



SEÇÃO: ARTIGOS E ENSAIOS

A política de emprego no Brasil e no Chile: a permanência da pobreza e do desemprego

An employment policy in Brazil and Chile: an end to poverty and unemployment

**Ednéia Alves de
Oliveira¹**

orcid.org/0000-0001-6550-7177
oliveira.edneia@ufjf.br

Paula Vidal²

orcid.org/0000-0002-9036-3766
pvidal@u.uchile.cl

Recebido em: 6 maio 2021.

Aprovado em: 16 nov. 2021.

Publicado em: 29 dez. 2021.

Resumo: Este artigo é resultado de uma pesquisa documental sobre as políticas de emprego no Brasil e no Chile no período de 2013-2018. Trata-se de uma análise comparativa sobre as políticas supramencionadas e, embora algumas particularidades do desenvolvimento do capitalismo em ambos os países, os resultados nos permitem considerar que a política de emprego está submetida a uma lógica comum, pois seguem parâmetros propostos pelas agências multilaterais e estão subordinadas à dinâmica de crescimento econômico fundomonetarista. Portanto, configuram-se como medidas paliativas, mantendo a pobreza e a desigualdade social como traço marcante na formação social dos países em tela.

Palavras-chave: Políticas de emprego. Pobreza. Brasil. Chile. Banco Mundial.

Abstract: This article is the result of a documentary survey conducted about on employment policies in Brazil and Chile in the period 2005-2017. The result of this research is that the employment and income policy is subject to a common logic, since they follow parameters proposed by the multilateral agencies and are subordinated to the dynamics of economic growth. Therefore, they are seen as palliative measures, maintaining poverty and social inequality as a striking feature of our social formation.

Keywords: Employment policies. Poverty. Brazil. Chile. World Bank.

Introdução

Este artigo é um estudo comparativo entre as políticas de emprego implementadas no Brasil e no Chile no período de 2013-2018. Embora as características dos dois países sejam distintas com relação à implementação do ideário neoliberal, algumas similaridades os aproximam. Ambos são países latino-americanos, vivenciaram ditaduras civis-militares, possuem economias mais atrativas ao capital internacional em comparação a outros países do mesmo continente, ocupam posição subalterna na divisão internacional do trabalho e são países periféricos e dependentes do capital internacional. Há, ainda, que se destacar que, embora, o neoliberalismo tenha tido ingresso nos dois países em tempos distintos, sua natureza, de acordo com Carcanholo (2019), enquanto expressão econômica, política e ideológica do capitalismo contemporâneo não nos deixa



Artigo está licenciado sob forma de uma licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

¹ Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Juiz de Fora, MG, Brasil.

² Universidad de Chile, Santiago, Chile.

dúvida quanto aos pressupostos de garantia do estágio atual de acumulação de capital. Por isso, a política de emprego possui um traço comum, qual seja: está subordinada, assim como as demais políticas, aos ditames das agências multilaterais e tem início nos anos de 1990 quando explode a crise do desemprego. Divididas entre políticas ativas e passivas, passam a ser condicionantes para a recuperação das taxas de emprego, como se nos países da periferia desemprego e pobreza fossem fenômenos atuais, o que leva as políticas de emprego a reforçarem o caráter das políticas sociais em geral, configurando-se como medidas paliativas, pois o mercado de trabalho sempre foi desprotegido e as políticas de emprego e renda, não alcançam a cobertura temporal e financeira dos países de capitalismo central. Destacamos, ainda relações de trabalho marcadas por baixos salários, jornadas extensivas e intensivas e um quadro de pobreza e desigualdade social elevados, tornando as políticas de emprego mais ineficazes nesses países. A tudo isso soma-se os altos índices de desemprego, a alta precariedade das condições de trabalho e o grande número de trabalhadores informais.

1 A política de emprego no Brasil e no Chile: a permanência da pobreza e do desemprego

1.1 *Pauperismo e política social na dinâmica da acumulação de capital*

A desigualdade social é resultado imanente do modo de produção capitalista. No capítulo sobre a acumulação capitalista inserido no livro 1 *d'O Capital*, Marx (2013) explicita as consequências produzidas pela extração da mais valia sobre a mercadoria força de trabalho e destaca que o desenvolvimento das forças produtivas é marcado pela crescente concentração da renda e centralização da produção, o que reverbera sobre as condições de trabalho e de vida da classe trabalhadora. Seguindo a análise marxiana, destacamos também a presença crescente de uma força de trabalho sobrando, que será denominada pelo autor de exército de reserva ou superpopulação relativa, como necessidade

funcional de equilibrar a oferta e a demanda de postos de trabalho e regular o valor dos salários em favor dos capitalistas.

Ainda nesse capítulo, Marx (2013) chama-nos atenção para a crescente pauperização da força de trabalho, anteriormente descrita por Engels (2008) na obra sobre a situação da classe operária na Inglaterra. Nesse texto, o autor descreve as mazelas vivenciadas pelos trabalhadores ingleses e as péssimas condições de vida a que estão submetidos em face da crescente industrialização no país. Antes da publicação de *O capital*, Marx (2010) já havia se ocupado do tema da pobreza ou do pauperismo, como é denominado por ele nas "Glosas Críticas Marginais ao artigo "O Rei da Prússia e a reforma social". De um prussiano". Neste ensaio, nosso referido autor explicita a forma como o Estado monárquico prussiano tratou a greve dos tecelões silesianos de forma violenta com o intuito de evitar que as manifestações se tornassem lugar comum em uma Alemanha ainda em formação liberal e burguesa, ou seja, política.

Nesse texto, Marx (2010) vai estabelecer uma comparação com o país inglês, à época mais avançado economicamente que a Prússia. Portanto, a pobreza ou o pauperismo já era um problema social na Inglaterra, agravado pelo desenvolvimento das forças produtivas do capital. Marx (2010) esclarece que mesmo na Inglaterra politizada e industrializada as medidas de combate ao pauperismo não lograram efeito, pois persistiam e agravavam-se as condições de pobreza da população, mesmo com a adoção de políticas para minimizar tais impactos, como a Lei dos Pobres criada já no século XIX.

Para além da Lei dos Pobres, Marx (2010, p. 32) destaca a lei inglesa que "obrigava as paróquias de prover auxílio aos seus trabalhadores pobres, no imposto para os pobres, na benemerência legal". Percebe-se aí uma concepção da pobreza como passível de administração pública. Contudo, Marx ressalta a administração da pobreza pelo Estado como uma via de mão dupla, pois ao mesmo tempo que exercia o controle sobre os pobres, tornava-se um instrumento de geração de empregos para seus administradores. O autor

destaca que neste período existiam cerca de 500 administrações locais da pobreza e que cada uma empregava em torno de 12 funcionários. Ou seja, a pobreza passa a ser um instrumento de controle e de geração de emprego ou, ainda, de negócio para instituições burguesas.

Outro aspecto importante que merece destaque é o fato de o parlamento inglês, no processo de evolução das leis de combate à pobreza, ter combinado o caráter humanitário, benevolente com o caráter punitivo. Para a sociedade burguesa nascente, a pobreza era considerada como disposição do trabalhador, o que naturalizava a pobreza e culpava o indivíduo pela sua condição. Por isso, as *Work Houses* funcionavam como centro de punição e prisão aos trabalhadores fora do mercado de trabalho ou em situação de penúria. Portanto, a beneficência, para a burguesia, passa a ser um problema à medida que ela acreditava ser um estímulo ao pobre a permanecer no ócio, impedindo a constituição de uma doutrina do trabalho assalariado, fundamental para garantir a dinâmica do modo de produção capitalista.

Podemos extrair até agora que o problema do pauperismo estava polarizado por uma contradição, em uma relação dialética típica da ordem burguesa. Por um lado, a pobreza se converte em objeto de tratamento pelas vias administrativas do Estado e, por outro, essa pobreza não pode ser estimulada com benefícios que possibilitem viver sem trabalhar. Por isso a contradição humanitarismo/punitivismo aparecerá como elementos que se combinam e se separam, gerando controvérsias no âmbito das políticas que mais tarde servirão de combate ao desemprego.

Quando da revisão da Lei dos Pobres na Inglaterra e a criação da nova Lei em 1834, a necessidade de punir os trabalhadores e criar uma segregação entre o bom e mau pobre, ou seja, aqueles com disposição para o trabalho e aqueles sem disposição para ele, será o elemento diferencial que seguirá balizando, na maioria dos países, as políticas de atenção ao trabalhador (OLIVEIRA, 2010). Posteriormente, outras políticas de proteção ao trabalhador serão incorporadas aos esquemas de política social,

como por exemplo, o seguro-desemprego, a previdência e a assistência social. Estas políticas não impediram que as punições se mantivessem como forma de controle. A falta ao trabalho ou lentidão na produção eram punidas com redução de parte do salário ou demissões. Por outro lado, o pós-guerra imprimiu uma dura rotina de trabalho aos trabalhadores dos países centrais, que acreditavam ser beneficiados pelos salários mais altos e pelas políticas de atenção ao trabalhador desempregado, ao mesmo tempo que impunha o processo de trabalho fordista/taylorista. Na periferia do capital, contudo, a tônica foi investir na punição, tendo em vista a ausência de políticas de renda ou de salários mais elevados.

Ainda com relação ao pós-Segunda Guerra Mundial, a constituição dos Estados de bem-estar em alguns países da Europa central permitiu a crença em um capitalismo mais civilizatório e humanitário, pois o bem-estar regulado pelo Estado possibilitou a criação de laços de solidariedade e de minimização da desigualdade que diretamente reduziu os patamares de pobreza e de criminalidade. Contudo, mesmo nesses casos, foi preciso pactuar a relação capital e trabalho. Isso porque, se de um lado, o capital renunciou a taxas de lucro mais altas em virtude de impostos e taxas progressivas e pagamento de salários mais altos aos trabalhadores, estes últimos, por sua vez, tiveram que aceitar as condições de trabalho fordista, mecanizadas e atomizadas. Nestes países privilegiava-se uma jornada de trabalho mais intensa, com a extração da mais valia relativa em detrimento de jornadas mais extensas. De certa forma foi possível combinar Estado Social com trabalho intensivo, pois os países da periferia como Brasil e Chile, por exemplo, continuaram atuando como países primários exportadores. Ou seja, países que exploravam ao máximo sua força de trabalho e que exportavam matéria-prima e importavam produtos industrializados, colocando esses países em posição de subalternidade e dependência, com uma inserção secundária na divisão internacional do trabalho.

Nestes países combinou-se exploração do trabalho sem políticas que garantissem a construção de um Estado Social mínimo e protetivo do trabalhador. Pelo contrário, foram países que primaram pela crescente desigualdade social, pelo crescimento da pobreza e por uma subordinação aos ditames políticos e econômicos de países centrais da produção capitalista. Há que acrescentar que a ausência de políticas sociais permitiu o fortalecimento de um estado policial em face do crescimento da pobreza e da concentração de renda.

É importante considerar que mesmo nos países onde a política social foi implementada de forma mais ampla, continuou exercendo sua funcionalidade ao contexto capitalista, qual seja: promover o controle da força de trabalho ocupada e desempregada e garantir a extração da mais valia e o progresso da acumulação de capital. Netto considera que

a funcionalidade essencial da política social do Estado burguês no capitalismo monopolista se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho – ocupada, mediante a regulamentação das relações capitalistas/trabalhadores (2001, p. 31).

Esta regulação se fará notar mais acentuadamente a partir do final do século XIX e início do século XX, mas não seguiu uma linha evolutiva como pretende Marshall (1967) em seu ensaio sobre "Status, Cidadania e Classe Social". Ao contrário do que pressupõe o autor britânico, não houve uma evolução dos direitos civis aos políticos e aos direitos sociais. Sobretudo porque os direitos sociais implicam investimento e recursos públicos que na ordem liberal rebate na lógica do Estado interventor. Portanto, quando emerge a crise do desemprego em final dos anos de 1970 nos países centrais, em razão da crise de acumulação do pós-Segunda Guerra Mundial e com ela a crítica ao Estado Social como promotor do bem comum, a política social passa a ser alvo de críticas, dando lugar ao retorno do trabalho desregulamentado, desprotegido e ausente de

proteção até mesmo nos países onde tal contexto jamais foi vivenciado.

Nessa esteira, os organismos internacionais como Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), "preocupados" com a situação provocada pelo aumento exponencial do desemprego introduzem algumas diretrizes a serem seguidas por todos os países no combate ao desemprego. Ao mesmo tempo que aponta para cortes rígidos no orçamento público a fim de garantir o *superávit* primário e conter o *déficit* fiscal. Sugerem uma série de medidas para erradicar a pobreza extrema e reduzir o desemprego. Aqui a pobreza e o desemprego parecem caminhar de mãos dadas, haja vista que as ações são baseadas em estimular a capacidade do trabalhador para inserir-se no mercado de trabalho e criar renda para minimizar os impactos da pobreza extrema. Contudo, salientam que a reponsabilidade e a "vontade" devem ser estimuladas para que o trabalhador possa desenvolver atividades empreendedoras e autônomas, aproveitando melhor as oportunidades geradas pelo Estado. Desemprego e pobreza são problemas de administração, de caridade e de responsabilidade do desempregado ou do pobre.

É nesse contexto que as políticas de emprego vêm sendo desenvolvidas nos países da periferia. Divididas entre passivas e ativas combinam medidas de criação de oferta de emprego com políticas de seguro-desemprego e de assistência aos desempregados, antecipação de aposentadorias, cursos de qualificação e reciclagem, dentre outras. Contudo, respeitam tempos, financiamentos e alcance distintos. Nos países onde já havia um sistema de atenção ao trabalhador excluído do mercado de trabalho, essas políticas sofrem ajustes mais brandos, enquanto nos países onde os Estados não criaram políticas de proteção aos desempregados, as mudanças reforçam o quadro de precariedade e pobreza resgatando as péssimas condições históricas das relações trabalhistas, como será demonstrado nos casos brasileiro e chileno.

2 A política de emprego no Brasil e no Chile: a permanência da pobreza e do desemprego

Em face das mudanças no padrão de acumulação capitalista nas últimas décadas do século XX, o desemprego passa a ser uma das expressões mais agudas da sociedade. Suas causas foram imputadas ao avanço tecnológico, as mudanças no mundo do trabalho com a entrada do toyotismo como processo organizativo do trabalho e também pela crise fiscal do Estado que, nas análises da economia vulgar, impossibilita manter, nos países da Europa, o Estado social garantidor de renda aos desempregados. Ou ainda como bem salientou Bravermann (1977), pelo deslocamento da crítica ao modo de produção à crítica do capitalismo como modo de distribuição. Esse contexto, marcado também pelas demissões em massa, sob a justificativa de que as empresas não conseguiam competir com suas concorrentes internacionais, levou a uma necessidade de reduzir os custos do trabalho, favorecendo uma flexibilização das leis e contratos trabalhistas. Por outro lado, soma-se a crescente financeirização da economia, permitindo que os capitalistas recuperem suas taxas de lucro em investimentos especulativos ao invés de investimentos produtivos geradores de emprego.

Nesse contexto, os organismos internacionais elaboram algumas diretrizes para proporcionar uma linha de ação comum aos países capitalistas no sentido de reverter as consequências produzidas pelo desemprego. Embora, o contexto fosse distinto nos países centrais e da periferia, o receituário dos organismos internacionais, no que se refere ao ajuste estrutural, é bem rígido para os países da periferia. Em síntese pretende retirar qualquer ônus sobre o capital, deixando à força de trabalho somente sua capacidade de vendê-la sem qualquer benefício trabalhista ou social, remontando aos primórdios do capitalismo. Em teoria consiste em um ajuste fiscal que retira benefícios do trabalhador ao mesmo tempo que sobretaxa a classe trabalhadora com aumento de impostos diretos e indiretos e direciona o não investimento em políticas sociais.

Portanto, são medidas contraditórias, pois sinaliza para uma lógica de combate à pobreza enquanto acena com diretrizes que vão diretamente ao encontro da promoção de mais pobreza, quando flexibiliza jornadas e contratos de trabalho e aumenta o tempo de contribuição e de trabalho para acesso à previdência social. Nessa perspectiva desonera o capital de pagar os custos do trabalho, criando isenção de impostos, rebaixando valor dos salários e permitindo demissões de acordo com a necessidade de produção e de acumulação do capital. As políticas de emprego e renda, por sua vez, caminham na contramão dos ideais pretendidos, pois não conseguem atingir os objetivos propostos, configurando-se como Marx (2010) já sinalizara, medidas caritativas e administrativas que não reverterem a situação, apenas criam formas burocráticas para minimizá-las.

É o caso das políticas de emprego no Brasil e no Chile. Datadas do mesmo período, ou seja, anos de 1990, essas políticas buscam seguir o que está proposto pelas agências multilaterais, em especial o Banco Mundial. Grosso modo, objetivam criar programas e projetos que minimizem os impactos do desemprego nos dois países. Desde então, uma série de medidas estão sendo implementadas, como exemplificam a criação de programas de qualificação e a formação da força de trabalho e de incentivo ao empreendedorismo. Essas medidas são elaboradas concomitantes a maior flexibilização das leis e contratos trabalhistas criando tipologias de contratos atípicos que apenas reduzem os custos do trabalho para os capitalistas. Portanto, podemos afirmar que as principais políticas de emprego se situam no campo do empreendedorismo, da qualificação e da flexibilização de leis e contratos trabalhistas, reforçando a lógica do desemprego como responsabilidade do trabalhador, possibilitando alternativas isoladas e individuais e, também, criando um aparato administrativo para favorecer o capital em detrimento do trabalhador. A ênfase na qualificação é emblemática, pois cria a ideia da necessidade de estudar, alimentando uma rede de cursos de longa e curta duração que apenas atende ao capital privado duplamente, pois trans-

forma a educação em mercadoria e consagra o prolongamento da jornada de trabalho.

Associado a estas políticas, presenciamos também o incentivo ao crescimento econômico, verdadeira tara do pensamento neoliberal, pois aposta que quanto mais crescimento, mais altas as taxas de empregabilidade. Como o crescimento está subordinado às reformas estruturais, passa-se a apoiar, inclusive, aquelas que são contrárias aos interesses da classe trabalhadora, como as "reformas" trabalhistas e previdenciárias. Enquanto prossegue as ditas "reformas", as taxas de crescimento, mesmo quando ocorrem, não revertem os índices de desemprego, em virtude das oscilações econômicas típicas do capitalismo hodierno. Portanto, o desemprego está associado ao próprio dinamismo do modo de produção capitalista e suas crises conjunturais, estruturais e cíclicas. Nessa perspectiva os apologistas do capitalismo criam culpados para justificar o desemprego, ora relegando-o a questões de caráter individual como a responsabilização do próprio trabalhador, ora a fatores conjunturais como a crise econômica e ou ainda a fatores administrativos como má gestão da coisa pública por um ou outro governo. No atual contexto, tais escusas têm sido amplamente utilizadas.

Exemplos podem ser percebidos quando estudamos o caso brasileiro e chileno. A adoção do ajuste estrutural no Brasil e no Chile apesar de diferenças temporais não impediram a similaridade das propostas em curso. No Chile, o ajuste mostrou-se mais prematuro, datando de 1973 com o governo golpista e ditatorial de Pinochet, já no Brasil data de 1990 com o governo eleito democraticamente de Fernando Henrique Cardoso. Embora as diferenças de governo, as consequências em ambos os países foram o reforço da dependência e da manutenção de uma economia subordinada aos interesses do capital internacional.³ Contudo, a diferenciação temporal não impediu que as propostas neoliberais fossem

levadas com devoção por parte dos governos em tela. Abertura comercial, flexibilização das leis e contratos trabalhistas, desregulamentação dos mercados financeiros e privatização do bem público se fizeram notar como diretrizes seguidas para responder ao apelo da acumulação de capital programada para os países da periferia.

Gárate (2012), salienta que apesar da prematura aplicação das teses do Consenso de Washington no Chile, elas não impediram que fossem seguidas à risca pelo governo ditatorial, impondo uma dinâmica econômica com vistas a garantir uma acumulação predatória e de interesse internacional. No Brasil, o neoliberalismo implementa-se sobre uma democracia, após tentativas de controle da inflação e já com a publicação do Consenso de Washington e a explosão da crise da dívida externa, acompanhado de um processo inflacionário que corroía o poder de compra dos trabalhadores.

Apesar dessas diferenças na aplicação do ajuste, a implementação das políticas de emprego seguiu um percurso linear. É nos anos de 1990 que presenciamos o processo de criação e de difusão de políticas de emprego, ancoradas nas recomendações do Banco Mundial e sua preocupação com o controle da pobreza em face dos ajustes estruturais em curso nos países com histórica e elevada desigualdade social. Em virtude da débil e já flexível relação trabalhista, o BM incentiva a prática de políticas ativas de emprego, com caráter de empreendedorismo e qualificação profissional de jovens e mulheres. As mesmas recomendações que aparecem para os países centrais, sem levar em consideração a particularidade dos países da periferia, quais sejam: nesses países a força de trabalho feminina e juvenil sempre teve uma participação muito ativa no mercado de trabalho. Tal participação se deu em face de salários baixos pagos ao trabalhador masculino adulto, obrigando mulheres e jovens a inserirem-se no mercado de trabalho para complementar renda. Ao contrário dos países

³ No caso chileno merece destaque o golpe civil militar em 1973 para barrar o projeto da Unidade Popular comandado por Salvador Allende que propunha uma reorganização econômica, social e política direcionada por um projeto de cunho socialista. No Brasil a ditadura civil-militar data de 1964 quando interrompe a formação de um governo reformista, cujas propostas versavam na construção de reformas de base, dentre elas, reforma tributária, educacional, salarial. Ambos os golpes foram orquestrados por setores da burguesia nacional aliados ao capital internacional, em particular o capital norte-americano.

centrais, não houve políticas de incentivo de permanência dos jovens na escola, em especial dos jovens pobres, o que os coloca precocemente no mercado de trabalho com jornadas longas e mal remuneradas.

No caso das mulheres, essas sempre ocuparam posição inferior no mercado de trabalho, considerando o trabalho masculino adulto aquele mais valorizado (OLIVEIRA, 2017). Portanto falar em flexibilização nesses países significa ampliar um quadro de precariedade já bem elevado. Não por acaso algumas das políticas propostas para gerar emprego seria o incentivo de empresas a contratarem jovens aprendizes e mulheres. Exemplos são os programas de incentivo ao primeiro emprego ou ainda programas de criação de cotas em empresas para contratação de mulheres. É importante ressaltar que, em ambos os casos, as empresas têm redução no pagamento de algumas contribuições trabalhistas ou recebem subvenções do Estado para contratar esses trabalhadores. No Brasil, o Programa Nacional de Primeiro Emprego (PNPE), o trabalho estágio, e as bolsas para alunos inserirem-se em curso de duração reduzida exemplificam o exposto. Vidal (2013) resalta que no Chile os programas seguem a mesma linha dos programas brasileiros, pois também contemplam incentivos econômicos para empresas que contratem mulheres e jovens com pouca ou nenhuma experiência trabalhista, assessoria para trabalhadores que queiram ter seu próprio negócio, com a distribuição de microcréditos, programa muito semelhante ao brasileiro com a criação de projetos voltados ao microempreendedor, como o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado ou Programa de Economia Solidária.

É mister salientar que os recursos, todavia, são públicos, mas os maiores beneficiados são as empresas privadas que passam a dispor de trabalhadores com salários mais baixos, com produtividade alta e sem ônus do trabalho aos capitalistas, representando redução dos custos sobre benefícios trabalhistas. Ainda, enfatizam a qualificação com programas voltadas para favorecer as empresas de ensino com distribuição

de bolsas estudantis ou renda para frequência escolar como bem ilustra o PRONATEC e o Pro-jovem no Brasil. No Chile, segundo Vidal (2019) a maioria dos programas enfocam a formação ou a capacitação técnica para trabalhadores pouco qualificados, objetivando desenvolver capacidades mínimas de trabalho ou sociais (que incluem módulos de computação e informática, idiomas e comunicações, formação para o trabalho e gestão integral de microempresas, apoio para ingresso no mercado de trabalho auxiliando na elaboração de currículos etc.).

Esses programas além de versarem sobre jovens e mulheres pobres, são orientados a superar a desigualdade racial, no caso brasileiro e indígena no caso chileno, enfatizando sobre esta população iniciativas que, contudo, não se diferenciam daquelas implementadas para a população de baixa renda. Por esta razão os programas de emprego se vinculam aos programas de geração de renda. No Brasil, a inclusão em programas de qualificação ou de política ativa de emprego estão condicionados ao Bolsa Família, pois exigem a inclusão no cadastro único, ferramenta utilizada pelo governo para acompanhamento da pobreza. Ou seja, famílias que recebem o Bolsa Família têm preferência sobre os programas ativos de emprego, como cursos de qualificação, Projovem, Pronatec, economia solidária, dentre outros.

O mesmo podemos notar em relação ao caso chileno. Vários programas de emprego (Programa de Bonificación a la Contratación de la Mano de Obra; Programa Nacional de Becas (PNB); Programa Desarrollo de Competencias Laborales Mujeres; y Programa de Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario) se articulam com as políticas de proteção social existentes (Programa Chile Solidario, Seguridades y Oportunidades e Ingreso Ético Familiar) visam capacitar para o trabalho e também prover renda à população que vive em situação de pobreza ou extrema pobreza, e que se encontra fora do mercado formal de trabalho (VIDAL, 2019).

Percebemos uma linearidade entre as políticas adotadas nos dois países e sua sintonia com as diretrizes do Banco Mundial. Visam, ex-

clusivamente, à geração ou ideia de geração de emprego para a população pertencente aos níveis de pobreza definidos pelo BM. Para medir os índices de pobreza e de extrema pobreza, o BM publica relatórios anuais com vistas a acompanhar os resultados das políticas de renda e de emprego definidas por eles. No relatório publicado em 2018, o BM destaca que com relação à pobreza extrema no Brasil (pessoas com renda de até 1,90 dólares por dia) houve uma redução considerável, cerca de 6,8 milhões de pessoas saíram da situação de pobreza extrema para a condição de pobre. Essa redução é atribuída aos investimentos monetários, ou seja, políticas de renda aos mais pobres que permitiram uma migração da pobreza extrema para o quadro de pobres. No caso chileno, o relatório ressalta que a pobreza nesse país é menor, haja vista os bons números da economia, o que coloca apenas cerca de 200 mil pessoas em situação de pobreza extrema em 2015. Gonçalves (2019) aponta que a pobreza apresentou diminuição, mas isso não significa que a desigualdade social reduziu. Ou seja, a concentração da renda continua sendo uma marca dos países dependentes.

É importante destacar que as metodologias que medem os índices de pobreza dos países são passíveis de contradição, pois não levam em consideração aspectos importantes como o custo de vida no país, os custos de transporte, as condições de moradia e saúde, dentre outros. Analisar a pobreza tendo como parâmetro renda *per capita* apenas mascara os reais índices da pobreza, pois pode-se ter uma renda de 5,50 dólares diários e não ser suficiente para pagar atendimento médico, transporte, alimentação, lazer, remédio, etc. Para finalizar, o relatório destaca os progressos econômicos em razão do ajuste fiscal implementado pelos governos desses países, o que reforça a meta do BM de erradicar a pobreza extrema até 2030. Alertamos também para algumas inconsistências presentes no relatório, pois ao mesmo tempo que enfatiza que a pobreza extrema diminuiu constata que a pobreza

e a desigualdade continuam aumentando nos países mais pobres, como Brasil e Chile. E enfatiza a necessidade de mais políticas de emprego e mais transferência de renda aos mais pobres para minimizar os impactos desse aumento.

No caso dos dois países em discussão, ressaltamos que as medidas econômicas adotadas nos últimos governos (PSDB, PT e Bachelet-Centro esquerda e Piñera –de Direita, respectivamente) não têm resultado em redução das crises ou da escalada do desemprego e do emprego precário e mal remunerado, o que só agrava o quadro de miséria e pobreza nesses países. Os estudos de Durán e Kremerman (2018) mostram que no Chile de 2017, metade dos trabalhadores ganha menos de 552 dólares⁴ mensais e 50% das pessoas que recebem pensões ou aposentadorias, não passam de 268 dólares. Os dados da pobreza oficial no Chile, alcança 8,6% da população, porém "al no considerar los subsidios y transferencias que entrega el Estado, sube a 12,5%" (DURÁN; KREMERMAN, 2018, p. 5). Ainda de acordo com os autores "con el nivel de salarios y pensiones contributivas existentes y contemplando ingresos disponibles (sin alquiler imputado), un 29,4% de las personas que viven en Chile se encuentra en situación de pobreza" (DURÁN; KREMERMAN, 2018, p. 9). Se analisarmos esses dados com a qualidade do emprego existente entre o trimestre janeiro-março de 2010 a fevereiro-abril de 2018, segundo Brega, Páez, Sáez e Durán (2018), a ocupação aumentou em quase 1.500.000 pessoas, das quais 61,5% correspondem a empregos com alta probabilidade de serem precários e desprotegidos (destes ainda 33% são de trabalhadores autônomos e por conta própria e 27,5% de assalariados subcontratados). Diante do exposto, podemos afirmar que o mercado de trabalho chileno oferece baixos salários e condições precárias de trabalho e renda, promovendo e consagrando a pobreza no país, enquanto segue afinado com a política econômica do FMI, implementando políticas de emprego que atendem ao capital e não ao trabalhador.

⁴ Tipo de câmbio em dezembro de 2017.

No Brasil a situação não parece muito diversa da apresentada no caso chileno. De 2015 até 2018, foram perdidas 2.228.848 vagas formais, sendo 654 mil na indústria de transformação e 461 mil no setor de serviços. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do IBGE, também mostram regressão no mercado de trabalho. No trimestre encerrado em julho de 2015, ainda no governo Dilma, a taxa nacional de desemprego era de 8,6%. Em igual período de 2018, era 12,3%.

Sempre nessa base de comparação, o total de ocupados caiu de 92,2 milhões para 91,7 milhões – menos 500 mil. E o contingente de desempregados sobe de 8,6 milhões para 12,9 milhões, sendo 3,3 milhões a mais. Além disso, empregados com carteira no setor privado eram 35,7 milhões em julho de 2015, e agora são 33 milhões. Os sem carteira aumentaram de 10,1 milhões para 11,1 milhões, enquanto os trabalhadores por conta própria foram de 22,1 milhões para 23,1 milhões. Assim, são 2,7 milhões de empregos formais a menos, com acréscimo de 2 milhões de informais (OLIVEIRA; VELLOSO; FETT, 2019).

Os números do IBGE mostram ainda que a renda do brasileiro segue estagnada. No trimestre encerrado em outubro de 2018, o rendimento médio real habitualmente recebido em todos os trabalhos pelas pessoas ocupadas ficou em R\$ 2.230 ante R\$ 2.228 no trimestre anterior. Há 1 ano, estava em R\$ 2.221.⁵ A renda média do brasileiro segue muito próxima do menor valor da série, registrado no começo de 2012 (R\$ 2.129). A máxima foi registrada em 2014 (R\$ 2.245). De acordo com Oliveira, Velloso e Fett (2019), o desemprego por desalento (referente às pessoas que desistiram de procurar emprego, hoje em torno de 4,7 milhões no Brasil, segundo o último relatório do IBGE realizado no governo Temer) também tem crescido consideravelmente, mostrando que os trabalhadores desistem de procurar emprego por não encontrar possibilidades no mercado de

trabalho. Por outro lado, os recursos repassados às famílias pelo Bolsa Família não conseguem reverter os quadros de pobreza no país. Segundo o mesmo relatório do BM de 2018, a pobreza no país tem crescido. Dados do IBGE de 2017 asseguram que mais de 50 milhões de brasileiros vivem em situação de pobreza extrema no país. O IBGE segue o que está estabelecido pelo BM como referência para medir a pobreza, cuja renda fica entre os 5,50 dólares diários. Contudo, sabemos que esses dados não podem ser analisados de forma mecânica pois, o rendimento do Bolsa Família não ultrapassa os 400 reais mensais e está condicionado à existência de três filhos ou mais, o que estabelece uma renda de não mais que 1 dólar diário por pessoa beneficiada.

Mesmo com os dados supracitados, o BM considera que esses países estão no caminho certo para reverter ou erradicar a extrema pobreza, aplicando o ajuste, investindo em mudanças na lei e contratos de trabalhos e permitindo que a qualificação e o empreendedorismo seja a solução para os problemas da pobreza e do desemprego. Exemplo ilustrativo é a reforma trabalhista aprovada pelo governo Temer que legitima o trabalho precário, ao regulamentar o trabalho intermitente, amplia jornadas trabalhistas e desonera o capital com os custos sobre do trabalho. Aproximando-se, desta forma, daquilo que Marx (2010) já enunciara quando se referia à transferência do problema da pobreza e do desemprego para os próprios pobres e desempregados, ao mesmo que estabelece medidas administrativas ou de caridade para resolver aquilo que o capitalismo torna insolúvel.

Considerações Finais

Como exposto, o desemprego é um problema que afeta trabalhadores do mundo todo. Isso tem exigido ações por parte dos Estados nacionais para combater ou minimizar tais consequências. Em casos de países com histórica desigualdade

⁵ Para poder comparar os valores com o caso chileno o dólar no Brasil em dezembro de 2017 estava cotado em US\$ 3,31. Ou seja, R\$ 2.228,00 representava cerca de R\$ 673,00 aproximadamente.

de social, o desemprego vem combinado com aumento da pobreza e da miséria, uma vez que as políticas de proteção social sempre foram residuais, focalizadas e paliativas. Entendemos que a política de combate ao pauperismo e ao desemprego segue uma diretriz funcional, a de elaborar propostas que combinem responsabilidade individual para problemas coletivos, levando ao discurso da responsabilidade dos próprios trabalhadores para reverter a situação em que se encontram. Por outro lado, para justificar o ajuste estrutural as ações administrativas oferecidas pelo Estado, visam criar medidas que apenas reforçam a desigual e precária relação trabalhista, enquanto drena o capital com suas políticas de crédito e de subvenções garantindo a extração da mais valia relativa e absoluta sobre a força de trabalho não paga. Ademais, garante os ganhos do capital e coloca para o trabalho à defesa ideológica das mudanças nas leis e contratos de trabalho como necessárias para gerar maior oferta de empregos, mascarando as altas taxas de pobreza e de desemprego e a concentração de renda.

Referências

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *PNAD continua trimestral: novos indicadores sobre a força de trabalho*. Brasília, DF: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html>. Acesso em: 17 abr. 2019.

BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista. A degradação do trabalho no século XX*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

BREGA, C. et al. Informe mensual de calidad de empleo. *Informe nacional*, Chile, mayo 2018. Disponível em: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2018/06/FMA-2018.pdf>. Acesso em: 11 ene. 2019.

CARCANHOLO, M. Neoliberalismo y dependencia contemporánea: alternativas de desarrollo en América Latina. In: VIDAL, P. M. (org.). *Neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo bolivariano*. Modellos de desarrollo y políticas públicas en América Latina. Santiago do Chile: Ariadna Ediciones, 2019. p. 33-50.

DURÁN, G.; KREMERMAN, M. La pobreza del "modelo" chileno, la insuficiencia de los ingresos del trabajo y pensiones. Documentos de Trabajo del Área de Salarios y Desigualdad, 2018. Fundación Sol: Santiago, Chile, 2018. Disponível em: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2018/11/IBV13-2.pdf>. Acesso em: 3 ene 2019.

ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Tradução de B.A. Schumann. São Paulo: Boitempo, 2008.

GÁRATE, M. *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012.

GONÇALVES, R. Liberalización económica, desigualdad y pobreza en América Latina en el siglo XXI. ¿Los modelos de desarrollo económico hacen alguna diferencia? In: VIDAL, P. M. (org.). *Neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo bolivariano*. Modellos de desarrollo y políticas públicas en América Latina. Santiago do Chile: Ariadna Ediciones, 2019. p. 104-134.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. *O Capital*. Livro I. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. *Glosas críticas marginais ao artigo: O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano*. Tradução de Nélio Schneider. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Lutas de classes na Alemanha*. São Paulo: Boitempo, 2010.

NETTO, J. P. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, E. A.; VELLOSO, N. D.; FETT, R. A (des) ilusão do emprego. A "reforma trabalhista" do governo Temer (2016-2018). In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9., 2019, São Luís Maranhão. *Anais* [...]. Maranhão, UFMA, 2019.

OLIVEIRA, E. A. *A política de emprego na Itália e no Brasil: a precarização protegida e a precarização desprotegida*. Curitiba: Editora CRV, 2017.

OLIVEIRA, E. A. Superpopulação relativa e "nova questão social": um convite às categorias marxianas. *Revista Katalysis*, Florianópolis, v.13, n. 2, p. 276-283, 2010.

VIDAL, P. La Acumulación flexible en Chile. El mito de un modelo para América Latina. In: RODRÍGUEZ, María A.; VIDAL, Paula. *Transformacion(es) del trabajo: tiempo(s) de precariedad(es) y resistencia(s)*. Algunas aproximaciones desde América Latina. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2013. p. 67-126.

VIDAL, P. *Planes sociales de empleo y protección social para la (des) igualdad: los casos de Brazil, Chile y Venezuela (2005-2013)*. Santiago de Chile: Proyecto Fondecyt N° 1160742, 2019. Documento de trabajo.

WORLD BANK GROUP. Poverty and shared prosperity 2018. Piecing together the poverty puzzle. *In: Open Knowledge*. [S. l.], 2018. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

Ednéia Alves de Oliveira

Doutora em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Professora da Faculdade de Serviço Social e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), em Juiz de Fora, MG, Brasil.

Paula Vidal

Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Professora do curso de Trabalho Social da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade do Chile (FACSO), em Santiago, Chile e Coordenadora do Programa de Mestrado em Trabalho Social da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade do Chile (FACSO), em Santiago, Chile.

Endereços para correspondência

Ednéia Alves de Oliveira

Universidade Federal de Juiz de Fora
Faculdade de Serviço Social
Campus Universitário
Rua José Lourenço Kelmer, s/n
São Pedro, 36036-900
Juiz de Fora, MG, Brasil

Paula Vidal

Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social
Av. Capitán Ignacio Carrera Pinto, 1045
Ñuñoa, Región Metropolitana, 6850331
Santiago, Chile

Os textos deste artigo foram revisados pela Poá Comunicação e submetidos para validação das autoras antes da publicação.