



Este artigo está licenciado sob forma de uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que a publicação original seja corretamente citada. http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR

 <http://doi.org/10.15448/1677-9509.2019.2.36288>

CONJUNTURA, PENSAMENTO POLÍTICO E MÉTODO

Brasil: as alterações institucionais no período recente e o novo governo¹

Brazil: the institutional changes in the recent period and the new government

ROSA MARIA MARQUES ¹

PAULO NAKATANI ²

¹Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil.

²Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, ES, Brasil.



RESUMO – Este texto discute as alterações institucionais que foram realizadas no período recente no Brasil. Caso elas não sejam revertidas em um futuro governo, terão, de um lado, redefinido o lugar do Estado na economia e na sociedade, resultando, entre outras consequências, no encolhimento das políticas públicas em geral e, especialmente, das políticas sociais; de outro, terão alterado substancialmente o mercado de trabalho do país, ampliando a presença do já importante e estrutural segmento de trabalhadores informais. São elas: a Emenda Constitucional 95 (EC 95) e o conjunto de artigos e dispositivos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) que foram alterados pela reforma trabalhista. Em sua primeira seção, são analisados alguns aspectos das condições herdadas pelo novo governo; na segunda, discutimos a Emenda Constitucional 95 e, na seguinte, vemos a reforma trabalhista e o mercado de trabalho, ambas herdadas do governo de Michel Temer. Na seção quatro, detalhamos algumas das medidas em curso do novo governo.

Palavras-chave: Governo Temer. Governo Bolsonaro. Reforma trabalhista. Emenda Constitucional 95. Políticas sociais.

ABSTRACT – This text discusses the institutional changes that were made in the recent period in Brazil. If they are not reversed in a future government, they will have, on the one hand, redefined the place of the state in the economy and society, resulting, among other consequences, in the shrinking of public policies in general, and especially of social policies; on the other hand, they will have substantially altered the country's labor market, expanding the presence of the already important and structural segment of informal workers. They are: Constitutional Amendment 95 (EC 95) and the set of articles and provisions of the Consolidation of Labor Laws (CLT) that were amended by the labor reform. In its first section, some aspects of the conditions inherited by the new government are analyzed; in the second, we discuss Constitutional Amendment 95, and in the next, we see labor reform and the labor market, both inherited from Michel Temer's government. In section four, we detail some of the ongoing measures of the new government.

Keywords: Temer Government. Bolsonaro Government. Labor reform. Constitutional Amendment 95. Social politics.

Introdução

Após o golpe parlamentar, midiático e jurídico que afastou Dilma Rousseff da presidência da República, durante o governo de Michel Temer, duas alterações institucionais significativas foram realizadas. Essas, caso não sejam revertidas em um futuro governo, terão, de um lado, redefinido o lugar do Estado na economia e na sociedade, resultando, entre outras consequências, no encolhimento das políticas públicas em geral e, especialmente, das políticas sociais; de outro, terão alterado substancialmente o mercado de trabalho do país, ampliando a presença do já importante e estrutural segmento de trabalhadores informais. São elas: a Emenda Constitucional 95 (EC 95) e o conjunto de artigos e dispositivos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) que foram alterados pela reforma trabalhista.

Antes de avançarmos para as alterações institucionais, faz-se necessário destacar quais foram as condições prévias herdadas pelo atual governo e que permanecem até hoje. Em primeiro lugar, a base da política econômica constituída pelo tripé², metas de inflação, resultado primário e taxa de câmbio flutuante, instituído no ano de 1999, permanece até os dias de hoje, muito embora tenha sido relaxada durante o primeiro Governo Dilma. Além disso, a base do sistema tributário, extremamente regressiva, tem como origem o Governo Militar, mesmo tendo sofrido inúmeras mudanças e reformas. E elas foram realizadas, em sua maior parte, em benefício dos capitalistas e em detrimento dos trabalhadores. Em terceiro, algumas mudanças constitucionais, como a supressão da distinção entre capital nacional e estrangeiro, instituída em 1995, ou de leis como a que isenta do imposto de renda os lucros e dividendos distribuídos, de 1996, ainda vigoram. Em quarto, o discurso econômico do atual governo, através do Ministro Paulo Guedes, continua o mesmo do *mainstream*: para ele, o maior problema da economia é o *déficit* do setor público, em particular do governo central.

Por isso, este texto trata de alguns aspectos das condições herdadas pelo novo governo em uma primeira seção; na segunda, discutimos a Emenda Constitucional 95 e na seguinte vemos a reforma trabalhista e o mercado de trabalho, ambas herdadas do governo de Michel Temer. Na seção quatro, detalhamos algumas das medidas em curso do novo governo.

1 Dívida, déficit e o tripé macroeconômico

Um dos principais pontos do debate econômico recente sobre a economia brasileira é a questão do déficit do setor público³ e o seu papel no crescimento da dívida pública. A resposta dominante entre economistas, jornalistas, políticos e analistas é que a dívida pública decorre do *déficit* do setor público e este é o resultado do excesso dos gastos públicos. Esta resposta foi generalizada e repetida constantemente, tendo sido aceita por amplas camadas da população brasileira. Nós consideramos que a resposta é equivocada, seja por desconhecimento das informações, seja por má fé ou por algum interesse particular ou de grupos de interesse.

Se tomarmos os dados oficiais publicados pelo Banco Central do Brasil (BCB)⁴, o resultado primário⁵, entre 1997 e 2013, foi sempre positivo e somente começou a ser negativo a partir do final de 2014. Assim, passou de R\$ 7,6 bilhões em 1998, para R\$ 31,6 bilhões em 2002, último ano do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Continuou crescendo até atingir R\$ 91,8 bilhões, em 2011, e R\$ 72,2 bilhões, em 2013, nos Governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. O *déficit* primário surgiu no final de 2014 e fechou o ano em R\$ 23,5 bilhões. A partir daí, vem crescendo e atingiu R\$ 120,2 bilhões, em 2018.

Além disso, a dívida bruta do governo geral (governo central, estados e municípios), em 2001, era de R\$ 885,9 bilhões e foi crescendo para R\$ 2,7 trilhões em 2011 e para R\$ 3,2 trilhões em 2013, atingindo R\$ 5,9 trilhões em 2018. Como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), passou de 67,3% para 60,3% e 86,4%, nos mesmos anos. Em termos líquidos, a dívida líquida caiu de 49,3% do PIB, em 2011, para 31,1%, em 2013, e voltou a crescer para 55,8% em 2018. Assim, mesmo com um resultado fiscal favorável, entre 2001 e 2013, a dívida bruta continuou crescendo em termos absolutos, mas caiu em termos relativos como proporção do PIB.

Considerando a nova metodologia⁶, com dados estimados a partir de 2006, a dívida bruta do governo geral passou de 55,5% do PIB, em 2006, para 51,5%, em 2013, e 76,7% em 2018, ou seja, abaixo do que foi estimado com a metodologia antiga.⁷ Nestes mesmos anos, a dívida líquida representou 45,3%, 31,1% e 55,8%.

A partir de julho de 1999, o governo brasileiro adotou formalmente a política de metas de inflação, seguindo as condicionalidades do Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo este modelo, baseado na antiga teoria quantitativa da moeda, sempre que a expectativa de inflação estimada pelos representantes do mercado financeiro aumenta, a taxa de juros é elevada e vice-versa. Assim, a taxa de juros seria a variável para manter a estabilidade monetária e criaria um ambiente favorável ao crescimento estável da economia.

Como durante todo o período após a implementação do Plano Real, a economia brasileira sofreu pressões inflacionárias, a política monetária tem-se caracterizado pela manutenção da taxa de juros a níveis muito elevados, com poucos momentos de redução, como nos anos de 2012/2013 e após o final do ano de 2017. Desde o início da política de metas de inflação, a inflação estimada pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (INPA) raramente esteve próxima ou inferior à meta, exigindo sempre uma taxa de juros elevada.

Essa política apresentou, como uma primeira consequência, uma altíssima conta de juros a pagar. A segunda, foi a política fiscal comprometida com elevados resultados primários, exatamente para o pagamento dessa conta de juros. Assim, como se fixava uma meta para a inflação, o acordo com o FMI, efetuado em 1998, também fixava uma meta para o superávit primário. Entre 1999 e 2002, essa meta passou de 2,6% do PIB para 3,0% e, posteriormente, foi elevada para 3,75%. Após o final do acordo com o FMI, o governo passou a estabelecer metas fiscais na elaboração do Orçamento Geral da União.

Como vimos, entre 1999 e 2013, o governo geral apresentou sucessivos superávits primários ou fiscais. Entretanto, em nenhum momento desse período os superávits foram suficientes para o pagamento dos juros da dívida pública. Assim, mesmo com a obtenção de elevados superávits primários, uma parcela, maior ou menor, da massa de juros sempre foi paga com nova dívida.

2 A Emenda Constitucional 95⁸: suas características, motivações e implicações

Em 15 de dezembro de 2016, o Senado brasileiro aprovou o Projeto de Emenda Constitucional 55 (antes 241). A emenda resultante tomou o número 95. Considerando o teor de seu texto, que altera o regime fiscal do país, sua aprovação ocorreu em tempo recorde, pois o então Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, encaminhou seu projeto em 15 de junho de 2016.

A EC 95 dispõe que os gastos federais (excluídos os juros da dívida pública) sejam congelados por vinte anos, tendo como base o que foi efetivamente gasto em 2016. Os valores dos orçamentos dos anos seguintes são somente atualizados pelo índice da inflação e seus valores reais podem, a depender dos resultados obtidos em termos de equilíbrio fiscal, ser revisados depois de dez anos. Desnecessário dizer que essa iniciativa sofreu forte oposição dos movimentos sociais, dos sindicatos, dos partidos situados no campo da esquerda e da sociedade civil organizada. Apesar disso, sua aprovação se deu por ampla maioria, tanto na Câmara como no Senado.⁹

A introdução de teto para o gasto público não é novidade no capitalismo. Contudo, em estudo publicado pelo FMI, que trata das regras fiscais aplicadas em 89 países, verifica-se que a EC 95, aprovada no Brasil, não tem paralelo no resto do mundo (BOVA *et al.*, 2015). As práticas assumidas em alguns locais ilustram a particularidade da proposta brasileira.

No caso da Holanda, que limita os gastos desde 1994, o teto estabelecido tem vigência de quatro anos e inclui as despesas com o pagamento dos juros da dívida pública, que também têm limite fixado. Após a definição dos gastos, aumentos são admitidos, desde que comprovada existência de recursos. Durante 2007 e 2010, em função da crise econômica internacional, o limite para o pagamento dos juros da dívida foi abandonado e, em 2009 e 2010, o mesmo ocorreu no caso de programas assistenciais e seguro desemprego.

Na Dinamarca, no mesmo ano que na Holanda (1994), foi limitado o crescimento real do gasto público a 0,5% ao ano, o que foi elevado a 1% de 2002 a 2005. Em 2014, no entanto, foram aprovados limites com vigência de quatro anos, aplicados a todas as esferas de governo. Já na Suécia, em 1997, foi introduzido um sistema de teto que não permite alterações tal como na Holanda, mas o prazo de vigência é de três anos. Na Finlândia, o prazo é de quatro anos e atinge 75% do gasto federal. Nesses dois últimos países, não há limite para as despesas com juros da dívida pública. No Japão, desde, 2011, é proibido o aumento dos gastos federais de um ano para o outro.

Além desses, outros países tentaram introduzir regras de contenção dos gastos públicos, mas não foram bem-sucedidos. Faltaria ainda mencionar os países que compõem a União Europeia que, de forma geral, limitam o aumento das despesas a percentual igual ao crescimento do PIB e excluem do teto o gasto com o seguro desemprego. De todos os países contemplados pelo estudo, somente os pequenos países da Dinamarca, Geórgia e Cingapura incluem as regras atinentes à expansão do gasto público na Constituição. Nos demais, isso é feito mediante leis ordinárias ou de acordos políticos.

Contrastando com essas experiências, a EC 95 se destaca por quatro motivos. Em primeiro lugar, em nenhum dos países o horizonte temporal é de longo prazo, enquanto, no Brasil, a duração de sua aplicação abrange o tempo de uma geração. Em segundo, não inclui as despesas com os juros da dívida pública, indicando que, diferentemente do que diz a exposição de motivos que acompanhou o envio da PEC 241, não se trata de conter o gasto público (cuja pretensa escalada foi identificada como o mal maior da economia brasileira), mas de reduzir o gasto para garantir o contínuo pagamento dos juros da dívida pública. O terceiro motivo que diferencia a experiência brasileira das demais é o fato de ter promovido alteração da Constituição, indicando que a restrição do gasto não é temporária e sim definitiva, mudando o regime fiscal do país. Por último, a experiência brasileira não resguarda os gastos sociais. Apesar da destacada desigualdade social e do caráter estrutural da extrema pobreza no país, a EC 95 não apresenta qualquer preocupação em proteger os programas de transferência de renda, tal como o Programa Bolsa Família e o dirigido à população idosa e incapaz, bem como o seguro desemprego. Sem mencionar os gastos com a saúde pública e a educação.

No mundo, mecanismos de controle do gasto público foram adotados nos anos 1990, quando o pensamento neoliberal se impôs como o único considerado legítimo no campo da economia e o equilíbrio fiscal de longo prazo foi alçado ao objetivo maior na administração pública. Complementares a esse controle e para acompanhar de maneira ativa sua aplicação, foram propostos a adoção de Órgãos independentes de definição das regras orçamentárias (*Independent Body Sets Budget Assumptions*) e de Órgãos independentes de monitoramento (*Independent Body Monitors Implementation*). O estudo acima referido aponta a existência desses comitês em alguns países.

Como já identificado numa discussão semelhante (MARQUES e ANDRADE, 2016), a existência de *comitês independentes*, definindo os parâmetros do orçamento e/ou acompanhando sua execução, não apenas restringe a iniciativa política do poder executivo como, em especial, se coloca como obstáculo jurídico/político para que setores organizados possam se fazer ouvir na definição das políticas públicas e intervirem nas práticas políticas de Estado. Esses comitês constituem *centros do poder* que pairam, em nome da economicidade, acima da vontade expressa pelo voto popular e são impermeáveis às demandas da sociedade que podem se expressar ao longo do mandato do executivo. Dardot e Laval (2016, p. 272-273) descrevem como o neoliberalismo empreendeu “a transformação da ação pública, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência submetida a exigências de eficácia semelhantes a que se sujeitam as empresas privadas” [...] com a “instauração de um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais”. Esses autores completam seu pensamento mais adiante dizendo que: [...] a governança do Estado toma emprestada da governança da empresa uma característica importante. Da mesma forma que os gerentes das empresas foram postos sob a vigilância dos acionistas no âmbito do *corporate governance* predominantemente financeiro, os dirigentes dos Estados foram colocados pelas mesmas razões sob o controle da comunidade financeira internacional, de organismos de expertise e de agências de classificação de riscos (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 276).

No Brasil, durante os governos de FHC, houve fortes iniciativas para tornar o aparelho do Estado mais eficaz e eficiente, tendo como espelho as grandes empresas. No primeiro governo FHC (1995-1998), foi realizada a reforma administrativa concebida pelo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que visava substituir o modelo burocrático vigente por outro mais gerencial. Resumindo sua propositura, no lugar das rotinas, os resultados, pois a administração pública burocrática era associada à ineficiência e, portanto, desperdiçadora de recursos. Essa iniciativa foi completada pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (101/2000)¹⁰, que tinha como objetivo explícito o equilíbrio das contas públicas. Essa lei também determinou a integração entre os instrumentos de planejamento (Plano Plurianual – PPA, Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA). Com a EC 95, essa trajetória de contenção do gasto público chegou a seu ápice.

Mas tal como nos ensina, Dardot e Laval, aqui já mencionados, são os interesses da comunidade financeira que pressionam para que a administração pública adote critérios de eficiência tal como no setor privado, bem como definem os parâmetros a partir do qual são estabelecidas as políticas macroeconômicas no país. No caso da EC 95, o congelamento do gasto público por vinte anos tem como objetivo garantir a realização de superávits primários, a despeito do que pode provocar em termos de deterioração da capacidade de geração de emprego e renda no país e a despeito de seus impactos sobre as políticas sociais, pois, mesmo tendo como hipótese que o gasto atual é adequado (o que não é), desconsidera que a população continuará crescendo e envelhecendo nesses vinte anos¹¹. Tal como ficou evidente em outros países, especialmente na Grécia, a prioridade única do Estado, sob a nova ordem, é a de pagar os credores. Para o capital portador de juros (chamado geralmente de financeiro na mídia), que está *convencido* de que sua alta rentabilidade possa ser mantida *ad aeternum*, sem nenhuma relação com a produção, reduzir o nível do emprego, comprimir salários e cortar gastos sociais é apenas uma contingência decorrente da necessidade do cumprimento dos contratos. Esse capital revela, assim, seu total descompromisso com as necessidades da população. É ao ser escancarado esse descompromisso que ganha importância a observação que faz Chesnais (2005, p. 48): os detentores das ações e volumes importantes de títulos da dívida pública devem ser definidos como proprietários em posição de exterioridade à produção e não como *credores*. O regime de acumulação contemporâneo é caracterizado como *patrimonial*. A palavra remete a relações econômicas e sociais das quais o termo *credor* não dá conta.

Pode-se dizer que a EC 95 submete totalmente o funcionamento do Estado brasileiro aos interesses dos detentores da dívida. O Estado que está sendo gestado nesses anos de vigência da nova regra fiscal é um Estado que se apresenta sem mediações, revelando, de maneira crua, que suas instituições constituem apenas instrumentos de perpetuação da dominação das classes dominantes, particularmente de sua parcela mais imiscuída no mundo das finanças. É por isso que não há lugar para a manutenção das até então existentes. Não é por acaso que, ao mesmo tempo em que o congelamento dos gastos públicos foi proposto, foram encaminhadas propostas que aprofundam a mercantilização da saúde, da educação e da previdência. Ao longo dos vinte anos de vigência da EC 95, pouco restará da presença do Estado nessas áreas, se é que restará algo.

Se a essa possibilidade somarmos a tendência de incorporar no serviço público a lógica da administração das empresas privadas, nada restará daquilo que chamamos de coisa pública. Nem na forma, nem no conteúdo. No lugar do interesse coletivo ou do povo, atendido mediante ações e políticas que permitem sua manutenção e reprodução (emprego, salário, rendas derivadas das políticas sociais e de outras políticas públicas), a defesa do interesse dos *credores*, isto é, do capital portador de juros, e o fortalecimento de seu aparato jurídico e repressor para manter a ordem e a propriedade privada. Mas na medida em que o Estado estará voltado em primeiro lugar para a defesa do interesse rentista, pode-se dizer que ele deixa de exprimir o conjunto das classes dominantes e passa a agir na defesa daquela fração de classe que melhor lhe representa, formada pelos detentores do capital portador de juros. Sem dúvida essa conformação do Estado burguês aos interesses do capital portador de juros, com todas suas implicações em termos de emprego e renda, não se fará sem reações e sem o aprofundamento das contradições dentro das classes dominantes. Contudo, é preciso lembrar que, no capitalismo contemporâneo, é improvável encontrar capitais que apenas atuem na produção de mercadorias ou na comercialização. Diversos pesquisadores já mostraram quão

interligados estão atualmente as três formas autonomizadas do capital estudados por Marx¹²: o capital produtivo, o capital comercial e o capital monetário (PLIHON, 2005; CHESNAIS, 2012).

No plano político e mais imediato, o congelamento do gasto público por vinte anos terá como consequência destruir qualquer sombra que ainda possa existir da democracia burguesa e da possibilidade do executivo, eleito em eleições gerais, ter liberdade, mesmo que relativa, para implantar o programa para o qual foi eleito, caso ele queira ampliar determinados gastos. Como é sabido, em um regime democrático burguês, o executivo é eleito pela maioria dos votos e, a partir daí, executa em teoria seu programa, o que é mediado pela representação das demais forças políticas no Congresso Nacional e pelas demandas dos setores sociais populares organizados. A concretização dessa síntese de diferentes interesses, presentes na sociedade, se expressa no orçamento do governo federal, pois à proposta inicial encaminhada pelo governo, somam-se emendas e supressões apresentadas pelos parlamentares. Tudo muda com a implantação do teto de gastos. De certa maneira, não terá mais nenhuma importância saber qual é o presidente da República e a orientação programática que defende. Tanto faz, estará tudo definido, por vinte anos. A correlação de forças que permitiu o impeachment de Dilma Rousseff e a aprovação da EC 95 se eternizará pelo tempo de uma geração.

A única saída é reverter essa situação, revogando essa emenda constitucional. Se isso não for feito, para os próximos anos, a política é excluída da esfera fiscal e o presidente da República passa a ser mero executor dos interesses hoje cristalizados na EC 95. Com isso se perde o último grau de liberdade que o executivo ainda detinha nesse mundo globalizado, sob a dominância do capital portador de juros. Sem real capacidade de fazer política cambial frente aos movimentos dos capitais internacionais (vide a ineficácia do Banco Central em conter a desvalorização do real em vários momentos); sem real capacidade para fazer política monetária, a não ser aquela ditada pela *comunidade financeira internacional*, agora, com a EC 95, perde a possibilidade de fazer política fiscal.

3 A reforma trabalhista e o futuro do mercado de trabalho

A gestão da força de trabalho adequada às condições do capitalismo contemporâneo (de baixo crescimento e nível de investimento, com grande capacidade ociosa e voltada para ganhos na esfera financeira de toda a ordem), mostra-se cada vez mais desenhada, em muito diferindo daquela dos anos que se seguiram ao fim da II Guerra Mundial, os chamados *anos dourados*. Isso já foi objeto de reflexão de vários pesquisadores e tratado em Marques e Ugino (2016)¹³. Aqui, é suficiente retomar que a nova gestão da força de trabalho, adotada especialmente pelas empresas oligopolizadas, mas não se restringindo a elas, mantém um *núcleo duro* de trabalhadores, para os quais há uma política de valorização do salário e um plano de carreira e, em torno dele, a depender da necessidade da empresa, gravitam trabalhadores terceirizados ou com contratos temporários e/ou a tempo parcial. Ao mesmo tempo, sempre se coloca a possibilidade de ocorrer deslocalização da empresa, de modo que outros arranjos entre trabalhadores estáveis e *sem direitos* podem ser desenvolvidos. No plano social, o resultado disso é o aumento da exclusão nos países em que a proteção social é garantida via meritocracia, isto é, quando o acesso ocorre mediante prévia contribuição do trabalhador.

No caso do Brasil, o mercado brasileiro nunca atingiu, mesmo de longe, os contornos do construído principalmente em países europeus durante os *anos dourados*. Ao contrário, ele sempre foi segmentado pelo menos em dois: um mercado de trabalho formal, no qual os trabalhadores tinham os direitos trabalhistas e previdenciários garantidos por força da lei, e um mercado informal, no qual os salários, a jornada e as condições de trabalho não tinham o amparo legal e no qual os trabalhadores não tinham acesso aos benefícios previdenciários. A existência desse mercado, que compreende mais ou menos 50% dos ocupados, é um dos traços que nos identifica com os demais países da América Latina e faz com que estruturalmente parte do mercado de trabalho apresente certo nível de “flexibilidade”. Contudo, é preciso lembrar que os trabalhadores, que integram cada segmento, não são completamente intercambiáveis, sendo somente uma franja que ora está em um, ora em outro, e que a capacidade de intercambialidade depende dos requisitos

necessários exigidos pelo setor de atividade que emprega o trabalhador. O percentual maior ou menor de ocupados na informalidade somente foi reduzido, e significativamente, durante os governos Lula e Dilma, mas voltou a aumentar na crise recente e assim permanece, como se pode ver no **Box 1**¹⁴.

Box 1 – O mercado de trabalho no período recente (Brasil)

O MERCADO DE TRABALHO NO PERÍODO RECENTE

Rosa Maria Marques e Aline Fardin Pandolfi¹⁵

Desemprego

Depois de registrar, em dezembro de 2014, a mais baixa taxa média de desemprego (4,8%, segundo a PNAD e de 6,8%, segundo a PNAD Contínua, 2019) o desemprego retomou patamares elevados, refletindo a recessão que assomou o país. É assim que, de 2015 a julho de 2019, a taxa de desemprego começou a subir e, mesmo nos anos em que o PIB apresentou crescimento positivo, embora pífio, ela se manteve extremamente alta. As taxas de desocupação foram de 8,6%, 11,3%, 12,7%, 11,6%, para 2015, 2016, 2017 e 2018, respectivamente, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Contínua (PNAD Contínua), realizada pelo IBGE. No trimestre que se encerrou em julho de 2019, essa taxa, registrou 11,8%.

A persistência de elevadas taxas de desemprego tem reforçado a presença crescente de trabalhadores em situação de desemprego de longa duração, isto é, há mais de dois anos que, mesmo se anteriormente estivessem empregados junto ao mercado informal, não têm mais direito ao seguro desemprego. Segundo estudo realizado pelo LAMEIRAS, et alii (2019), o percentual de desocupados nessa situação avançou de 17,4%, no 1º trimestre de 2015, para 24,8% (3,3 milhões de trabalhadores), para igual período de 2019. A participação desses desempregados, no 1º trimestre de 2019, era maior entre as mulheres (28,8%), entre os adultos com mais de 40 anos (27,3%) e entre os trabalhadores com ensino médio completo (27,4%). Esse estudo ainda destaca que, comparada à situação do 1º trimestre de 2015, os grupos que registraram maior aumento de desocupados há mais de dois anos foram os homens, os trabalhadores mais jovens e os com ensino médio completo, cujas proporções com relação ao total de cada segmento saltaram de 11,3%, 15% e 18,5%, respectivamente, para 20,3%, 23,6% e 27,4%, no período em questão.

De maneira geral, no trimestre encerrado em julho de 2019, o desemprego atingiu mais as mulheres que os homens: 14,1% e 10,3%, respectivamente; da mesma forma, atingiu mais os que se declaram pretos ou pardos (24,5%) do que brancos (9,5%).

Ocupação

Segundo o IBGE, no trimestre encerrado em julho de 2019, o número de empregados com carteira assinada no setor privado (excluídos os domésticos) permaneceu constante, de modo que a expansão da ocupação se deveu ao crescimento dos ocupados sem carteira assinada (11,7 milhões de trabalhadores) e dos conta própria (24,2 milhões). A expansão dos sem carteira e dos conta própria foi recorde, sendo que, para estes últimos, foi a maior da série histórica: os sem carteira registraram aumento de 3,9% (441 mil) quando comparado ao trimestre anterior e de 5,6% (619 mil) em relação a igual período de 2018; os conta própria 1,4% (mais 343 mil pessoas) frente ao trimestre anterior e 5,2% (mais 1,2 milhão de pessoas) com relação ao mesmo período de 2018.

No trimestre encerrado em julho, o rendimento médio real do trabalho principal, recebido por mês, dos ocupados maiores de 14 anos, foi de R\$ 2.214 (R\$ 1.923,00, para as mulheres e R\$ 2.439,00 para os homens). O rendimento médio real do trabalho principal foi, para o mesmo período em 2014, de R\$ 2.228,00, sendo R\$ 1.862,00 para mulheres e R\$ 2.494 para homens (IBGE, 2019).

Referências

LAMEIRAS, Maria Andréia Parente; CARVALHO, Sandro Sacchet de; CORSEUIL, Carlos Henrique; RAMOS, Lauro Roberto Albrecht. **Carta de Conjuntura**, nº 43. 2º trimestre de 2019. Seção VIII. Mercado de Trabalho. IPEA, 2019. (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, set./2019).

IBGE. Rendimento médio real, habitualmente recebido no mês de referência, do trabalho principal e de todos os trabalhos por sexo. Acesso em: 12. Set. 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/543#resultado>.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Acesso em: 15 set. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25315-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-11-8-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-24-6-no-trimestre-encerrado-em-julho-de-2019>.

Fonte: Resultados parciais do Projeto “Alterações político-econômicas contemporâneas na América Latina e impactos nas políticas de assistência social, saúde, previdência social, seguro-desemprego e educação: o caso do Brasil, de Cuba e do Chile”. Projeto financiado pelo CNPq, processo nº 433020/2018-0, com o período de vigência de 18/02/2019 a 28/02/2022.

Apesar disso, o governo Temer promoveu uma reforma radical, alterando significativamente a relação capital/trabalho no país. A reforma trabalhista aprovada alterou 117 artigos e 200 dispositivos da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas). Seu objetivo primeiro é conceder segurança para o capital estrangeiro, para os capitais que estão interessados em comprar ou aplicar nos negócios colocados à venda no país mediante processos de privatização (o governo Temer retomou o processo de privatização, especialmente da Petrobrás e da Eletrobrás, e as privatizações são prioridade no governo Bolsonaro). É claro que isso beneficia o conjunto dos capitalistas, que estão atualmente presentes na economia brasileira ou não. Assim, o sentido geral da reforma trabalhista é conceder garantia jurídica para que o grande capital internacional, principalmente o financeiro, mas associado ao capital industrial e comercial, complete a integração da economia brasileira à economia mundial. Dessa forma, o custo do trabalho estará sob controle, de modo que o capital aqui instalado possa competir com o de outras economias, nas quais ele é muito reduzido. Os dados divulgados pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), confirmam essa interpretação: de um total de 2.630.522 de reclamações trabalhistas recebidas em 2017, passou-se a 1.726.009, em 2018. A queda no total de processos iniciados, atribuída à reforma trabalhista, deve se aprofundar nos próximos anos (QUINTINO, 2019).

Conforme tem enfatizado o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese, 2017a), as mudanças introduzidas pela reforma acabam com o passivo trabalhista, que sempre foi um problema para os empresários planejarem seu custo com a contratação de força de trabalho. Isso porque, para o mercado formal de trabalho brasileiro, a justiça acabava por impor o cumprimento da lei, o que gerava um passivo trabalhista de valor muitas vezes imprevisível. A partir da reforma, o custo da força de trabalho é calculável, podendo ser estimado de antemão. E o nível desse custo, com a aplicação do conjunto de mudanças, e sem considerar o passivo trabalhista, tende a ser menor do que o atual.

A base para que isso ocorra deriva do fato de a justiça do trabalho ter praticamente perdido sua função, posto que tudo que decorre da relação capital/trabalho é passível de ser negociado entre o trabalhador e o empregador, com exceção de situações que atentem contra a vida e a saúde do trabalhador e o pagamento inferior ao salário mínimo, o que é garantido pela Constituição. Isso resulta da instituição do negociado sobre o legislado¹⁶, de forma que o salário pode ser inferior ao piso (seja ele definido para uma categoria ou para uma empresa), desde que o trabalhador assim concorde.

A negociação entre o patrão e o trabalhador individual nunca ocorre em condições de igualdade, estando este último sujeito a fazer acordos que lhe são desfavoráveis (OFFE, 1994). A partir desse preceito, isto é, da supremacia do acordado sobre o legislado, deixa-se de reconhecer que a relação entre o empregador e o trabalhador (quando isolado) é desigual, posto que o trabalhador é completamente dependente de seu emprego. Sob a ameaça de ser demitido, caso não aceite redução de salário, ele entrará em acordo com o empregador, o que não aconteceria se o sindicato fosse aquele que negocia em seu nome. A desigualdade de condição entre o trabalhador e o empregador, no momento da negociação, é um fato incontestável e é por isso que, no mundo, criaram-se mecanismos de defesa do trabalhador.

Vendo por outro ângulo, o acordado sobre o legislado se desdobra no fato de, ao contrário do que decorria da justiça do trabalho, o trabalhador pode, agora, abrir mão de qualquer direito, de forma que não há possibilidade de, no futuro, ele entrar na justiça e seu pleito se transformar em um passivo trabalhista. O resultado da aplicação desse preceito é que as empresas podem adotar um conjunto de possibilidades de contrato, a depender de seu interesse. No lugar de regras rígidas, decorrentes da aplicação das leis e do resultado da negociação com o sindicato, a flexibilização completa da força de trabalho. Caso a demanda aumente, a empresa pode contratar por um determinado tempo, contratar por tempo parcial, fazer uso do trabalho intermitente ou se valer da terceirização. Mantém um *núcleo duro* de trabalhadores e aumenta o volume do emprego mediante o uso dessas modalidades de contrato. As características dos setores de atividades irão determinar quais serão as formas de contratação que vão ser mais utilizadas em cada um deles. É provável que o trabalho intermitente esteja mais presente no comércio e serviços, mas já há informações de sua utilização na indústria. Em termos do objeto a ser negociado, é preciso lembrar, ainda, que os contratos envolvem, além do salário, as condições de trabalho. É possível, agora, *negociar* o tempo de pausa para a alimentação, o trabalho da gestante, a jornada de trabalho. Enfim, tudo é negociável.

Ao lado da justiça trabalhista, também o sindicato sai enfraquecido com a reforma. Ele deixa de ser o agente negociador por excelência dos acordos. Em situação de fragilidade do trabalhador, tal como a atual, decorrente do elevado nível de desemprego, a negociação tenderá a ser feita por local de trabalho e com o trabalhador individual. Isso colocará desafios para o movimento dos trabalhadores, que precisará se desdobrar para realizar ações coordenadas em várias plantas ou locais de trabalho. A ideia de que o sindicato representa o conjunto dos trabalhadores, sindicalizados ou não, fica intensamente enfraquecida no contexto da legislação trabalhista que surge a partir da reforma.

Outro aspecto da reforma que é muito importante é o fato de ter sido aprovado que a terceirização poder ocorrer para qualquer atividade, do setor privado e público, seja ela meio ou fim. No caso específico do setor público, essa mudança vem ao encontro do objetivo de reduzir o tamanho do Estado. No caso de prefeituras, são várias aquelas que já se organizaram para contratar empresas, mediante pregão, para a área da educação.

Aqui foram apenas tratados os aspectos maiores da reforma trabalhista, destacando os interesses que foram atendidos e os resultados que já se apresentam. Resta ainda chamar atenção para o impacto que terá sobre o mercado de trabalho, aumentando o peso da informalidade. Isso porque, para amplos setores de trabalhadores, o tempo de contrato formalizado (na melhor das hipóteses) será intercalado por períodos de não trabalho. E a depender do tempo que permaneça formalizado, não terá sequer direito ao seguro desemprego.

As mudanças no mercado de trabalho terão consequências de toda ordem na esfera social. Na Previdência, por corroerem sua capacidade arrecadatória; na Saúde, por aumentar a demanda sobre o serviço público; na Assistência por potencialmente aumentar as condições de *vulnerabilidade* de contingentes maiores, com aumento do nível da pobreza.

4 O novo governo e o contingenciamento de 2019

A eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, juntamente com a ascensão de novos políticos de extrema-direita à Câmara de Deputados e ao Senado, está modificando profundamente o quadro institucional do Estado Brasileiro.

O novo governo assumiu sem que a nação tivesse conhecimento de seu projeto ou programa. Para isso, contribuiu o fato de Bolsonaro não ter participado de nenhum debate com os outros candidatos. Dele, além de suas declarações anteriores, enquanto deputado federal, sabia-se generalidades, afirmações mais no campo dos costumes e manifestações de ódio contra à esquerda, em especial contra o Partido dos Trabalhadores. Na composição dos quadros de seus ministérios, bem como de autarquias, destacam-se três grupos principais: os militares, os economistas neoliberais e ultraliberais e um chamado grupo ideológico, conhecido como os *olavetes*. Estes são seguidores de Olavo de Carvalho, juntamente com o presidente e sua família. Além disso, em parte do primeiro, segundo e terceiro escalão, um denominador comum é o antipetismo, o anticomunismo e a religiosidade. Nos seis primeiros meses do ano, o presidente já havia demitido três ministros e cerca de 30 funcionários do segundo e terceiro escalões ministeriais (ABRÃO, 2019). A principal característica dos demitidos era a falta de submissão integral aos desejos do presidente.

Os primeiros meses do governo parecem sugerir uma incompetência e inabilidade política generalizada, entretanto, o governo está cumprindo parte do que prometeu e, em algumas coisas, está avançando para além das promessas eleitorais. Isso reforça a interpretação de que seu *estilo de governar* faz parte de uma estratégia, diversionista, de um lado, e de controle das pautas de discussão, de outro. As medidas anunciadas, que não envolvem aprovação do legislativo, denunciam seu projeto de governo. Estas aparecem no campo da economia, do meio ambiente, da segurança pública, da moral e dos costumes.

Na economia, trata-se de uma tentativa de retorno ao capitalismo liberal e selvagem do século XIX, estreitamente alinhado aos interesses do imperialismo norte-americano e sob a cobertura de uma suposta nova política. Na questão ambiental, a exploração desbragada dos recursos naturais das áreas de proteção

ambiental e das reservas indígenas e quilombolas está levando à destruição dos recursos existentes na região e ameaçando de destruição do próprio meio ambiente. Quanto à segurança, à moral e aos costumes, assiste-se à uma regressão ainda maior, sendo defendidos e tomados como fundamento de medidas, valores obscurantistas, um racismo extremamente violento, manifestações repressivas à questão de gênero, apoio às milícias e ao salve-se quem puder da liberação da comercialização de armas, do direito à posse e ao uso delas.

Neste texto não é possível se detalhar o conjunto já foi modificado (e continua sendo), que engloba todos esses aspectos. Por isso, chamamos atenção para aqueles mais importantes. De janeiro a agosto, a Presidência da República editou 355 decretos, 26 medidas provisórias (MP) e 14 projetos de lei (PL), além das propostas de emenda constitucional (PEC) da reforma da previdência e da natureza jurídica dos conselhos profissionais. Isso indica que o governo já contava com uma equipe de técnicos e assessores, capazes de uma produção maciça de decretos e regulamentos, equipe que já estava no governo ou foi incorporada com a nova administração. Enquanto as PEC, PL e MP devem ser aprovadas no Congresso Nacional, podendo ser rejeitadas ou modificadas, os decretos são de adoção imediata, sem que se tenha a necessidade de aprovação. São “Editados pelo Presidente da República, regulamentam as leis e dispõem sobre a organização da administração pública.” (BRASIL, 2019a). Os mais importantes têm sido objeto de debate sobre sua legalidade ou inconstitucionalidade, mas não houve efetivamente qualquer medida efetiva para que fossem suspensos. Como são decretos presidenciais, que estão em um nível inferior às leis, o que o governo está fazendo é atuar nos limites da lei com mudanças importantes na institucionalidade e das formas mais específicas e concretas, ou seja, *vai comendo pelas bordas*.

Assim, o governo Bolsonaro introduziu modificações importantes na esfera da Saúde, em junho de 2019, que implicam uma inflexão com relação ao procedimento anteriormente adotado, ao reestruturar o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad) e ao extinguir a participação da sociedade, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); o Conselho Federal de Medicina (CFM); o Conselho Federal de Psicologia (CFP); o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS); o Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) e o Conselho Federal de Educação (CFE), entre outros. O mesmo aconteceu com o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e com o Conselho Superior do Cinema. A mudança com relação ao Conad é expressão da alteração da Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, que prevê o retorno à internação compulsória, entre outros aspectos.

No campo econômico e da seguridade social, são vários movimentos que estão sendo realizados de forma articulada, integrando a política e a ideologia do governo atual. Os discursos e os argumentos para justificar a reforma da previdência, a reforma trabalhista e a política macroeconômica de austeridade continuam os mesmos desde a crise do plano real, em 1998. Foram eles que sustentaram politicamente e ideologicamente as medidas aprovadas no governo de Michel Temer, a EC 95 e a Reforma Trabalhista. Agora, são repetidos no atual governo.

Uma novidade, se assim pudermos chamar, é a destruição do sistema de previdência social com vistas à transferência de poupanças individuais para a esfera financeira, através da privatização e financeirização da previdência. Mas, no momento, a PEC ainda está em tramitação no Senado Federal, mas já foi aprovada pela Câmara Federal, sem que a liberalização financeira ainda tenha sido inserida na reforma.

Além da PEC da previdência, uma segunda linha de ataque, com o mesmo discurso desde FHC, são as empresas estatais. Em 21/08/19, Bolsonaro anunciou o programa para dar seu início, que começaria com as seguintes 9 empresas estatais: Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás, responsável pela geração e transmissão da energia elétrica no país), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Empresa Gestora de Ativos (Emgea), Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec), Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp) e Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF). A viabilidade e a condução do processo de privatização serão de responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que, de banco que financiou a expansão de empresas nacionais e estrangeiras, voltou a ser um mero administrador da venda do patrimônio nacional. É preciso,

observar, no entanto, que para o programa ser levado adiante, é necessária sua aprovação pelo Congresso Nacional, o que ainda não ocorreu.

Entretanto, já está em ação a política tradicional de esvaziamento e estrangulamento das empresas, seja como uma justificativa para sua privatização, seja como forma de reduzir seu preço de mercado na venda final. Logo no início do governo, os presidentes nomeados para a Petrobrás, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal (CEF) se manifestaram explicitamente que o sonho deles é privatizar as empresas que passaram a presidir (SEMINÁRIO..., 2019). O Ministro Paulo Guedes tem afirmado continuamente que pretende vender tudo que puder, o que já está amplamente disseminado pela imprensa e é de conhecimento geral. A Petrobrás, em particular, já vem sendo privatizada há tempos, com a venda de subsidiárias nas áreas de distribuição, gás e derivados e de blocos de exploração de petróleo que havia adquirido. A CEF já está se desfazendo de ativos desde o início de 2019, como anunciou o seu presidente no seminário da Fundação Getúlio Vargas (SEMINÁRIO..., 2019). Tudo que não necessita de aprovação do Congresso Nacional já está sendo encaminhado para a privatização. Assim, encontramos outra característica bastante geral deste governo, o comando das principais empresas estatais é contrário à própria existência delas. Da mesma forma encontramos ministros que são contra a própria finalidade da existência dos próprios ministérios, como os ministros da educação e o do meio ambiente.

Além da reforma da previdência, o ministério da economia está preparando um projeto de reforma tributária, cujo conteúdo ainda não é completamente conhecido. Mas, pelas declarações do ministro e alguns subordinados, é mais uma reforma para o capital, ou seja, ainda mais regressiva, em que alguns privilégios, como a isenção do imposto de renda de pessoa física para lucros distribuídos e dividendos, assim como a taxaço às grandes fortunas e ao agronegócio não serão alterados. O retorno da antiga CPMF, foi o ponto recente da aparente discórdia no interior do governo e que gerou a demissão de Marcos Cintra, secretário da receita federal¹⁷. Esse novo imposto deve substituir o pagamento dos empresários da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), que financia a seguridade social e seria extinta. Esse novo benefício aos empresários proporcionaria a criação maciça de novos empregos, segundo promessa do ministro Guedes.

A terceira linha de ataque é a gestão do Orçamento Federal. Em 15 de fevereiro de 2019, o governo editou o decreto presidencial nº. 9.711, em que mantinha a programação orçamentária prevista na Lei nº. 13.707 (BRASIL, 2018), de 14 de agosto de 2018. Mas, em 29 de março, com o decreto 9.741 (BRASIL, 2019b), iniciou os cortes, chamados de contingenciamentos, no montante total de quase R\$ 35,0 bilhões, conforme o Anexo XIII do mesmo decreto. O ministério que sofreu mais cortes foi o da Educação, com R\$ 5,83 bilhões, ou 23,7% de seu orçamento ou 16,6% do total de cortes. O segundo foi o da Defesa, com R\$ 4,13 bilhões e o terceiro foi o das Minas e Energia com R\$ 3,75 bilhões. O ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, sob o qual está subordinado o CNPq, sofreu um corte de R\$ 1,06 bilhão, ou seja 28,4% de seu orçamento. Deve-se destacar, ainda, os cortes no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no montante de R\$ 7,02 bilhões, ou cerca de 20,0%.

Em julho de 2019, após as pressões, mobilizações e manifestações maciças ocorridas por todo o Brasil, o governo editou o decreto nº. 9.943 que devolveu parte do que havia sido cortado no orçamento. No total, a redução nos cortes atingiu apenas R\$ 1,6 bilhão. Um montante irrisório face aos cortes originais.

Neste texto não cabe um detalhamento sobre os interesses, pressões e limites que se referem às alterações na gestão orçamentária. Entretanto, devemos ressaltar que esses cortes atingiram profundamente e negativamente todo o sistema de ensino e pesquisa das principais universidades do país, públicas e privadas. Em primeiro lugar, os cortes orçamentários para as despesas de custeio, como energia, comunicação, iluminação, limpeza e segurança estão afetando profundamente as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Todas as Universidades e Institutos Federais já suspenderam em primeiro lugar as despesas de limpeza e segurança, com a demissão de trabalhadores terceirizados. Em segundo, os cortes nas bolsas de iniciação científica, mestrados, doutorados, pós-doutorados, editais de financiamento para o fomento à pesquisa e para a divulgação através dos eventos estão estrangulando todo o desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação. Nesse sentido, as principais agências de financiamento à pesquisa e pós-graduação foram duramente atingidas através dos cortes de milhares de bolsas de estudos para os pesquisadores estudantes

de pós-graduação *strictu sensu* e também de graduação. A recomposição parcial das bolsas cortadas desde julho e efetuada no mês de setembro de 2019, todas sem reajuste desde 2013, não atende as necessidades de manutenção e desenvolvimento do ensino superior, da pesquisa e extensão no Brasil.

Além desses cortes, o ministério da educação elaborou um projeto para as Instituições Federais, o Future-se. Este projeto flexibiliza a busca de financiamento privado pelas IFES vendendo serviços e até espaços de publicidade. Apresentado como um projeto em que cada instituição escolhe livremente se deseja ou não participar, esta liberdade é falsa por duas razões. A primeira é a interferência direta na nomeação dos novos reitores em que na maior parte dos casos as escolhas da comunidade não são respeitadas. A segunda, diz respeito ao contingenciamento ou corte das verbas para a manutenção e o custeio das IFES¹⁸, esses cortes levarão as instituições a serem obrigadas a tentarem obter recursos financeiros extra orçamentários através do Future-se.

Considerações finais

O novo governo, até o momento, está levando a sério a afirmação do presidente no jantar em Washington que “Nós temos é que desconstruir muita coisa.” (NÓS..., 2019). Como vimos, a política econômica está sendo gerida com base na LRF, na EC-95 e na ideologia ultraliberal do excesso de Estado, que tributa demais e gasta muito mal. Com essa gestão, o atual ministério está acabando com toda a participação do governo no investimento público, um dos determinantes do crescimento da economia. Com a continuação das privatizações a qualquer custo, como forma de se obter recursos para a redução da dívida pública, que se constitui em mais uma falácia, está destruindo o que ainda resta de patrimônio estatal. Quanto à redução da dívida pública, ela é uma promessa continuamente repetida pelos governos liberais e economistas neoliberais e ultraliberais e jamais será cumprida, pois seu crescimento é uma necessidade determinada pelo capital. A dívida pública é o fundamento das operações compromissadas de *overnight*, nas quais todo o capital monetário excedente é remunerado durante a noite.

O suposto fim dos créditos subsidiados para o capital foi mencionado inicialmente, mas até o momento não foram efetivamente tocados. O estoque total de empréstimos subsidiados pelo governo, para financiamento de empresas, crédito rural e crédito imobiliário, continua a representar em média mais de 45% do total de crédito criado pelo sistema bancário, no primeiro semestre de 2019. A taxa média de juros subsidiada, entre janeiro e julho de 2019, foi de 8,37% ao ano, enquanto o crédito livre, sem subsídio, foi de 38,42%.

A gestão do orçamento fiscal está encaminhando o governo para uma situação quase que desastrosa de total impossibilidade de gestão. Isso, já vimos, está refletido no funcionamento do SUS, na impossibilidade de manutenção das Universidades e, ao que se noticiou, até nas forças armadas. E isso associado ao discurso do direito à própria defesa, a liberação das armas e à imunidade dos policiais e das milícias, está aumentando a violência diária e frustrações sentidas pela população.

Com tudo isso, o governo não deixou de tentar uma medida populista, jogando com a poupança forçada dos próprios trabalhadores, com a liberação parcial dos depósitos no FGTS. Uma medida que parece ser desesperada para tentar recuperar um mínimo de demanda efetiva para que o desempenho econômico neste ano não seja ainda mais desastroso do que se estima.

Referências

ABRÃO, Camila. Tiro ao alvo: mais de 30 cabeças derrubadas no governo Bolsonaro. *Gazeta do Povo* [online], Curitiba, 24 jun. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/bolsonaro-ministros-funcionarios-alto-escalao-demitidos/>. Acesso em: 13 set. 2019.

BCB. Notas econômico-financeiras. Nota à imprensa do mercado aberto. In: BANCO CENTRAL DO BRASIL [site]. [S. l.], jul. 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fhtms%2Ffinfecon%2Fdemab%2Fma201907%2Findex.asp>. Acesso em: 14 jun. 2019.

- BOVA, Elva; KINDA, Tidiane; MUTHOORA, Priscilla; TOSCANI, Frederik. Fiscal Rules at a Glance Toscani. **International Monetary Fund**, 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>. Acesso em: 13 nov.2016.
- BRASIL. Letter of Intent/Memorandum of Economic Policies. **International Monetary Fund**, 1998. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/loi/111398.htm>. Acesso em 16/09/2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.483, de 04 outubro 2001**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=33868>. Acesso em: 14 set. 2019. <https://doi.org/10.26512/2005.11.tcc.504>
- BRASIL. **Portal da Legislação**. Decretos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1/decretos-1, 2019a>. Acesso em: 12 set. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm. Acesso em: 11 set. 2019. <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2019v57n51id16752>
- BRASIL. **Decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019**. Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9741.htm. Acesso em 11 set. 2019.
- CHESNAIS, François. As raízes da crise econômica mundial. **Olho da história**, [s. l.], jul. 2012. Disponível em: <http://oolhodahistoria.org/n18/artigos/chesnais.pdf>. Acesso em: 12 out. 2018. <https://doi.org/10.12957/rep.2013.7556>
- CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- CONJUR. Mudança na CLT não vai preservar empregos, diz deputado. **Consultor Jurídico [online]**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2002-jan-09/governo_reduzir_direitos_empregados. Acesso em: 12 out. 2019.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DIEESE. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil**. Nota Técnica, nº 178. São Paulo: DIEESE, 2017.
- GOBETTI, Sérgio Wulff ; SCHETTINI, Bernardo Patta. **Dívida líquida e dívida bruta: uma abordagem integrada para analisar a trajetória e o custo do endividamento brasileiro**. Brasília, DF: IPEA, 2010.
- MARQUES, Rosa Maria; ANDRADE, Patrick Rodrigues. Crisis política y escalada del capital en Brasil. **Realidad Económica**, Buenos Aires, ed. 302, 2016. Disponível em: <http://www.iade.org.ar/articulos/crisis-politica-y-escalada-del-capital-en-brasil>. Acesso em: 12 out. 2018.
- MARQUES, Rosa Maria; ANDRADE, Patrick Rodrigues. Democracia burguesa e dominância do capital portador de juros: apontamentos sobre processos em curso no Brasil. Salvador. **O Olho da História**, [s. l.], n. 24, dez. 2016. Disponível em: <file:///H:/20%20de%20maio%20de%202018/RosaRetorno/Textos/Redem2016/Nota%20-%20webconferencia/rosamaria-1Patrick.pdf>. Acesso em: 12 out. 2018.
- MARQUES, Rosa Maria; UGINO, Camila Kimie. O Brasil é chamado à ordem. **Argumentum**, v. 9, n. 3, set.-dez. 2017. Vitória, UFES.
- MARX, Karl. **O Capital. Crítica da Economia Política**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabricio Augusto. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. **O Brasil sob a nova ordem**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- NÓS temos é que desconstruir muita coisa, diz Bolsonaro durante jantar. **Valor Econômico**, São Paulo, 18 mar. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/03/18/nos-temos-e-que-desconstruir-muita-coisa-diz-bolsonaro-durante-jantar.ghml>. Acesso em: 14 jun. 2019. <https://doi.org/10.7476/9788578793333.0013>

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**: transformações contemporâneas do trabalho e da política. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

PLIHON, Dominique. As grandes empresas fragilizadas pela finança. In: CHENAIS, François (org.). **A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

QUINTINO, Larissa. Após reforma, ações trabalhistas caem 34% em 2018. **Veja**, São Paulo, 24 jan. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/apos-reforma-trabalhista-acoes-trabalhistas-caem-34-em-2018>. Acesso em: 16 set. 2019. <https://doi.org/10.2307/j.ctvtwx31b.24>

SEMINÁRIO A Nova Economia Liberal. [S. l.: s. n.], 2019. 1 vídeo (244 min). Publicado pela Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://eventosepge.fgv.br/pt/video/24745>. Acesso em: 14 set. 2019.

Notas

¹ Este texto é fruto do projeto “Alterações político-econômicas contemporâneas na América Latina e impactos nas políticas de assistência social, saúde, previdência social, seguro-desemprego e educação: o caso do Brasil, de Cuba e do Chile”. Projeto financiado pelo CNPq, processo nº 433020/2018-0, com o período de vigência de 18/02/2019 a 28/02/2022”.

² Tratamos deste ponto em: Nakatani e Oliveira (2010).

³ Esta questão apareceu na Carta de Intenções do Brasil para o Fundo Monetário Internacional (FMI), de 13 de novembro de 1998, na qual anunciou: “[...] um programa de ajuste fiscal com grande parte do esforço sendo realizado no seu primeiro ano de implementação”. No mesmo documento informou que o controle do endividamento público “será [realizado através da] nova Lei de Responsabilidade Fiscal, que o governo enviará ao Congresso até dezembro.” (BRASIL, 1998, p. 4-5).

⁴ Os dados estatísticos foram obtidos no Sistema Gerenciador de Séries Temporais do BCB. Alguns foram descontinuados pela mudança de metodologia em 2008 e outros só foram iniciados mais tarde. Por isso, nem todos são comparáveis. Eles podem ser consultados no seguinte endereço: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Esses dados, e todos os que se seguem, foram obtidos na mesma fonte, salvo outras referências.

⁵ Esses dados foram calculados para o governo central no conceito acima da linha (nome dado para separar a esfera fiscal da monetária) e computados segundo o critério de competência (as despesas e receitas são registradas no momento que são gerados). Isso significa que é um resultado estritamente fiscal, sem os efeitos monetários. Ou seja, o pagamento de juros e a rolagem da dívida pública não é computado no cálculo do superávit primário.

⁶ A metodologia antiga de cálculo da dívida pública seguia os padrões internacionais e incluía todos os títulos emitidos pelo tesouro nacional. Após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Banco Central foi proibido de emitir títulos, que eram utilizados para a política monetária, e passou a incluir na dívida bruta os títulos em carteira do BCB utilizados para lastrear as operações compromissadas (GOBETTI e SCHETTINI, 2010, p. 11).

⁷ Segundo a metodologia antiga de cálculo, a dívida bruta foi de 64,6% do PIB em 2006, de 59,6 em 2013, e de 86,4% em 2018.

⁸ Esse item é beneficiado de parte modificada do artigo de Marques e Andrade (2016).

⁹ As emendas constitucionais só podem ser aprovadas se obtiverem o apoio, em dois turnos, de 3/5 dos membros das duas casas do Congresso Nacional.

¹⁰ Como sabido, uma das consequências da LRF foi a expansão do uso de Organizações Sociais no campo da saúde, entregando ao setor privado a contratação de pessoal e a gestão de parte substantiva da saúde pública.

¹¹ O que necessariamente exigiria aumento do gasto na área da saúde, por exemplo.

¹² Marx (1985) desenvolve esse ponto na seção I do livro II d’O Capital, “As metamorfoses do capital e seu ciclo”.

¹³ Esse item se beneficia de parte modificada do artigo dessas autoras.

¹⁴ O box trata-se de uma análise do mercado de trabalho no período recente. O mesmo também é fruto do projeto “Alterações político-econômicas contemporâneas na América Latina e impactos nas políticas de assistência social, saúde, previdência social, seguro-desemprego e educação: o caso do Brasil, de Cuba e do Chile” (2019-2022). A publicação do mesmo foi autorizada pelas autoras.

¹⁵ Assistente Social. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

¹⁶ A primeira tentativa de introduzir essa alteração na CLT foi efetuada com o Projeto de Lei 5.483 de 2001 (BRASIL, 2001) que provocou um grande debate. A origem é sugerida na Carta de Intenções do governo brasileiro ao FMI de 13 de novembro de 1988, nos itens 33 e 34 que tratam da flexibilização do mercado de trabalho (BRASIL, 1998, p. 9-10). Essa questão foi duramente criticada pelo Senador Inácio Arruda no texto “Governo quer reduzir direitos dos empregados” (CONJUR, 2002). O projeto foi aprovado na Câmara Federal, mas não passou pelo Senado, tendo sido arquivado em junho de 2004.

¹⁷ Ao que tudo indica, por trás da aparente diferença sobre a criação ou não de um novo imposto sobre as transações financeiras está o controle do antigo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e de setores de fiscalização da receita federal. Essa discórdia aparece na disputa para a alocação do COAF que era desejado pelo ministro da justiça e acabou sendo transferido para o Banco Central, com o novo nome de Unidade de Inteligência Financeira. O COAF e a fiscalização da receita federal estão por trás das investigações do caso de Flávio Bolsonaro e de ministros do STF, do governo, de deputados e senadores.

¹⁸ O Anexo XIII da Lei 9.741, indica em seu rodapé que “inclui despesas de que trata o Art. 59, §12, inciso I da LDO-2019”. A LDO-2019, ou Lei 13.707 no §12 do Art. 59, diz: “No caso de receitas próprias, de convênios e de doações obtidas pelas instituições federais de ensino, deverão ser observadas as seguintes disposições: I - as despesas custeadas com as referidas receitas não serão consideradas para fins de apuração do montante a que se refere o § 1º deste artigo, nem de limitação de empenho e movimentação financeira;”, mas, estranhamente, foram incluídas nos cortes da Lei 9.741. Ou seja, as IFES podem ter recursos extra orçamentários, mas sofreram cortes orçamentários e não podem utilizar esses recursos.

Recebido em: 06/11/2019.

Aprovado em: 12/11/2019.

Publicado em: 30/01/2020.

Correspondência para:

Rosa Maria Marques

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Rua Monte Alegre, 984 – Perdizes

05014-901, São Paulo, SP, Brasil

Autores:

ROSA MARIA MARQUES

Pós-doutorado na Faculdade de Sciences Economiques da Université Pierre Mendès France de Grenoble.

Professora titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil.

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-5624-0885>

E-mail: rosamkmarques@gmail.com

PAULO NAKATANI

Professor titular do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, ES, Brasil.

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-1652-6598>

E-mail: paulonakatani@gmail.com