

A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO “EXCEDENTE”¹ DE TRABALHADORES E A INSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS, NO BRASIL

The historical construction of the “surplus” workers and the institutionality of social policies in Brazil

Anete B. L. Ivo
Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil

Informações do artigo

Recebido em 05/07/2022

Aceito em 14/08/2022

doi>: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2021.n256.p267-292>



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Como ser citado (modelo ABNT)

IVO, Anete B. L. A construção histórica do “excedente” de trabalhadores e a institucionalidade das políticas sociais, no Brasil. **Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**. Salvador/Recife, v. 47, n. 256, p. 267-292, maio/ago. 2022. DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2021.n256.p267-292>

Resumo

Este artigo recompõe as condições históricas de iniquidade da estrutura social brasileira e demonstra como as reformas antidemocráticas do presente agravam as condições de reprodução social de inúmeros trabalhadores e suas famílias, num patamar de vulnerabilidade social crescente. Analisa como o padrão histórico, hierarquizado e autoritário, da sociedade colonial reproduz uma inércia de segmentação social no usufruto dos direitos, o que demonstra que as desigualdades sociais são também resultado da política. Apresenta os ciclos mais recentes da agenda política pública brasileira, de forma a entender como as reformas sociais antidemocráticas rompem com o liberalismo social prevalecente, agravando o padrão das desigualdades sociais, no País. Essa ampliação das desigualdades resulta de uma violência institucional do Estado na desconstrução dos pilares civilizatórios da cidadania social, no Brasil, em favor de uma remercadorização radical da sociedade.

Palavras-Chave: desigualdade social. Ideologia colonial. Questão social. Proteção social. Ciclos de reprodução da política.

Abstract

This article recomposes the historical conditions of inequality in the Brazilian social structure and demonstrates how the anti-democratic reforms of the present worsen the conditions of social reproduction of countless workers and their families, at a level of growing social vulnerability. It analyzes how the historical, hierarchical and authoritarian pattern of colonial society reproduces an inertia of social segmentation in the enjoyment of rights, which demonstrates that social inequalities are also the result of politics. It presents the most recent cycles of the Brazilian public political agenda, in order to understand how anti-democratic social reforms break with the prevailing social liberalism, aggravating the pattern of social inequalities in the country. This expansion of inequalities results from institutional violence by the State in the deconstruction of the civilizing pillars of social citizenship in Brazil, in favor of a radical re-commodification of society.

Keywords: social inequality. Colonial ideology. Social issues. Social protection. Policy reproduction cycles.

¹ Essa noção se refere à uma população de trabalhadores considerada, desde a época colonial, como relativamente supérflua e não incorporada aos padrões essenciais de reprodução capitalistas e sobrevivendo com salários e rendas extremamente rebaixados. A heterogeneidade da estrutura produtiva dos países e regiões periféricas da América Latina se reflete em uma superabundância da força de trabalho. O resultado é o desemprego estrutural e o baixo nível de salários médios ou de renda per capita. Essa massa de trabalhadores extremamente precarizados e empobrecidos resulta de uma condição estrutural e estruturante das relações capitalistas e da forma como se reproduziram as assimetrias de classes em suas dimensões econômicas, políticas e culturais, no Brasil e não de hábitos e ou atributos pessoais negativos desses trabalhadores.

INTRODUÇÃO

A desigualdade de renda é um fenômeno estrutural que, no presente, se ampliou consideravelmente na ordem mundial. Ela diz respeito à iniquidade de acesso de grupos sociais às condições básicas de vida, como renda, educação, saúde, habitação e cultura, promotoras de bem-estar. Em termos estatísticos e de acordo com o *World Inequality Report 2018 - WIR*³ os 1 % mais ricos da população mundial abarcaram 27 % do crescimento da renda no mundo, desde 1980, enquanto os 50 % mais pobres reduziram a sua participação na renda mundial, ficando apenas com 12% dessa renda global. Essa tendência de concentração da renda afeta de forma severa os grupos de pessoas mais vulneráveis⁴, e compromete o princípio da equidade⁵, inerente aos regimes democráticos e à condição de dignidade da pessoa humana.

No Brasil, o padrão histórico e estrutural das desigualdades sociais, apresenta uma inércia sócio-histórica de reprodução de uma imensa população de trabalhadores empobrecidos, que se reproduz, com suas famílias, nos limites mínimos da sobrevivência e em formas brutais de precariedade das condições de vida e trabalho, extremamente rebaixadas. Em que pesem os avanços na institucionalização de direitos básicos sociais universais, especialmente na Constituição de 1988, e o incremento de diversas políticas de reconhecimento dos direitos sociais de grandes majorias de grupos sociais desfavorecidos⁶, o Brasil é o país que mais concentra renda no 1% da pirâmide, no mundo.

Segundo dados combinados das pesquisas domiciliares, contas nacionais e declarações de imposto de renda, esse 1% super rico brasileiro (cerca de 1,4 milhões de adultos) captura 28,3% dos rendimentos brutos totais e recebe individualmente, em média, R\$ 106,3 mil por mês pelo conjunto de todas as suas rendas (segundo valores de 2015, atualizado na base do WID - *World Inequality Database*)⁷. Em termos relativos, os 50% mais pobres (71,2 milhões de pessoas) ficam com 13,9% do

³Disponível em <http://wir2018.wid.world>. Acesso em 17.09.2019.

⁴ Entendidas como aquelas em situações desfavoráveis em termos de renda, escolaridade, moradia e de privação de direitos.

⁵*Equidade* considerada como uma forma justa de aplicação do Direito, na qual critérios de igualdade são processados pela justiça, na forma de regras e leis. Esse princípio considera que lugares e pessoas diferentes demandam soluções específicas de forma a reduzir a condição de grupos em situações de vulnerabilidade mais severa que a lei geral não alcança.

⁶ Ao lado das políticas de distribuição de renda também foram implementadas, no Brasil, políticas de reparação e ações afirmativas, de reconhecimento dos direitos civis, políticos, sociais e econômicos de minorias sociais e culturais. Essas políticas buscam corrigir as desigualdades socioeconômicas raciais e de gênero, por mecanismos institucionais como as políticas de cotas para mulheres e para população afrodescendente, sustentadas em normativas do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

⁷ A responsabilidade da análise dos dados para o Brasil, no WID, foi de Marc Morgan economista da *Paris School of Economics & World Inequality Lab*.

conjunto de todos os rendimentos, ou seja, menos da metade do que é recebido pelos situados (1%) no topo da estrutura de renda. Portanto, o caráter excludente da estrutura social brasileira está associado a uma elevada concentração de renda e à segmentação e estratificação da proteção social, que reatualiza o desafio de repensar-se a redistribuição do fundo público como política de Estado, na busca por equidade entre indivíduos, grupos e (ou) regiões.

Essa discussão não é nova e inúmeros autores têm analisado essa inércia estrutural da reprodução massiva da pobreza estrutural, no Brasil, questionando os custos desse modelo de crescimento excludente, o “como” se está crescendo e o para “quem”, como formula Oliveira ([1972] 1976). Para lembrar algumas contribuições dessa crítica social, indicamos, a seguir, algumas teses de autores que destacam esse componente de inércia estrutural excludente, na sociedade brasileira.

Caio Prado Junior (1933) constrói uma interpretação histórica singular da sociedade brasileira, baseada na relação entre a colônia e a nação, e revela “um desacordo fundamental entre o sistema econômico legado pela colônia e as novas necessidades de uma nação livre e politicamente emancipada”. Para ele, a formação da sociedade brasileira só pode ser entendida por um “sentido da colonização” para fora, orientado para atender o mercado externo e os interesses da coroa portuguesa. Ele destaca, portanto, uma desarticulação dessa produção voltada para fora, que ele chama de setor orgânico da sociedade colonial agroexportadora, e o setor inorgânico constituído pela maior parte da população voltada para o consumo interno e que, segundo ele, tem papel subalterno. E considera que é para a esse “setor inorgânico” e subalterno, a esta grande maioria “desqualificada” que a nação brasileira “deve seguir” no futuro, como analisa Ricupero (2009, p.335).

Lúcio Kowarick (1987), ao analisar o processo de acumulação no Brasil e a passagem da escravidão para o projeto de modernização da sociedade brasileira, mostra que, numa sociedade patrimonial e de tradição escravocrata, como a brasileira, a condição de humanidade é extremamente rebaixada e a “a exclusão social” é uma condição genérica da “não-elite”. Portanto, a inclusão na sociedade se dá, perversamente, como condição indigna e desqualificada de vida humana. E esse é o padrão hierarquizado de “convívio” verticalizado da sociedade brasileira.

Jessé Souza (2003) fala da *de uma “ralé” de subcidadãos*, estruturalmente naturalizada, desvinculada dos processos de produção essenciais. Retomando a noção de *habitus* de Pierre Bourdieu, ele se refere a um “*habitus precário*”, que traduziria um tipo de padrão comportamental estruturado que afasta indivíduos e grupos dos padrões utilitários oriundos do universo mercantil. Trata-se, para ele, de uma “[...] gigantesca “ralé” de inadaptados às demandas da vida produtiva e social moderna, constituindo-se uma legião de ‘imprestáveis’ [...] com as óbvias conseqüências [sic!][...] da condenação de dezenas de milhões a uma vida trágica sob o ponto de vista material e espiritual, quanto

sociopolíticas como a endêmica insegurança pública e a marginalização política e econômica desses setores (SOUZA, 2003, p.184).

Analisando a singularidade da revolução burguesa, no Brasil, da perspectiva dos direitos da cidadania, José Murilo de Carvalho (2000, p. 28) argumenta que “[...] no Brasil, a transformação burguesa não foi empurrada e completada com uma revolução política, como na França, nem por uma guerra civil como nos Estados Unidos. [...] seu destino foi mais parecido com o do campesinato da Alemanha, onde houve aliança dos senhores de terra com o Estado e os industriais”. Essa configuração histórica, acrescento, se atualiza hoje pela reposição que a economia brasileira ocupa na ordem mundial, como produtora de *commodities* e no papel que as elites do moderno agronegócio ocupa na coalizão de forças políticas na esfera nacional e internacional (como produtores de *commodities*).

Esse padrão estrutural de iniquidade da sociedade brasileira, portanto, não resulta apenas de assimetrias econômicas de um padrão concentrador de renda, terra e poder, mas é acompanhado também de uma herança política de relações sociais e políticas autoritárias e verticalizadas que, desde a época colonial, manteve à parte “homens livres” não-proprietários, moradores do campo e das cidades, considerados como “desocupados”, “vadios”, “vagabundos” e, já na década de 1960, como “marginais” ou “resíduos”, como analiso em Ivo (2008). Radicaliza-se, então, na formação da sociedade brasileira, a oposição entre “homens úteis”, os que detêm patrimônio e se articulam à processos de produção hegemônicos, e os “inúteis”, os homens livres não-proprietários⁸.

Essa estrutura assimétrica se legitima por representações simbólicas desqualificadoras das classes “populares”, entendidas aqui como sinônimo de classes trabalhadoras, para além do emprego formal, que se reproduzem com bens materiais escassos e precários, e situam-se em posições desfavoráveis no acesso a bens públicos, como acesso à moradia, à renda, à infraestrutura e a serviços públicos urbanos, à terra e à participação política, em que pesem os avanços na institucionalidade de políticas sociais inovadoras⁹ e a formação de espaços de participação política da cidadania, mas, também os seus retrocessos e reversões, como, especialmente, no período mais recente.

Neste artigo apresentamos: (1) a constituição histórica de uma ideologia colonial desqualificadora do trabalho e dos homens livres; (2) as condições internas de regulação do mercado de trabalho, na década de 30, que deixaram descobertos da seguridade social um contingente de

⁸ A esse respeito recupero em (Ivo, 2008) as contribuições de vários autores clássicos e contemporâneos: Nabuco, 1884; Guimarães, 1981; Franco, 1983; Kowarick, 1987; Gomes, 1988; Valladares, 1991, entre outros.

⁹ Como a Previdência Rural e o Benefício de Prestação Continuada, de caráter não-contributivos,

trabalhadores informais; (3) os ciclos das políticas, desde a década de noventa, que revelam uma assimetria entre o projeto de democratização interno e acesso aos direitos sociais com as pressões externas do ajuste fiscal; e (4) considera o movimento de desconstrução do Estado social, especialmente a partir de 2015, acompanhado de uma crise institucional e política sem precedentes em favor de um neoliberalismo ultrarradical, no Brasil, na tomada e controle do governo para a gestão da crise. Esse processo compromete as mediações civilizatórias das políticas públicas, agravando a vulnerabilidade social das famílias trabalhadoras por um processo de remercantilização dos bens públicos, em favor do mercado.

OS “HOMENS LIVRES” DA IDEOLOGIA COLONIAL: OS “INADAPTADOS”, “INDOLENTES” E “VADIOS”¹⁰

A ideologia colonial sempre procurou justificar o processo de formação de grandes majorias “desocupadas” com base em diversas “teorias” de caráter moral, que justificavam equivocadamente o processo massivo de exclusão social brasileiro como resultante de teses racistas de inferioridade racial, fatalismo histórico, rigor do clima tropical e várias outras “causas naturais” como inerentes a esses indivíduos e sociedades. Associava o “trabalho livre” à vadiagem, entendida como ociosidade e ou como “classes perigosas”, aquelas que ameaçam os códigos do convívio civil e a ordem social.

Nabuco [1884] (2007) avalia a condição social desses trabalhadores como equivalente à quase totalidade do povo brasileiro. Para ele “[...] trata-se de uma população sem meios, nem recurso algum, ensinada a considerar o trabalho como uma ocupação servil, sem ter onde vender os seus produtos, longe da região do salário [...] e que por isso tem que resignar-se a viver e criar os filhos, nas condições de dependência e miséria em que se lhe consente vegetar”.

Portanto, a *noção de trabalho* resultante da ordem colonial representava formas indignas de subserviência e obediência pessoal, associada às práticas mais aviltantes da experiência servil dos não-proprietários, o que trazia implícita uma representação simbólica de desqualificação do trabalho. Essa rígida “ordem” colonial agroexportadora reconhecia o negro como os “braços” (força de trabalho) mais apropriados à disciplina do processo produtivo nas grandes fazendas, e considerava os “homens livres” (posseiros das pequenas

¹⁰ Parte dessas análises consta do meu livro *Viver por um fio: pobreza e políticas sociais*. São Paulo: Annablume, 2008.

explorações agrícolas de subsistência e os pequenos ambulantes do meio urbano), como indivíduos inadequados, “vagabundos” ou “fora da ordem”. Assim, todos aqueles não subordinados à ordem escravocrata constituíam, implicitamente, “os ilícitos”, os “fora da lei”, os “marginais”.

Alberto Passos Guimarães (1981) traz evidências que explicitam a perversa associação entre braços livres e “vadiagem”. Analisando as possibilidades de uso da mão de obra nacional, ele explicita essa visão restritiva e preconceituosa relativa ao “povo” brasileiro (p. 133-134):

[...] a verdade é que o povo, na escala social, como agente de produção, estava colocado abaixo do escravo. Não poderia descer a mais. O grande empenho das classes dominantes era para forjar leis que transformassem em servos da gleba os trabalhadores que conseguiam sobreviver desvinculados dos meios de produção e de trabalho, já que não podiam transformá-los em escravos. (p.131)

Para Joaquim Nabuco, em seu livro *O Abolicionismo* ([1884] 2007), a Guerra do Paraguai foi um momento decisivo que explicita os seus efeitos sobre o patriotismo das classes que a praticavam e dos senhores.

Muito pouco desses deixaram os seus escravos para atender ao seu país; muitos alforriaram alguns “negros” para serem eles feitos titulares do Império. Foi nas camadas mais necessitadas da população descendente de escravos na maior parte, nessas mesmas que a escravidão condena à dependência e à miséria, entre os proletários analfabetos cuja emancipação política ela adiou indefinidamente, que se sentiu bater o coração de uma nova pátria. Foram elas que produziram os soldados dos batalhões de voluntários.

E, considerando os efeitos da escravidão sobre a nação, na constituição de um mercado de trabalho livre, Nabuco argumenta:

Durante séculos ela [a escravidão] não consentiu mercado de trabalho, e não se serviu senão de escravos; o trabalhador livre não tinha lugar na sociedade, sendo um nômade, um mendigo, e por isso em parte nenhuma achava ocupação fixa; não tinha em torno de si o incentivo que desperta no homem pobre a vista do bem-estar adquirido por meio do trabalho por indivíduos da sua classe, saídos das mesmas camadas que ele. E como vivem, como se nutrem, esses milhões de homens, porque são milhões que se acham nessa condição intermédia, que não é o escravo, mas também não é o cidadão; cujo único contingente para o sustento da comunhão, que aliás nenhuma proteção lhes garante, foi sempre o do sangue, porque essa era a massa recrutável, os feudos agrícolas

roubando ao exército os senhores e suas famílias, os escravos, os agregados, os moradores e os brancos?

Por longo tempo explicou-se a “inatividade dos trabalhadores livres”, no Brasil, pela recusa desses homens ao trabalho por se ombrearem ao braço servil. Para Guimarães (1981), enquanto durou a plenitude do regime escravista, as classes dominantes brasileiras nunca precisaram conhecer a fundo as razões de existência da parte “desprezível” dessa população, desse “povo”, que sequer acreditavam poder integrar a sociedade civil. E a estratégia que as elites econômicas e políticas encontraram foi construir formas de acionar leis que os condenassem ao trabalho forçado, mediante, naturalmente, o pagamento dos mais baixos salários a todos aqueles que fossem apanhados na condição de “vadios” (aspas minhas, p. 137).

Foi essa população que se foi internando, vivendo como ciganos, aderindo às terras das fazendas ou dos engenhos onde achava agasalho, formando-se em pequenos núcleos nos interstícios das propriedades agrícolas, edificando as suas quatro paredes de barro onde se lhe dava permissão para fazê-lo, mediante condições de vassalagem que constituíam os moradores em servos da gleba (NABUCO, [1884], 2007)

Sob essa aparente motivação “moral” fruto da ideologia colonial procurava-se encobrir a tendência de tratar o trabalhador livre como escravo, submetendo-o à mesma disciplina cruel dos feitores. Na interpretação de Guimarães, essa era a razão da recusa da imensa maioria daqueles homens livres em submeter-se ao trabalho nas fazendas. Joaquim Nabuco [1884] analisava ainda que:

Os infelizes habitantes do campo, sem direção, sem apoio, sem exemplos, não fazem parte da comunhão social, não consomem, não produzem. Apenas tiram da terra alimentação incompleta, quando não encontram a caça e a pesca das coitadas e viveiros dos grandes proprietários. Dest’arte (sic!) são considerados uma verdadeira praga, e convém não esquecer que mais grave se tornará a situação quando a esses milhões de párias se adicionar o milhão e meio de escravos que hoje formam o núcleo das grandes fazendas.

Dessa forma, formalizaram-se leis que possibilitaram transformar os pequenos agricultores da economia de subsistência em semiescravos, como as leis de *Locação de Serviços* promulgadas em 1830, 1837 e 1879, que, em realidade, significavam verdadeiros códigos de trabalho forçado, por conterem dispositivos de escravidão por dívidas, isto é, a obrigação de trabalhar até a liquidação de suas dívidas com os patrões, sob severas penas de prisão, o que representava, desde então, formas diretas de submissão servil desses

trabalhadores considerados “livres” às grandes oligarquias rurais, como argumenta Guimarães (1981, p.131)¹¹.

Essas oligarquias nunca permitiram, durante todo o período colonial, que os trabalhadores semilivres (designados como “volantes” ou “vagabundos”), que perambulavam em torno dos latifúndios sem encontrar ocupação, tivessem acesso à terra. A pequena propriedade formou-se com base em uma série de lutas entre senhores de terras e trabalhadores libertos, moradores, agregados e “intrusos” ou posseiros, que acabaram por fundar cultivos de subsistência. Esses pequenos agricultores (e suas pequenas posses) eram considerados como “desocupados” e ocupantes ilegítimos de terras, e a sua existência e reprodução pressionavam a sociedade agrária, ao penetrar os interstícios dos espaços livres entre os latifúndios. As relações que tinham com a grande propriedade, no entanto, eram ambíguas já que, como mostra Nabuco ([1884] 2007), muitos desses se empregavam como jagunços, capangas ou guarda-costas, nos latifúndios, e, nas cidades, como “capoeiras”.

A historiografia brasileira do período é farta de material que explicita essa dupla teoria relativa aos “homens livres”: a) a da “inferioridade racial” e b) a das “classes perigosas”, livres da disciplina e dos controles diretos do “sistema colonial”, ou de uma sociedade permeada por uma cultura patrimonial, dividida entre proprietários e não-proprietários, entre elite e “ralé”.¹² Isso tanto para os segmentos que habitavam o meio rural como para aqueles moradores pobres das cidades e vilas.

Guimarães (1981, p.133-134) reúne algumas evidências históricas dessa associação perversa entre braços livres e “vadiagem”. Por exemplo, a instrução deixada pelo Vice-Rei

¹¹ Essa operação de dar legalidade à processos de dominação, no sentido de driblar os dispositivos públicos garantidores da cidadania social pode ser exemplificada recentemente pela PEC 241, que limitou os gastos públicos sociais por 20 anos.

¹² Designação dada por Engels para o *lumpenproletariat* como *rubble*, na versão em inglês das *Guerras camponesas na Alemanha* (1850). Maria Sylvania de Carvalho Franco, no livro *Homens Livres na Ordem Escravocrata* (1983), ao investigar a gênese e formação da sociedade e do Estado brasileiros, analisa a constituição dos “homens livres” em relação a uma estrutura de poder que só pôde ser devidamente compreendida como elemento da reprodução de um sistema capitalista mundial. Jessé Souza (2003) retomou essa formulação na sua análise sobre a singularidade da modernização periférica brasileira, considerando a “ralé” como resultado de uma formação de “homens dispensáveis”, desvinculados dos processos essenciais à sociedade nos quatro séculos de formação da sociedade brasileira. Para Jessé Souza, esse contingente “dispensável” resulta de um processo estrutural e naturalizado de uma “subcidadania” no período de emergência e estruturação da vida republicana no País.

Luís de Vasconcelos ao seu sucessor (*Relação Instrutiva*, 1789) dá uma ideia clara do quanto o problema da “desocupação” já oferecia proporções expressivas desde o final do século XVIII:

Havendo por toda parte muita casta de vadios, que cometem insultos e extravagâncias inauditas, não é de admirar que no Rio de Janeiro, onde a maior parte de seus habitantes se compõe de mulatos e negros, se pratiquem todos os dias grandes desordens que necessitam ser punidas com demonstrações severas.

Em carta do desembargador José Feliciano da Rocha Gameiro, de 28 de abril de 1798, dirigida a Dom Rodrigo de Souza Coutinho, ele se refere ao:

[...] grande número de gentes que habitam nas Cidades e Vilas sem ofício, e a que verdadeiramente se pode dar o nome de vadios. E considerava “outro embaraço que se deve remover porque estes indivíduos roubam ao público os serviços que todo o vassalo deve prestar, e podiam por meio da fértil agricultura deste país [...] fazerem-se úteis a si, e ao Estado (p. 134).

Já no início do século XIX, Spix e Martius, em *Viagens através do Brasil*, escrevendo sobre as atividades mineradoras de uma das vilas em Minas Gerais, percorridas por eles entre 1823 e 1831, registram a situação de decadência em que se encontravam. Ainda, conforme Guimarães:

São tantos aqui os desocupados que se costuma chamá-los como a uma classe: a dos vadios. Aqui, portanto, ao lado da maior opulência, os mais tristes quadros de miséria humana, de indigência e de depravação. Os habitantes, cujas necessidades o solo, embora rico e fértil, não satisfaz, estão sempre, por isso, descontentes, comparando-se a sua região com as das comarcas de Minas mais ao norte, para ali mandando os estrangeiros, como um verdadeiro Eldorado... (p.134)

O ciclo da mineração e o seu declínio produziram uma rápida urbanização nas vilas de Minas Gerais, expressa por um grande contingente de “braços livres desocupados”, conforme designação da época. Um levantamento realizado em 1875 e utilizado na análise de Nabuco ([1884], 2007) documenta já a predominância quantitativa do trabalho livre sobre o trabalho escravo na lavoura, nas principais províncias brasileiras, revelando, ao mesmo tempo, a gravidade do problema da “desocupação”, àquela época, quase dez anos antes da abolição da escravatura.

Tabela 1 - Empregados nas lavouras (braços livres e escravos) e desocupados (braços livres) Principais províncias brasileiras - 1875

Principais províncias brasileiras	Empregados na Lavoura (Braços Livres)	Empregados na Lavoura (Escravos)	Desocupados Braços livres 13 – 45 anos (%)
Minas Gerais	278.588	288.767	1.032.314 (36)
Ceará (antes da seca)	174.482	7.767	227.139 (8)
S. Paulo	252.579	90.612	308.581 (11)
Bahia	376.548	82.957	526.528 (19)
Pernambuco	220.769	38.714	400.583 (14)
Rio de Janeiro	131.204	141.723	327.438 (12)
Total	1.434.170	650.540	2.822.583 (100,00)

Fonte: Levantamento de 1875. In: Guimarães, 1981, p.139. (Elaboração nossa)

Tabela 2 - Proporção de braços livres desocupados nas principais províncias brasileiras em relação aos empregados da lavoura. Brasil -1875

Províncias	Total* (empregados lavoura + desocupados)	Braços livres desocupados (13-45 anos)/ total (%)
Minas Gerais	1.599.669	64,53
Ceará (antes da seca)	309.388	73,41
S. Paulo	651.772	47,34
Bahia	986.033	53,39
Pernambuco	660.066	60,68
Rio de Janeiro	545.854	59,98
Total	4.907.293*	59,24

Fonte: Levantamento de 1875. In: Guimarães (1981, p.139) (Elaboração nossa).

*Empregados na lavoura (braços livres e escravos) mais o total de homens livres desocupados.

A ocupação de trabalhadores livres nas lavouras, em 1875, mais que duplicava a força de trabalho escrava. A soma de "braços livres válidos, com idade de 13 a 45 anos", representava 42,11% da população das seis províncias, ou 27,91% do total da população do país. Comparando-se a proporção de desocupados sobre o total da força de trabalho, a participação deles era de 59,24%, sendo que 36% localizavam-se em Minas Gerais e 19% na Bahia, ainda que a proporção entre ocupados e desocupados, em cada província, expressasse

patamares mais elevados: 73% para um total de apenas 309 mil trabalhadores no Ceará (antes da seca); 64% (ou seja, um milhão e seiscentos mil) em Minas; 61% (660 mil) em Pernambuco. O Rio de Janeiro apresenta a mesma proporção de desocupados, de 60%, enquanto a Bahia e S. Paulo expressavam proporções menores de trabalhadores desocupados em relação à população total de trabalhadores, respectivamente, 53% e 47%.

Como o levantamento de 1875 abrangia apenas as províncias onde a economia havia se desenvolvido mais do que o resto do país e, necessariamente, podia oferecer maiores oportunidades de trabalho, a porcentagem real de “desocupados”, considerando-se o restante do território brasileiro, certamente devia ser ainda maior. Para maior crédito desse levantamento, Guimarães comparou essas informações com os dados do primeiro recenseamento nacional de 1872. Nele, as seis províncias citadas tinham uma população conjunta de 6.702.488 habitantes, correspondente a 66,28% da população do Brasil, a qual, naquele mesmo ano, totalizava 10.112.061 habitantes.

Portanto, a ideologia colonial justificou esse processo de formação de grandes maiorias do povo brasileiro como “desocupadas”, embasadas em teses coloniais que naturalizavam o processo de exclusão social como inferioridade racial, fatalismo histórico, rigor do clima tropical e várias outras “causas naturais” entendidas como inerentes a esses indivíduos nessas sociedades coloniais. Essas “teorias coloniais” prevaleceram até a década de 1930 e só foram explicitamente destruídas no pós-guerra,¹³ no processo formal de descolonização, quando cerca de meia centena de novos países soberanos puderam formular seus próprios projetos de desenvolvimento independente.¹⁴

Valladares (1991) analisando a pobreza urbana mostra como a representação dominante, ainda ao final do século XX, opunha “trabalhadores” *versus* “vadios” no espaço urbano. Ela mostra que a noção de trabalho era, portanto, restrita e ligada às atividades econômicas que definiam a nova ordem industrial e urbana e, no limite, só o trabalho assalariado era considerado

¹³ Ainda que, formalmente, essa ideologia colonial fosse superada no pós-guerra, isso não significa que as raízes culturais dessas representações fossem abolidas da cultura política brasileira. A força dessa cultura é secular e está enraizada nas práticas e valores das relações sociais e políticas brasileiras. Isso não significa fatalismo, mas o reconhecimento de que o processo de mudança da cultura política depende da dinâmica social associada a dispositivos legais.

¹⁴ Ver análise de Myrdal (1977) sobre a pobreza das nações.

“trabalho” e conclui que então a noção de “pobreza” remete ao mundo do não-trabalho, e a de “vadio” se referia ao homem pobre que não laborava.

Essa representação desqualificada dos trabalhadores livres no Brasil compromete, portanto, a formação da *polis*¹⁵ já que o espaço público das ruas e seus moradores representa uma ameaça às elites, na medida em que a rua sempre foi considerada espaço de “vadios”, ou seja, homens livres não-proprietários e escravos.

A REGULAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E DO VALOR DO TRABALHO: A DÉCADA DE 1930

A legislação trabalhista brasileira da *década de 1930* constitui-se um novo marco institucional decisivo para a expansão de um mercado interno de trabalho capitalista, com base na relação de emprego assalariado. Segundo Oliveira (1976), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)¹⁶ e o estabelecimento do Salário Mínimo “muda[m] a correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho e o preço do trabalho” (p.10).

A assistência social manteve até os anos 1950, a estrutura herdada do período getulista. A partir de então a assistência assume nova amplitude no discurso governamental, pois, além de prover programas de “pronto socorro” social, dirigidos à população em situação de extrema carência, abarca a prestação de serviços sociais básicos. Para Iamamoto e Carvalho (1996, p.370) essa política caracterizava-se, justamente, pela impossibilidade de superar as carências efetivas da população, restringindo-se a atenuar aquelas “carências”, e reproduzi-las, institucionalizando as manifestações do processo de pauperização absoluta e relativa do proletariado e as sequelas daí derivadas.

Poderíamos resumir a ideologia do período colonial, prevalecente até a 2ª Grande Guerra, como uma representação que atribui a causa das dificuldades sociais brasileiras a uma visão fatalista e preconceituosa dos povos “nativos”, percepção que vai influenciar as teorias de modernização e da marginalidade, de caráter dual¹⁷ das economias subdesenvolvidas, no pós-guerra (Cf. MYRDAL, 1977).

¹⁵ No sentido do espaço público morfológico urbano, mas também político, submetido à regras de convívio delimitadas em suas instituições, que deliberavam e executavam diretrizes para a cidade.

¹⁶ A CLT foi criada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e sancionada pelo presidente Getúlio Vargas, durante o período do Estado Novo. A consolidação das leis unificou toda a legislação trabalhista então existente no país e inseriu de forma definitiva os direitos trabalhistas na legislação brasileira.

¹⁷ À exemplo das teses cepalinas do dualismo centro-periferia e o conceito similar de desenvolvimento-subdesenvolvimento, no sentido em ambos os pares opõem o atraso de uma estrutura produtiva ao avanço da outra. (Rodríguez, 2009). A heterogeneidade da estrutura produtiva e uma superabundância da força de trabalho reproduz um desemprego estrutural e o baixo nível de salários médios ou de renda per capita.

OS CICLOS REPRODUTIVOS DA POLÍTICA, A PARTIR DA DÉCADA DE 90

A sociedade civil brasileira, das décadas de 1970 e 1980, vê emergir novos atores sociais coletivos: o novo sindicalismo, os novos movimentos sociais urbanos e o movimento social no campo; as pressões de organizações não governamentais, que se expandem desde 1986; a ação dos intelectuais, da Igreja, dos partidos de esquerda de oposição ao regime militar na formação de uma opinião pública crítica, o papel da imprensa, bem como a formação de um novo empresariado paulista moderno, produtor de bens de capital, constituído no governo Geisel, que começa a se autonomizar na formulação das políticas para o setor produtivo, avançam no sentido de uma formulação crítica ao projeto nacional, assentado nos princípios de liberdades políticas e civis e na ampliação de um projeto de expansão de direitos sociais universais para a cidadania social.

No contexto de grande politização das relações sociais o Estado nacional desloca-se do seu papel de promotor do progresso técnico para constituir-se em instância processadora de conflitos dos distintos grupos de interesses da sociedade civil, que pressionam por reconhecimento e acesso a direitos civis, políticos e sociais associados a um projeto político nacional de democratização mais inclusiva. A alta mobilização dos atores sociais, que caracteriza o período conhecido como de redemocratização nacional, encaminhou mudanças institucionais importantes da perspectiva dos direitos da cidadania, consolidadas na Constituição Brasileira de 1988.

Entre redemocratização nacional e reforma institucional liberal: a reconversão das políticas no contexto dos anos 1990

Na contramão da historicidade dos atores sociais organizados em favor da democratização da sociedade brasileira, fortalece-se, no âmbito internacional, desde meados dos anos setenta, mas com maior poder de pressão no contexto de crise de crescimento do capitalismo, nos anos 80, um movimento político-ideológico de contrarreforma do *welfare*, sob a hegemonia de setores do capitalismo financeiro internacional. Tal movimento, considerado por vários autores como neoliberal, contrapõe-se frontalmente aos pilares do Estado de bem-estar em muitos países, e teve efeitos graves nos países latino-americanos, como o Brasil, marcados por uma estrutura social de enormes desigualdades sociais, alta segmentação da proteção social e um elevado contingente demográfico de cidadãos brasileiros em condições de extrema pobreza.

As oposições neoliberais ao pacto redistributivo do Estado ou aos regimes de bem-estar, manifestas nas reformas do Estado nos países, não são novas e expressam contradições clássicas

entre liberais e socialistas, desde o pós-guerra¹⁸. Essas forças neoliberais postulam por uma liberalização dos mercados, e um processo de “remercantilização” da sociedade e do Estado (Esping-Anersen, 1990), que compõem o *conflito redistributivo* interclasses¹⁹.

O diagnóstico conservador da governabilidade para a América Latina, consolidado no relatório *The Crisis of Democracy* (1975) de Michel Crozier, Samuel Huntington e Joji Watanuki, encomendado pela Comissão Trilateral, orientou teses e consolidou formas de intervenções institucionais nos países, funcionais aos interesses do capitalismo global²⁰, no período (OCDE, 1981). No âmbito interno, o Brasil contrapôs princípios e valores democráticos e de justiça redistributiva (expressos na Constituição de 1988) a processos técnicos do Estado reformado, nos anos 1990, orientado para o ajuste fiscal, segundo uma ideologia de gestão empresarial como a eficácia nos gastos, liberalização do mercado e desregulação do capital e do trabalho.

As teses conservadoras sobre a crise da democracia na América Latina (1975), acima indicadas, consideram os pilares distributivos do *welfare* como fatores de ingovernabilidade dos Estados nacionais, resultantes, para eles, da incontabilidade fiscal e das tendências inflacionárias originárias das demandas sociais crescentes sobre os governos num ambiente democrático. Ademais, consideram inadequado o caráter intervencionista do Estado nacional, que, segundo esse diagnóstico ultraliberal, constituir-se-ia obstáculo ao livre mercado, agora globalizado. Essas teses sugerem medidas restritivas à democracia social, fundamentando reformas do instituto da previdência social e reorientando as políticas sociais para o mercado e para alocação de mínimos sociais, com ênfase em políticas macroeconômicas de austeridade fiscal, combate à inflação e liberação de fronteiras para o livre trânsito de capitais, especialmente do capital financeiro.²¹

O contexto da década 1990, expressa, portanto, uma antinomia entre o projeto de democratização nacional, formulado pela mobilização de diversos atores nacionais na década de 1980, em favor dos direitos sociais da cidadania; e a pressão dos agentes econômicos internacionais, sobre o setor financeiro dos governos, operados através de regulações dos Bancos Centrais dos países, comprometendo-os com o ajuste das contas públicas e restrição aos gastos sociais.

¹⁸ Em que pesem reconhecidas diferenças entre liberais e neoliberais. Enquanto o primeiro defende liberdades individuais, pluralismo e livre mercado, o neoliberalismo orienta-se para uma redução drástica do papel social do Estado nacional, em favor dos segmentos privados, entrada do capital estrangeiro e livre circulação de capitais pelo capital financeiro.

¹⁹ Analiso essa perspectiva conflitiva dos regimes de bem-estar social na Introdução ao dossiê “Regimes de Bem-estar na América latina”, *Caderno CRH*, v.20, nº 50, 2007.

²⁰ Articulando os países do Norte (especialmente Estados Unidos e países da Europa) e Ásia (Japão).

²¹ Analiso mais detidamente essa estratégia em Ivo (2001 e 2018)

Essa reforma rompe com os fundamentos políticos democráticos e redistributivos acordados na Carta Constitucional de 1988 assentados em valores de justiça e “bem-estar social” e direitos universais da cidadania, e reorienta-se para um Estado gerencial reformado no controle das contas públicas e na adoção de políticas de assistência aos mais necessitados, de caráter focalizado, despolitizando o conflito redistributivo interclasses.

Reversão dos pilares do Estado social e o desenvolvimento local

Tal orientação produziu uma ruptura da coalizão nacional-desenvolvimentista que vigorou até os anos 1970 (entre Estado, elites empresariais e trabalhadores assalariados urbanos), neutralizou o papel político desempenhado pelo Estado nacional na década de 1980, como mediador da redistribuição e dos conflitos da sociedade civil; pacificou ou neutralizou muitas lutas encaminhadas pelos atores da sociedade civil organizada na década de oitenta, especialmente políticas sob protagonismo sindical, na área do trabalho.

O Estado nacional reformado dos anos 1990 como gestor do ajuste fiscal exerceu um poder coercitivo sobre demandas sociais, convertendo os princípios universalistas dos direitos sociais da Constituição brasileira de 1988, em ações estratégicas no combate à pobreza, pela via prioritária de programas de assistência focalizada, deslocadas do universo do trabalho. Essa reversão neutralizou a temática da justiça redistributiva, para o tema “dos procedimentos” e da eficácia na alocação (elegibilidade), distribuição e controle dos benefícios sociais, implementados por uma burocracia estatal que se dividia entre setores comprometidos com a garantia de direitos sociais universalizados; e setores governamentais empenhados na aplicação de um rigoroso ajuste das contas públicas, de modo a limitar e desestimular a demanda e frear a tendência de expansão dos benefícios.

No âmbito dos territórios e das economias locais, os programas de transferência de renda dinamizaram os mercados locais, estimularam projetos de desenvolvimento local, e articularam os atores locais em escalas e arranjos nacionais e mesmo transnacionais. Em sentido inverso, de agentes multilaterais e corporativos atuam diretamente nesses territórios, no campo e nas cidades, num movimento combinado de externalização e internalização na dinâmica produtiva nos territórios, pela implantação de projetos de infraestrutura, implantação e expansão da produção agrícola das *commodities* e a criação de megaeventos como propulsores estratégicos de atração de investimentos e desenvolvimento da economia das cidades.

A combinação conflitiva entre os interesses dos moradores locais e aqueles dos empreendedores externos sob a chancela dos governos, nos territórios, gera conflito de saberes sobre “desenvolvimento”, que implicam formas de dominação e conflitos, mas, também, acordos entre

agentes, atenuando, mas, muitas vezes agravando, processos de espoliação desses agentes externos sobre as comunidades territoriais, a depender da capacidade de organização e resistência desses agentes locais mobilizados. A reversão desses processos de dominação e reestruturação dos territórios depende da capacidade de mobilização e pressão da população atingida em seus direitos, nos territórios, e da externalização das denúncias na ordem pública (opinião pública) e pela via da justiça e da representação pública. Mesmo assim, diante da ação de grandes corporações econômicas externas associadas à ação estratégica dos governos, dificilmente as comunidades afetadas conseguem impedir a implantação desses programas de reestruturação urbana ou implantação de projetos estratégicos de retomada de pólos de desenvolvimento.

Assim, as políticas de “desenvolvimento local” expressam processos endógenos de desenvolvimento (econômico e social, local e regional) que podem se abrir à inovação, mas recolocam novos constrangimentos e espoliação de agentes econômicos sobre a ordem sociocultural pré-existente (o “território usado”, na definição de Milton Santos, 1999) e na relação com recursos da natureza, no território nacional e local.

O ciclo expansivo das políticas sociais e um novo desenvolvimentismo, no Brasil (2004-2016)

Durante o período de 2004-2016 observou-se no Brasil a aplicação de um conjunto de políticas sociais que consolidam uma nova modalidade de intervenção social do governo no enfrentamento da pobreza, com grande potencial inclusivo à dinâmica mercantil, especialmente para o segmento dos trabalhadores informais.

Elas melhoraram o consumo das famílias e o padrão de reprodução das classes populares, e alteraram as relações políticas entre governo e beneficiários apoiadas na distribuição de benefícios de renda estabelecidos por critérios de racionalidade técnica, ao mesmo tempo em que estabelecem indiretamente uma *fidelidade passiva* desse imenso “setor popular” com o Executivo, na gestão de uma tecnocracia comprometida com a efetivação dos direitos da cidadania. Um conjunto de políticas como o BPC - Benefício de Prestação Continuada e a Previdência Rural, no Brasil, de caráter constitucional, a expansão do Programa Bolsa Família (PBF) de transferência de renda às famílias mais pobres, e outras políticas estruturais de emprego e renda, a exemplo dos sucessivos aumentos do salário mínimo e a maior formalização do mercado de trabalho, contribuíram para a redução das desigualdades de renda no país, alterando padrões históricos de desigualdades sociais e de renda no País.

Nos dois mandatos do Presidente Lula (2003-2010) e no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2014) o programa Bolsa Família expandiu-se e consolidou-se, mais que dobrando o gasto público a ele atrelado, que passou de 0,2% a 0,5% do PIB, aproveitando o ambiente de crescimento econômico favorável. O Programa evoluiu de 3,6 milhões de famílias beneficiadas, em 2003, para alcançar 14 milhões de famílias ou quase 50 milhões de pessoas em 2014, o que significa que ele incorporou um quarto da população brasileira, na sua grande maioria, excluída dos direitos sociais.²²

A expansão do gasto social, no Brasil nos últimos 13 anos, favoreceu o desenvolvimento de um modelo híbrido que combinou uma agenda democrática favorável à desconcentração da renda, pelas transferências de renda direta aos estratos de renda dos mais pobres, reunindo programas de natureza distinta: aqueles de cunho universalista, como a cobertura da previdência social a setores vulneráveis; e os programas de transferência de renda às famílias extremamente pobres, com expansão da cobertura, que se institui num mecanismo de proteção inédita no Brasil para os trabalhadores e suas famílias em condição de pobreza extrema.

A criação dessa rede de proteção para os segmentos extremamente pobres consolida a percepção de que o país alcançara uma nova era de “universalização” na proteção das famílias extremamente pobres e carentes de recursos, fora das áreas sensíveis da seguridade social, beneficiando, também, grande parte dos setores desprotegidos do mercado de trabalho informal – os autônomos- com rendas extremamente baixas. A eficiência na implementação e expansão desse programa, conquanto opere mecanismos de equidade nos estratos de renda mais baixos, se orienta segundo uma nova racionalidade operacional, seja pelo caráter estratégico de focalização sobre os mais pobres, seja pelos princípios e critérios de distribuição de recursos assentados numa base de informações sociais – o CadÚnico – cuja formação e processamento seguem critérios técnicos definidos por uma tecnocracia comprometida com a aplicação “justa” e eficiente de benefícios e com o combate às desigualdades e pobreza, afastando-se dos velhos mecanismos clientelistas.

Essa modalidade de intervenção altera as velhas relações de tipo assistencialista-clientelista, priorizando uma racionalidade burocrática na distribuição de benefícios, pelos novos agentes públicos comprometidos com políticas de Estado na área da assistência²³. No entanto, dissociada das formas

²² Em abril de 2021 o *Programa Bolsa Família* contemplou um total de 14,5 milhões de famílias no Brasil, cerca de 67,1 milhões de pessoas, pouco mais de terço da população nacional (estimada em 213 milhões de pessoas, em 2021).

²³ No entanto, na base local, os “velhos/novos” agentes mesclam-se, gerando novas capilaridades, a exemplo e alguns estudos qualitativos locais.

políticas de negociação e representação política a dinâmica operativa desse programa implica novas lealdades entre os beneficiários e o governo, gerando o que chamo de *fidelidade passiva*, que alimentam uma nova cidadania social diretamente atrelada ao governo no acesso e acompanhamento da renda concedida e ao consumo.

Avaliando-se o conjunto das políticas sociais aplicadas no período de 2003 a 2016 constata-se que o aumento da renda dos estratos mais baixos da pirâmide de renda não resultou apenas desses programas de transferência de renda, mas de um conjunto de políticas macroestruturais de valorização do salário mínimo, formalização do mercado de trabalho e acesso ao crédito dos setores populares, que juntas propiciaram mobilidade social entre as frações de renda extremamente baixas e tiveram, ao mesmo tempo, um efeito positivo de dinamizar o mercado interno. A prioridade e ênfase conferida a esses programas, como operações eficazes na redução das desigualdades tem uma função simbólica de legitimar o acerto da focalização como política social adequada e sedimentar a “crença” nas possibilidades inclusivas de um liberalismo social.

O aumento do valor do salário, nesse período, alcançou as aposentadorias e pensões. A maior formalização do emprego e o estímulo ao crédito das classes populares alavancaram o consumo doméstico e contribuíram para o crescimento a dinamização do mercado interno. O efeito conjugado das ações de assistência, previdência e valorização do mercado de trabalho, além de outros programas que colaboram para a mobilidade social, como a abertura do crédito educativo aos estratos de renda mais baixa, acabaram por configurar um novo padrão desenvolvimentista mais redistributivo e sob protagonismo do Estado em favor dos setores mais pobres.

A inclusão de 14 milhões de famílias em políticas de transferência de renda forma novas subjetividades nos sujeitos beneficiários e projeta-se em expectativas crescentes de pertencimento social e institucional, sobretudo nas novas gerações de beneficiários dessas políticas. Indiscutivelmente, essas ações públicas combinadas para os segmentos de renda mais baixa, alteram o patamar da política, constroem novas demandas e pressionam para uma ampliação de expectativas das novas gerações de beneficiários, para a ampliação dos direitos de cidadania e acesso a bens públicos.

No entanto, em 2013 e 2014, a crise econômica internacional de 2008 alcança o Brasil e favorece a retomada de uma agenda conservadora, radicalizando a competição entre dois projetos para o Brasil: o de um neodesenvolvimentismo, que envolveu maior regulação do Estado no âmbito do capital e do trabalho; e outro mais favorável ao mercado e aos interesses de grandes corporações internacionais. Rompe-se, assim, o pacto prevaiente entre Estado e sociedade de um amplo consenso favorável a um liberalismo social orientado para os segmentos mais pobres e implantado

pelos governos do Partido dos Trabalhadores, no Brasil, até 2010. A reversão das políticas sociais brasileiras a partir dos anos 2015 representa a desconstituição violenta da ordem social firmada pela Constituição brasileira de 1988, no Brasil²⁴, e os termos de um liberalismo social favorável aos mais pobres e assentado no pacto da luta contra a pobreza.

Quando a estrutura de renda do país foi alterada no sentido de maior inclusão social dos estratos mais pobres à economia e às políticas sociais, muda o patamar da política. As famílias que vivenciaram os benefícios sociais sabem o que a sua inclusão nesses programas representou em termos de alívio do seu orçamento doméstico e reconhecimento no acesso a programas sociais. As gerações de jovens que crescem no usufruto desses benefícios já os consideram como “direitos naturais” e projetam expectativas como obrigações públicas: acesso ao ensino superior, consumo moderno etc. Portanto, a mudança na base social e microeconômica, resultante da implementação de políticas sociais de transferência de renda e de acesso ao crédito, implicou mudanças na estrutura social dos estratos de renda mais baixa, criou autoestímulo de mobilidade no acesso ao consumo e à prestações sociais não diretamente econômicas, como o acesso à educação e serviços e a políticas afirmativas.

A VIOLÊNCIA DO ESTADO NO DESMONTE DA DEMOCRACIA SOCIAL

A convergência da crise econômica com a crise política e institucional, no período 2015, radicaliza a *doxa*²⁵ neoliberal, provocando uma crise institucional e política que levou à destituição da presidência em 2016, a presidente eleita – Dilma Rousseff-, gerando uma “crise de autoridade do governo” e da democracia, com a implantação de reformas constitucionais em favor de setores ultraliberais. O mercado e os rentistas dão as cartas livremente, acelerando as privatizações do patrimônio público dos brasileiros para megaempresários

²⁴ Ver o programa do PMDB “Uma ponte para o futuro” (29 de outubro 2015); o programa social do governo Temer – “Travessia Social” e, finalmente, a *Emenda Constitucional 95*, de 15 dezembro de 2016 que institui um Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que congela os gastos federais por 20 anos.

²⁵ O termo *doxa* refere-se ao conjunto de argumentos, ou opiniões do senso comum, utilizados para persuadir as pessoas a essas mudanças. A *doxa* neoliberal é entendido em termos dos argumentos político-ideológicos favoráveis ao livre mercado e contrário aos pilares do Estado social.

internacionais e banqueiros interessados em adquirir bens públicos²⁶ e as riquezas naturais²⁷ brasileiras.

A segunda linha de atuação atua diretamente na destituição violenta dos direitos dos trabalhadores e de incremento das políticas públicas sociais de caráter temporário e emergencial. Ademais, legaliza essas ações restritivas pela PEC do teto dos gastos públicos; a reforma trabalhista, e da Previdência. Incrementa o (des)financiamento do ensino superior; altera o marco regulatório do petróleo; novas taxas de juros para o BNDES Essas mudanças se fundamentam na *doxa* neoliberal, de risco de ingovernabilidade em razão do "déficit fiscal". O Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito- (CIPREV, 26.10.2017), no entanto, contradiz o Tribunal de Contas da União -TCU, que informou a existência de um déficit previdenciário que somava R\$226,9 bilhões, em 2016. Em vários trechos desse documento, o relator argumenta que as projeções sobre o tema, apresentadas pelo governo, não estão de acordo com a realidade e que elas foram construídas para justificar uma reforma que ele classificou como "drástica". Ele declara, em 23 de outubro de 2017, que "tecnicamente, é possível afirmar com convicção que inexistente *deficit* da Previdência Social ou da Seguridade Social".

A radicalização das políticas de austeridade produziu um grave processo de dessocialização da vida econômica e social, com o desemprego atingindo patamares elevados²⁸, reduzindo a capacidade de organização e negociação dos trabalhadores, constrangidos por políticas redutoras do valor do salário, e instabilidade nas regras de contratação e demissão dos trabalhadores, que representam formas de violência do Estado.

Um terceiro âmbito de atuação se caracteriza pelas barganhas do governo com a Frente Parlamentar da Agropecuária - os ruralistas²⁹, como forma de brindar o Presidente Temer das

²⁶ Setores Caixa Seguridade, IRB, Eletrobras, Petrobras, portos, aeroportos, estradas e ferrovias, retirando as prerrogativas da Petrobras na operação dos blocos em exploração do Pré-Sal. (O Globo, 08.07.2016)

²⁷ Suspensão de demarcação de terras indígenas; venda de terras a estrangeiros e polêmico marco de licenciamento ambiental.

²⁸ Segº IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a taxa de desemprego no Brasil nos últimos 10 anos atingiu o maior índice em 2020, alcançando uma taxa de 14,4 % e 14,5 milhões de pessoas, tendo caído no último trimestre de 2021 para 11,6%, em torno de 12 milhões de pessoas, em razão das contratações do final do ano. No entanto, a renda real recebida pelos trabalhadores, voltou a cair na média, para R\$ 2.444, o menor nível da série histórica, iniciada em 2012. (FSP, 28.01.2022).

²⁹ Uma base composta de 211 deputados e 23 senadores de diferentes partidos,

acusações de corrupção e ameaça de *impeachment* feitas pelo Ministério Público Federal. Essas barganhas, frontalmente contrárias ao interesse público nacional, envolveram a *flexibilização das regras* para licenciamento ambiental, a liberação de agrotóxicos e a venda de terras para estrangeiros, afetando direitos dos povos indígenas. Seguido esse leque de concessões, e com base em Medida Provisória, o governo refinanciou as dívidas dos ruralistas com o Funrural, renunciando a R\$10 bilhões de arrecadação nos próximos anos, e gerando, ao mesmo tempo, um déficit no custeio da aposentadoria dos trabalhadores rurais. Por fim, em 06 de outubro de 2017 o governo chegou ao limite do impensável ao alterar as regras que caracterizam o “trabalho análogo ao escravo” e a atualização do cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a tal condição, atos do governo que foram altamente criticados pelas organizações internacionais.

CONCLUSÕES

Vista em conjunto os ciclos da política brasileira desde os anos noventa até o contexto atual de radicalização da *doxa* neoliberal, desdobrou-se em movimentos mais ou menos assimétricos de avanços e recuos: (i) nos anos noventa, no mandato do presidente de Fernando Henrique Cardoso, observa-se uma reconversão da perspectiva constitucional universalista para ações estratégicas focalizadas sobre os mais pobres (abarcando 3 milhões de famílias), de caráter flexível e subordinado ao contingenciamento dos gastos públicos; (ii) segue-se um período de reabilitação do Estado social nos dois mandatos do Presidente Lula, especialmente no seu segundo mandato, entre 2007 e 2010, que combinou crescimento com distribuição, implantando um liberalismo social híbrido, que conciliou elementos de regulação do trabalho, típicos do Estado desenvolvimentista dos anos 1960 (melhoria do emprego e renda) com políticas sociais focalizadas sobre os mais pobres, com cobertura progressiva e expressiva em todo o território nacional. (iii) na sequência, o país experimentou um contexto de crise econômica internacional e fragilidade das relações entre setores público e privado internos, quando a crise internacional alcança a economia brasileira, entre 2011 a 2014 (o primeiro mandato da presidente Dilma), o que se aprofundou no início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, num acirramento do conflito político com a oposição, que culminou com um golpe legislativo controverso e sem mérito constitucional, o polêmico *impeachment* da presidenta, em 31 de agosto de 2016, apoiado por deputados amedrontados com as denúncias de corrupção e por uma oposição do PSDB, que não aceitou o resultado das eleições de novembro de 2014.

O estatismo neodesenvolvimentista, praticado entre 2003-2016, combinou políticas keynesianas, (como as de melhoria de emprego e renda), com um reformismo liberal em favor de políticas de equidade para os setores mais pobres e vulneráveis e políticas de reconhecimento

social específico da identidade de cada grupo de indivíduos. A transição entre os governos Lula e o governo Dilma mantém um continuísmo programático, mas uma descontinuidade nas relações entre os setores público e privado, com a adoção, pelo governo Dilma Rousseff da Nova Matriz Econômica-NME, caracterizada por políticas mais intervencionistas de regulação do capital, e políticas de ajustes aos direitos dos trabalhadores, sob pressão da oposição, gerando uma forte instabilidade política.

O ciclo de transição iniciado pelo presidente Michel Temer (2016-2017) afronta a democracia social, em três direções: a abertura desenfreada para o mercado, com a venda do patrimônio nacional às grandes corporações internacionais, comprometendo parte da soberania nacional; a destituição dos direitos sociais e da legislação trabalhista, submetendo os trabalhadores a políticas repressivas de subordinação servil; e o sequestro de grande parte do fundo público para setores do agronegócio brasileiro, em troca de blindagem do presidente para escapar às duas denúncias de corrupção feitas pelo Ministério Público Federal.

O neodesenvolvimento social brasileiro mostrou que os dispositivos de proteção social de parte relevante da população do País só são capazes de serem impulsionados por um papel decisivo do Estado nacional, no fortalecimento das políticas sociais públicas e de garantia dos bens públicos e naturais, fator que colide com a *doxa* neoliberal, de abertura das fronteiras econômicas em favor das grandes corporações econômicas internacionais.

A integração do Brasil na ordem mundial como produtor de *commodities* reorganizou o setor produtivo nacional e produziu uma reacomodação interna das classes, reforçando o “velho/novo” poder do agronegócio, associado à dinâmica financeira internacional, concomitante a um processo interno de desindustrialização. Esse período caracteriza-se pela destituição violenta dos pilares legais de garantias de direitos sociais e insegurança das regras democráticas, que organizam e processam a vida pública e social. Essa destituição das garantias dos direitos sociais, embora operacionalizada segundo dispositivos legais, expressa intervenções de caráter socialmente regressivas, que eliminam as regulações civilizatórias da vida moderna e os pilares da Constituição brasileira de 1988, o que significa assumir a “barbárie do capitalismo”, em favor de uma elite rentista vinculada aos grandes interesses do mercado internacional, associados ao segmento mais “moderno/atrasado” do Estado brasileiro, o “novo/velho” setor do agro brasileiro.

A desorganização das regulações civis, com atos contraditórios dos principais poderes do País constrói uma versão perversa do que há de pior da cultura política nacional, combinando um liberalismo econômico sem fronteiras, o conservadorismo político sustentado pelos setores do agronegócio no legislativo e o aparelhamento ideológico do executivo nacional em relação aos costumes, sem quaisquer freios republicanos, que, desde o ano 2019, possibilitou a instauração de

um governo disfuncional e distópico de desorganização do Estado brasileiro e adoção de um fascismo social.

Parafrazeando as palavras de Loïc Wacquant (2012, p. 512) “[...] essa inclinação “direitizante” não se parece nem com o Estado minimalista do liberalismo do século XIX, nem com o Estado [...] da governamentalidade do neoliberalismo, mas sim com um Estado-centauro, que exhibe rostos opostos dos dois extremos da estrutura de classes”. Para Wacquant o neoliberalismo existente exalta o “*laissez faire et laissez passer*” para os dominantes e se mostra extremamente punitivo e restritivo sustentado num *workfare* fiscalizador para as populações já vulnerabilizadas, aprofundando a “violência destruidora” da sociedade brasileira, que se agrava na brutalidade do rebaixamento das condições de trabalho e destruição dos direitos securitários; o crescimento do desemprego e o trabalho compulsório.

Esse mal-estar social agrava e amplia as desigualdades sociais, e promove um processo de dessocialização da vida e trabalho de um imenso contingente de famílias. Como o mercado de trabalho se constitui no principal mecanismo de inserção social, obtenção da renda e proteção, a fragilização nas formas de inserção ao trabalho promove níveis de vulnerabilidade social mais severos, manifestos pelo desemprego latente e o subemprego; nas sucessivas precarizações e terceirizações, além de outras formas mais degradantes, como o trabalho infantil e o trabalho análogo ao escravo. Sobrepõem-se, portanto, posições mais desfavoráveis para pretos e pardos do que os brancos no mercado de trabalho, ratificando a inercia estrutural de desocupação desigualdades sociais.

REFERENCIAS

BRASIL. Presidência da República. Decreto –Lei 5.452. **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. Brasília, 01 maio de 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm. Acesso em 12 de janeiro de 2022

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 12 de janeiro de 2022

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de Dezembro de 2016**. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 12 de janeiro de 2022

CARVALHO, José Murilo, Entrevista. In: CORDEIRO, L.; COUTO, J. G. (org.) **Quadro autores em busca do Brasil**: entrevistas a José Geraldo Couto. Rio de Janeiro: Rocco, 2000. p.9-29.

CPIPREV. Relatório da **Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social**. Brasília, Senado Federal, 26.10.2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/539169>. Acesso em 05.11.2017

- CROZIER, M.; HUNTINGTON, S. P.; WATANUKI, J. **The crises of democracy**. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission New York: New York University, 1975.
- ENGELS. **As guerras camponesas na Alemanha**. Trad. da Editora. São Paulo: Editorial Grijalbo, [1850] 1977.
- FSP . Folha de São Paulo. 28.01.2022. **Taxa de desemprego recua para 11,6 mas renda volta a cair no Brasil**. Disponível em : <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/taxa-de-desemprego-recua-para-116-mas-renda-volta-a-cair-no-brasil.shtml>. Acesso em 02.02.2022.
- FRANCO, Maria Silvia. de C. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: Ed. Kairós, 1983.
- GOMES, Angela de C. **A invenção do trabalhismo**. São Paulo: Vértice/IUPERJ, 1988.
- GUIMARÃES, Alberto. P. **As classes perigosas**. Banditismo urbano e rural. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981.
- IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 1996.
- IBGE/ PNADC Contínua. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Terceiro trimestre 2021. **Indicadores sociais IBGE** , Jul.-Set. 2021, 30.11.2021.
- IVO, Anete B.L. . **Metamorfoses da questão democrática**: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO/ASDI, [1999], 2001.
- IVO, Anete B.L. Regimes de Bem Estar na América latina. **Caderno CRH**, vol. 20, n. 50,p. 189-198, Maio-Ago. 2007.
- IVO, Anete B. L.. **Viver por um Fio**. Pobreza e políticas sociais. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH, 2008.
- IVO, Anete B. L.. Neodesenvolvimentismo, doxa neoliberal e violência do Estado brasileiro. In: Gaitán, Flavio & Provasi Lanzara, Arnaldo. (org.). **Políticas Sociais e Desenvolvimento na América Latina**. Paradigmas e Tendências. Curitiba: Appris, 2018. p. 107-128.
- KOWARICK, L. **Trabalho e vadiagem**: a origem do trabalho livre no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- MADDISON, A. **The World Economy in the Twentieth Century**. Paris: Centro de Desenvolvimento da OCDE, 1989.
- MYRDAL, G. **Asian drama an inquiry into the poverty of nations**. London: Pelican Books, 1977.
- NABUCO, J. **O abolicionista**. [1884] Disponível em: <www.cultutabrasil.org/oaboliconismo.htm> Acesso em: dez., 2007.
- OCDE. Organization for Economic Co-operation and Development. The Welfare State in Crisis: an account of the Conference on Social Policies in the 1980s. In: “Conference on Social Policies in the 1980s”, Paris, OECD, 20-23 October 1981.

O GLOBO – **Venda de patrimônio público é uma afronta ao país**. Blog do Noblat, 08.07.2016. Disponível em: <http://noblat.oglobo.globo.com/artigos/noticia/2016/07/venda-do-patrimonio-publico-e-uma-afronta-ao-pais.html>. Acesso em 30.10.2017

OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. 2.ed. **Seções CEBRAP** São Paulo, p.7-78, [1972], 1976.

PRADO JUNIOR, Caio. Evolução política do Brasil. São Paulo, **Revista dos tribunais**, 1933.

PGR. Procuradoria Geral da República, **Nota Técnica PGR/SRI Nº 82/2016**, em<<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pgr-sri-no-082-2016-pgr-00290609-2016.pdf>>, consultadas em 19 de novembro de 2016.

PMDB/FUG. **Uma ponte para o futuro**. Brasília, Fundação Ulysses Guimarães, 29 de outubro 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em 19.11.2016

PMDB/FUG. **A Travessia Social**. Uma Ponte para o Futuro. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/TRAVESSIA-SOCIAL-PMDB-LIVRETO-PNTE-PARA-O-FUTURO.pdf> Acesso em: 19.11.2016

RICÚPERO, Bernardo. Caio Prado e o lugar do Brasil no mundo. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lília M. (org.) **Um enigma chamado Brasil**. 29 interpretes e um país. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 224-239.

RODRÍGUES, Octávio. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SPIX; MARTIUS. **Viagens através do Brasil**. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1968. p.197

VALLADARES, L. Cem anos repensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, R. (org.) **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1991. p.81-112

WACQUANT, Loïc. Três Etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **Caderno CRH**, Salvador, Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades, Universidade Federal da Bahia, v.25, n. 66, p. 503-518, Set.-Dez. 2012.

WORLD INEQUALITY REPORT2018. Disponível em: <http://wir2018.wid.world>. Acesso em 17.09.2019.

Dados da autora

Anete B. L. Ivo

Doutora em Sociologia, pela UFPE. Pesquisadora 1B do CNPq e professora colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA. É membro do GP Pobreza y Políticas Sociales do CLACSO e Fellow do

Comparative Research Programme on Poverty do International Science Council (2014-2019) na University of Bergen- Noruega. Email: anetivo@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9004-3607>.