pôr recursos desempregados para trabalhar é zero. Deve haver, então, custos indiretos, como custos ambientais e inflação induzida. (COSTA,2010)

Simulações dos resultados da implantação do programa nos EUA mostram que a relação déficit público/PIB, embora mais elevada, pode flutuar anticíclicamente em níveis e pouco superiores aos que estão vigentes. A deterioração das finanças públicas, entretanto, conforme temem os críticos à política, não se configura, pois ocorrem concomitantemente à implantação do programa alguns efeitos amortecedores. (LOURENÇO,2012)

Um desses efeitos consiste no fato de uma parcela do aumento dos gastos ser compensada por reduções de outros programas sociais, tais como seguro desemprego e programas de transferência de renda para famílias que vivem abaixo da linha da pobreza.

Outro efeito é o impacto equivalente a um choque favorável na oferta agregada, provocado pela instalação da política: os trabalhadores do programa passam a produzir novos bens e serviços inexistentes na ausência do programa. Essa produção pode ser parcialmente

vendida, gerando receita governamental de forma direta e indireta, pela arrecadação adicional de impostos. (LOURENÇO,2012)

Ainda que a política implique um aumento do déficit público operacional, os efeitos amortecedores do programa fazem com que os impactos sobre as finanças públicas não sejam tão grandes quanto parece à primeira vista, além de seus benefícios sociais compensarem o custo de instalação. (LOURENÇO,2012)

Haveria redução de outros tipos de dispêndio parcialmente, para contrabalancear esse custo, em programas de assistência às pessoas pobres, além de ganho com tributação pela ampliação do consumo em camadas mais baixas da população, descentralizando a renda e sua circulação.

O programa garantia de emprego também poderá ajudar a reduzir o subsídio fiscal a empresas e indústrias que utilizam essa pressão para justificar a manutenção de empregos por ela oferecidos. Isso proporciona um aumento na ordem de milhões de reais, caso todos os programas de subsídio forem substituídos pelo programa. (TCHERNEVA,2020).

Utilizamos como argumento também para justificar o retorno do investimento, o período brasileiro conhecido de 2003 a 2013, onde houve crescimento com inclusão social, várias políticas de distribuição de renda e infraestrutura foram implementadas e ocasionaram uma

intensa ampliação da demanda doméstica por bens e serviços de uso final, portanto, aumentou o emprego formal em todos os setores da economia brasileira, mesmo naqueles que concorrem com a produção de outros países. A geração de oportunidades para ocupar a população foi expressiva, mas o crescimento do emprego formal foi muito maior, em consequência da formalização da atividade econômica e dos contratos de trabalho(...) no crescimento com inclusão social, a ampliação das oportunidades para ocupar a população na atividade econômica não foi desproporcional ao crescimento do PIB e houve aumento não desprezível do valor agregado por pessoa ocupada. A taxa de investimento aumentou. (COSTA,2010)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação de políticas públicas com o objetivo de ampliar a atuação e investimentos estatais como direcionadores na resolução de problemas sociais é um tema em constante disputa entre os atores sociais e econômicos.

A cada avanço, depois de um longo processo de debate e pressão, é preciso que se estabeleça uma reflexão crítica sobre o caminho percorrido até o momento da decisão favorável e implementação da política pública. Isso se faz necessário porque as opiniões e pressões econômicas contrárias à atuação estatal para resolução de problemas sociais não desaparecem com os avanços, continuam tentando influenciar as instâncias decisórias no sentido de revisar ou revogar as políticas.

Uma característica comum no histórico da construção de políticas públicas que buscaram reduzir a desigualdade social e a pobreza no Brasil foi justamente essa forte oposição organizada de elites econômicas locais ou internacionais, seja através de influência nos espaços executores ou decisórios, como também na construção e disseminação de discurso contrário à visão de que o Estado não deve estar presente na construção de políticas públicas inclusivas, utilizando-se de todos instrumentos possíveis para ampliar essa visão. Utilizam as universidades, os meios de comunicação, personalidades públicas e, principalmente, a pressão econômica.

Ao longo da história em diversos momentos podemos observar essa tática como, por exemplo, na luta contra o fim da escravidão nos ordenamentos jurídicos do Brasil, na luta contra o trabalho infantil, na oposição à redução da jornada de trabalho à conquista do descanso semanal remunerado, à seguridade social ou à conquista do salário mínimo.

Os argumentos e teses apresentados pelos grupos políticos e econômicos contrários a esses avanços se assemelham sobremaneira com os argumentos apresentados contra todas as propostas de políticas estatais que visem eliminar o desemprego estrutural: ameaça à produtividade, a livre iniciativa, prejuízo aos indicadores econômicos, prejuízo ao esforço individual. No âmago dos argumentos está o não dito, mais explícito objetivo que é a manutenção dos privilégios das classes dominantes e do abismo da desigualdade social e da extrema pobreza.

Com o tempo e a organização das coletividades, surgiram associações, cooperativas, grupos de pressão e sindicatos que, no ajuntamento de pessoas e interesses comuns, conseguiram mover os monólitos sociais utilizando-se também de instrumentos necessários e disponíveis para tal. E contaram também com apoio de parte da elite econômica que

historicamente também se encontra em conflito e competição na busca por espaços de poder e prestígio econômico.

Há quem considere um sonho distante a implementação de uma política pública que garanta trabalho e renda para todas as pessoas que desejarem, onde o Estado possa garantir oportunidade de emprego a um salário fixo para todos os indivíduos aptos. Há quem considere a proposta impossível, cara perigosa ou insustentável. Há quem simplesmente ache absurda, sem sentido. Mas há cada vez mais pessoas que entendem que essa é uma proposta viável, justa e necessária, tal como muitos acharam que era viável, justo e necessário acabar com a escravidão!

O presente trabalho buscou em suas linhas dialogar com os argumentos balizadores à política pública da garantia de emprego e também respondendo a questionamentos importantes, trazendo bases sólidas no sentido de mostrar que o programa não só resolve um problema crônico das economias modernas como também tem efeito de ser importante mecanismo anticíclico de estabilização econômica.

Fica latente em nossa sociedade a relação entre a falta de emprego e outros indicadores sociais preocupantes como a violência, a educação a saúde. O efeito para a geração mais jovem ainda é maior, quando formos olhar para o desalento e a falta de perspectiva futura em relação à qualificação ou busca de uma situação melhor por parte desse contingente da população que acaba se encontrando em permanente marginalidade.

A presença de programas sociais que ao longo da história minimizaram essa situação não está aqui sendo considerada inadequada, mas ainda não conseguimos uma solução permanente para a situação do desemprego estrutural em nosso país. Esse é o objetivo do programa garantia de emprego.

Durante o percurso desse trabalho que apresentei busquei demonstrar através de revisão bibliográfica, os motivos históricos que levam a uma situação enraizada de desemprego no país, que forma um contingente fixo de pessoas que encontram na marginalidade do sistema produtivo, perdendo com isso outras oportunidades e direitos como seguridade social, saúde, moradia, segurança. Tal situação não conseguiu ser superada com o nosso histórico de adoção de políticas sociais em diversas áreas, sendo um ciclo contínuo de debate a implementação de políticas focais que acabam sendo interrompidas ou descontinuadas por interesses políticos e econômicos diversos.

Um programa de trabalho e renda universal sempre foi, em minha visão, um objetivo maior a ser alcançado pelas políticas públicas nacionais. Ao tomar conhecimento do debate que está sendo realizado em diversos países no mundo e também no Brasil sobre a possibilidade de se implementar tal política, entendi como importante me somar a essas pessoas que estão pensando nesse caminho para poder também contribuir para o debate. Como trabalhador e militante dos movimentos sociais, penso que tal debate pode somar importante contribuição para um tema muito sensível em nossa sociedade que até então não encontramos uma solução efetiva.

Entendo que qualquer política pública universal de uma magnitude dessa vai gerar contraposições de diversos níveis. Por isso também busquei dialogar em meu trabalho com essas possíveis adversidades, sabendo que a adoção de uma política pública universal que necessite de investimentos públicos altos necessita necessariamente de apoio da sociedade civil para ser implementada.

Podemos citar diversos exemplos ao longo da história de políticas públicas importantes que só foram conquistadas após anos de lutas dos setores sociais comprometidos com essas ideias. A previdência social é um exemplo disso. O próprio salário mínimo, importante política pública de combate à pobreza e redução das desigualdades, tem um percurso evolutivo cheio de ameaças, a mais recente sendo a própria informalidade causada pela situação do trabalho no Brasil.

Embora pareça ousado e distante a implementação de uma política pública que garanta trabalho e renda para todos que buscam, penso que as condições de sua implementação nunca estiveram tão palpáveis. As medidas de proteção da renda adotadas durante a pandemia da COVID-19 demonstraram que é possível um programa que garanta renda mínima para a população. O próprio diálogo com os setores empresariais durante esse período demonstrou que é fundamental a ação estatal para garantir, inclusive, o consumo.

Uma vez que o programa garante a todos um trabalho e uma renda oferecendo formação e serviços importantes para a comunidade, ele mantém a população ativa em períodos de recessão econômica, quando a iniciativa privada não consegue absorver a mão de obra. Mantendo os trabalhadores ocupados, o programa ajuda a manter a economia aquecida e deixa os trabalhadores preparados para serem absorvidos pela iniciativa privada tão logo haja recuperação econômica. É fundamental destacar que parte importante do tempo de trabalho no Programa Garantia de Emprego deve ser investido em formação continuada do trabalhador.

Nesse aspecto, o Brasil possui amplas possibilidades por possuir uma rede avançada de instituições que trabalham nesse sentido, espalhadas em todo o território nacional, organizadas nos Serviços Sociais da Indústria e Comércio, por exemplo.

O diálogo sobre a questão fiscal nesse trabalho também resgata que o investimento em política pública estatal direcionada produz efeitos econômicos e sociais permanentes. Assim, uma dívida estatal para investimento em trabalho e renda pode produzir efeitos macroeconômicos benéficos que retornam esse investimento para o Estado e para a sociedade.

Ainda há muito a se avançar e convencer sobre esse debate. E o objetivo desse trabalho é justamente esse, ajudar na ampliação do diálogo sobre o tema, envolvendo movimentos sociais, sindicatos, entidades públicas, empresários e entidades que os representam, organismos internacionais, sociedade civil organizada, partidos políticos, universidades. Após o estudo da bibliografia e das diversas experiências de trabalho e renda adotadas ao longo da história, entendo com um caminho plenamente viável a adoção de uma política pública permanente e universal que garanta trabalho e renda para todos que estejam aptos e que sua implementação proporcionará mudanças positivas em uma série de indicadores sociais relevantes e importantes, constituindo assim um avanço histórico para a classe trabalhadora e para a população em geral.

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, Sérgio. A gestão filantrópica da pobreza urbana. In: São Paulo em perspectiva, v. 4, n. 2, abril/junho de 1990.
- ALBUQUERQUE, Wlamyra- “A vala comum da ‘raça emancipada’”: abolição e racialização no Brasil, breve comentário, História Social, n 19, 2010 JUNIOR,
- ALMEIDA, Sílvio Luiz de. “Introdução” e “Raça e Racismo”. In: _____. Racismo estrutural. Belo Horizonte (MG): Editora Letramento, 2018, páginas 15 a 16 e 19 a 44.
- BAIROS, Luiza. Orfeu e Poder: uma perspectiva afro-americana sobre a política racial no Brasil. Afro-Ásia. n. 17 (1996). Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/20863/13463>.
- BUTLER, Judith.- Sujeitos do gênero/sexo/desejo”. In: Problemas de Gênero. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- CASTRO, J. A. (2012) Política social e desenvolvimento no Brasil In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012. Acesso em: 19/05/2019 Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspe12>
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988
- COSTA, GRB. O estado como empregador de última instância: uma abordagem a partir das finanças funcionais [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

--DIEESE, Jovens de baixa renda têm mais dificuldade para estudar e trabalhar; Trabalho por conta própria cresce na pandemia e fica mais precarizado.

Boletim emprego em pauta número 22 e 24 maio e dezembro de 2022;

<https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2022/boletimEmpregoemPauta22.html>,

acessado em 02/05/23

--DIEESE- O trabalho doméstico 10 anos após a PEC das domésticas

Estudos e pesquisas, número 104, São Paulo/SP, abril de 2023.

DUARTE, Pedro Henrique Evangelista, Artigo Superpopulação relativa, dependência e desemprego estrutural no Brasil, 2015

DUARTE, Pedro Henrique Evangelista, Superpopulação relativa, dependência e marginalidade: ensaio sobre o excedente de mão de obra no Brasil, Campinas, SP , 2015

--ESPINOSA, Eduardo Garzon- Trabajo garantizado verde y morado: El principal componente de un green new deal, Universidade Autônoma de Madrid, 2020

--FEDERICI, Silvia. “A acumulação do trabalho e a degradação das mulheres”. In: _____. Calibã e a bruxa: mulheres, corpos e a acumulação primitiva. Tradução Coletivo Sycorax. São Paulo: Editora Elefante, 2017. Sítio do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/>- acesso em 20/12/2020.

--FIORI, José Luiz, Estado e desenvolvimento na América latina_notas para um novo programa de pesquisa, Cepal,2003.

--GERIONI, Enzo Matono- A macroeconomia do pleno emprego na periferia, Campinas SP, 2020,

-- GIOVANNI, G. (2009) As estruturas elementares das políticas públicas Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=105472>

--GOMES, Nilma Lino. O movimento negro como ator político. In: _____. O movimento negro educador - saberes construídos nas lutas por emancipação. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017, p. 21-39.

--GONZALEZ, Lélia. "Racismo e sexismo na cultura brasileira". In: _____. Primavera para rosas negras: Lélia Gonzalez em primeira pessoa. Diáspora africana: Editora Filhos da África, 2018, p. 190-214.

--HOOKS, Bell. "Mulheres negras: moldando a teoria feminista". Revista Brasileira de Ciência Política, n. 16, Brasília, jan-abril 2015, p. 193-210.

--IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua-Séries históricas, Taxa de desocupação, jan-fev-mar 2012 - fev-mar-abr 2023, https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=serieshistoricas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego acesso em 13/06/2023

--IPEA, Desempenho recente do mercado de trabalho e perspectivas Carta de Conjuntura número 57, nota de conjuntura 24, 4 trimestre de 2022 https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2022/12/221213_nota24mercado_de_trabalho.pdf, acesso em 02/05/23

--JUNIOR, Itamar Vieira- Torto Arado, Editora Leya, Portugal, 2018

KALECKI, Michal- Economias em desenvolvimento- parte 1.1: O desemprego em países subdesenvolvidos- tradução: Adail U. Sobral - Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1987

KALECKI, Michal- Os economistas-Teoria da Dinâmica Econômica-Ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista- Editora Nova Cultural- São Paulo, 1977

KALECKI, Michal- Crescimento e ciclo das Economias Capitalistas, parte II, capítulo 6: Os Aspectos políticos do Pleno Emprego, tradução de Jorge Miglione, HUCITEC, São Paulo- 1977

--KERSTENETZKY, C. L. (2006) Políticas Sociais: focalização ou universalização? In: Revista de Economia Política, vol. 26, no 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006 Acesso em: 19/05/2019 Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n4/06.pdf>

--KEYNES, John Maynard- a teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

-KLIASS, Paulo e CARDOSO JR. José Celso. Três mitos liberais sobre o Estado brasileiro. São Paulo, Brasil Debate, 2016.

--KON, Anita. Quatro Décadas de Planejamento Econômico no Brasil. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 34, n.3, São Paulo:FGV, 1994, p.49-61. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38270>

--LOURENÇO, André Luís Cabral de; GOMES, Zoraide Bezerra- O Estado como empregador de última instância: uma proposta de pleno emprego, estabilidade e condições dignas de trabalho para o Brasil, Revista Economia e Sociedade, Campinas, V. 21, n. 3 dez/ 2012

--LUGONES, María. “Rumo a um feminismo descolonial”. Estudos Feministas, Florianópolis, n. 22, v. 3, set-dez 2014, p. 935-952.

- MANZANO, Marcelo Prado- Impactos Econômicos da reforma trabalhista , In O trabalho pós reforma trabalhista (2017), volume 1, CESIT, São Paulo, 2021

--MANZANO, Marcelo; SALAS, Carlos– Artigo: O Brasil nos últimos vinte anos: em busca de um novo regime de acumulação- CESIT-UNICAMP-2014

--MANZANO, Marcelo Prado- Doze Anos de Desenvolvimento Contingente no Brasil, Campinas/SP 2017- tese de doutorado;

--MINSKY, Himan P.- Stabilizing an unstable economy. New Haven: Yale University Press, 1986

--SÍCSU, João e LIMA, Gilberto Tadeu- A macroeconomia do emprego e da renda: Keynes e o Keynesianismo- Ed. Manoele- Barueri, SP, 2003

---SOUSA, *Jessé*- A ralé Brasileira, Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2009

TEIXEIRA, Marilane Oliveira- Desigualdades salariais entre homens e mulheres a partir da abordagem de economistas feministas, Campinas, 2009

TEIXEIRA, Marilane Oliveira- O mundo do Trabalho das mulheres. Ampliar direitos e promover igualdade. CESIT, Campinas, 2017

--TCHERNEVA, pavlina -Gender and the job guarantee: the impact of Argentina’s Jefes program on the female heads of poor households. Working Paper 50, dez. 2005.

---TCHERNEVA, Pavlina- Uma transição justa precisa de um programa de emprego garantido, 2019, tradução de Fabiano Dalto.

--TCHERNEVA, Pavlina- The case for a job guarantee-Polity Press, UK, 2020

--WRAY, Randall L. Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Tradução José Carlos de Assis. Rio de Janeiro: UFRJ/Contraponto, 2003

--VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos. Tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. Capítulo 1 – Uma ideia nova? (pp. 33-62).