



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**  
Centro de Educação e Humanidades  
Faculdade de Educação

Roberta Tavares da Silva

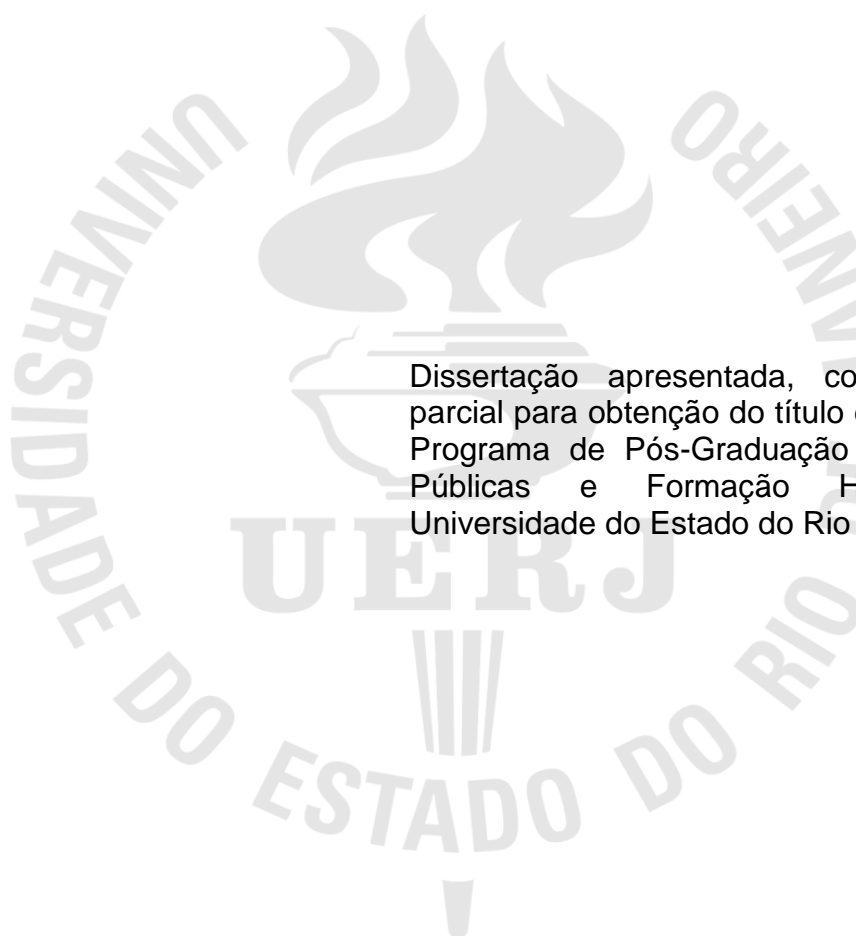
**Influências neoliberais na mudança das expectativas  
da juventude brasileira**

Rio de Janeiro

2011

Roberta Tavares da Silva

**Influências neoliberais na mudança das expectativas  
da juventude brasileira**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof.Dr. Emir Simão Sader

Rio de Janeiro

2011

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

S586 Silva, Roberta Tavares da.  
Influências neoliberais na mudança das expectativas da  
juventude brasileira / Roberta Tavares da Silva. – 2011.  
115 f.

Orientador: Emir Simão Sader.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Faculdade de Educação.

1. Política de trabalho – Brasil – 1995-2010 – Teses. 2. Jovens –  
Brasil – Trabalho – Teses. 3. Neoliberalismo – Aspectos sociais – Teses.  
4. Brasil – Política e governo – 1995-2002 – Teses. 5. Brasil – Política e  
governo – 2003-2010 – Teses. I. Sader, Emir Simão. II. Universidade do  
Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

nt CDU 331(81)-053.6

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação.

---

Assinatura

---

Data

Roberta Tavares da Silva

**Influências neoliberais na mudança das expectativas  
da juventude brasileira**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovado em: 20 de dezembro de 2011

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Emir Simão Sader (Orientador)  
Faculdade de Educação da UERJ

---

Prof. Dr. Gaudêncio Frigotto  
Faculdade de Educação da UERJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia Cardoso da Motta  
Faculdade de Educação da UFRJ

Rio de Janeiro

2011

## DEDICATÓRIA

Às minhas sobrinhas, que enchem meu coração de alegria:

Calma!!! A titia já vai poder brincar...

À vovó Doralice, vó Dora...

Pelo muito amor, cuidados, cocadas, conselhos e “causos”.

## AGRADECIMENTOS

Àquele que foi à minha frente e abriu o caminho, como prometeu (Mq. 2:13). Renovou minhas forças quando eu mais precisava. Fez coisas impossíveis acontecerem diante dos meus olhos. Colocou ao meu lado pessoas amáveis e gentis que me abençoaram na caminhada neste tempo. A Deus minha eterna gratidão.

A essas pessoas queridas, o meu muito obrigada...

À minha mãe pelo incentivo incondicional aos estudos, sempre.

Aos familiares pelo apoio desde o princípio: Vovó Dora, Renata e Alan, tio Edilson, tia Ana, primas Josiane e Gisele.

Às amigas e irmãs por suas orações em meu favor. Especialmente a ir. Silvana, Gina, Elenice, Gilmara e Lílian.

Aos professores do PPFH por compartilharem seu tempo e conhecimento. Especialmente ao prof. Gaudêncio, por sua grande generosidade, amabilidade, textos, conselhos e incentivos;

Ao Prof. Emir por aceitar orientar este trabalho.

À professora Vânia por aceitar fazer parte da banca.

Aos funcionários do PPFH, e especialmente a Maria pelos cuidados para conosco.

À FAPERJ pela bolsa de estudos a mim concedida, sem a qual minha caminhada durante este mestrado não teria sido a mesma.

*Acredito nos jovens à procura de caminhos novos  
abrindo espaços largos na vida.  
Creio na superação das incertezas deste fim de século.*

**Cora Coralina**

## RESUMO

SILVA, Roberta Tavares. *Influências neoliberais na mudança das expectativas da juventude brasileira*. 2011. 115f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2011.

O presente estudo tem como objetivo analisar como as políticas neoliberais de desestruturação do Estado e da economia, implementadas no Brasil na década de noventa, afetaram as perspectivas de futuro dos jovens de baixa renda no Brasil, e em que medida as políticas do governo Lula, que buscam recuperar o Estado e a economia, alteraram esta realidade. O estudo parte de uma compreensão da juventude enquanto um tempo de construção de identidades e de definição de projetos de futuro, e de que a elaboração de um projeto de futuro se dá dentro de um campo de possibilidades, o qual se relaciona diretamente com o tempo histórico e cultura coletiva em que o sujeito se insere. O desenvolvimento teórico-metodológico do estudo compõe-se de levantamento bibliográfico, análise textual, e historicização do objeto, através dos quais se busca destruir a pseudoconcreticidade do fenômeno observado, e conhecer sua autêntica objetividade. O primeiro capítulo versa sobre a doutrina neoliberal, sua origem, ascensão e efeitos, principalmente sobre o mundo do trabalho. O segundo capítulo relata a adesão brasileira ao projeto neoliberal nos anos noventa, que tem lugar com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, e suas conseqüências para a juventude. O terceiro capítulo analisa o governo Lula, suas rupturas e continuidades com relação ao governo anterior, a inscrição da temática da juventude como alvo de políticas públicas e o estabelecimento de políticas de emprego, trabalho e renda para os jovens.

Palavras-chave: Juventude. Trabalho. Neoliberalismo. Governo FHC. Governo Lula.

## **ABSTRACT**

This study aims to analyze how the neoliberal policies of structurelessness of the State and of the economy, implemented in Brazil in the nineties affected the future prospects of low-income youth in Brazil, and to what extent the policies of the Lula government, that seeks to recover the state and the economy, have changed this reality. The study understand the youth as a time of identity construction and definition of future projects, and that the elaboration of a future project takes place within a field of possibilities, which is directly related to the history time and collective culture in which the subject is inserted. The theoretical-methodological development of the study consists of bibliographic survey, textual analysis and historicization of the object through which it seeks to destroy the 'pseudoconcreteness' of the observed phenomenon, and to know its true objectivity. The first chapter deals with the neoliberal doctrine, its origin, rise and effects, especially on the world of work. The second chapter reports the Brazilian adhesion to the neoliberal project in the nineties, which takes place with the election of Fernando Henrique Cardoso, and its consequences for youth. The third chapter analyzes the Lula government, where it breaks from and continues in relation to the previous government, the entry of the development of youth as a target of public policies and the establishment of employment policies, work and income for young people.

Keywords: Youth. Work. Neoliberalism. FHC Government. Lula Government.

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
1	<b>A IDEOLOGIA NEOLIBERAL: SUA DOCTRINA E SEUS EFEITOS SOCIAIS</b> .....	18
1.1	<b>O liberalismo</b> .....	19
1.1.1	<u>Igualdade e liberdade</u> .....	19
1.2	<b>O Estado Social</b> .....	21
1.3	<b>A ascensão do neoliberalismo</b> .....	23
1.4	<b>O neoliberalismo e suas versões</b> .....	26
1.5	<b>O neoliberalismo na América Latina</b> .....	27
1.6	<b>Mudanças nas relações de trabalho</b> .....	30
2	<b>GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – DESESTRUTURAÇÃO DO ESTADO E DA ECONOMIA: INTERDIÇÃO DO FUTURO PARA OS JOVENS</b> .....	38
2.1	<b>O rumo das políticas no Brasil no séc. XX – breve panorama histórico</b> .....	38
2.1.1	<u>Nacional-desenvolvimentismo e industrialização</u> .....	38
2.1.2	<u>Globalização</u> .....	43
2.1.3	<u>A década mais-que-perdida</u> .....	48
2.1.3.1	O alinhamento com o Consenso de Washington .....	48
2.2	<b>Governo Fernando Henrique e a Reforma do Estado</b> .....	52
2.2.1	<u>O Plano Diretor da Reforma do Estado</u> .....	56
2.2.2	<u>A seguridade social</u> .....	57
2.2.3	<u>As privatizações</u> .....	59
2.3	<b>Mudanças no mundo do trabalho</b> .....	62
2.4	<b>A questão do primeiro emprego</b> .....	70
2.5	<b>Políticas públicas de trabalho no Brasil</b> .....	74

3	<b>GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA – RETOMADA DO ESTADO E DA ECONOMIA: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA OS JOVENS .....</b>	76
3.1	<b>Reforma da Previdência .....</b>	78
3.2	<b>Abertura comercial .....</b>	81
3.3	<b>O “novo padrão de crescimento da economia” .....</b>	83
3.4	<b>O Novo Desenvolvimentismo .....</b>	86
3.5	<b>Política industrial no Governo Lula .....</b>	88
3.6	<b>Política social no Governo Lula .....</b>	89
3.7	<b>Políticas de trabalho e renda .....</b>	90
3.8	<b>Juventude e políticas públicas .....</b>	93
3.8.1	<b><u>Políticas de emprego, trabalho e renda para os jovens</u> .....</b>	97
3.9	<b>Algumas críticas ao Governo Lula .....</b>	101
4	<b>CONCLUSÃO .....</b>	105
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	110

## INTRODUÇÃO

No artigo *“Juventude e sociedade: jogos de espelhos. Sentimentos, percepções e demandas por direitos e políticas públicas”*, Regina Novaes afirma que “Na sociedade moderna, embora haja variação dos limites de idade, a juventude é compreendida como um tempo de construção de identidades e de definição de projetos de futuro”. A elaboração de um projeto de futuro, segundo G. Velho, se dá no que ele denomina de “campo de possibilidades”, que é constituído pela história e cultura coletivas em que o sujeito está inserido.<sup>1</sup> Portanto, a lógica da construção do projeto de futuro de uma geração vem a diferir de outra que vive num tempo histórico diferente do seu. A geração que vivenciou os “30 gloriosos”, por exemplo, experimentou um tempo de intenso crescimento econômico com baixo desemprego, e desfrutou mais plenamente dos direitos trabalhistas, fortemente defendidos pelos sindicatos. A estabilidade, característica deste tempo, perpassava os projetos de futuro daquela geração, e juntamente com as possibilidades de acesso ao emprego, possibilitava a almejada ascensão social. Porém, a geração de jovens dos anos 90 vivencia um quadro bem diferente. Para além das dificuldades de inserção no mundo do trabalho, dada a falta de experiência, esta geração enfrenta um quadro de instabilidade, em diversos níveis. A constante transformação tecnológica, aumento do desemprego (especialmente entre os jovens), desestruturação, flexibilização e precarização das relações de trabalho, preconizadas pelo neoliberalismo, marcaram negativamente esta geração, reduzindo seu “campo de possibilidades”, e interditando, por vezes, seus sonhos, planos e projetos de futuro. No entanto, que realidade tem vivido os jovens (especialmente os jovens pobres) do século XXI? Que possibilidades ou interdições têm se apresentado diante desta geração no Brasil com a ascensão de um governo de esquerda, ideologicamente comprometido com o campo social?

### **Sobre Juventude - problematização do termo**

---

<sup>1</sup> VELHO, 1981, apud CASTRO, 2005.

Nos últimos anos o tema da juventude tem sido amplamente abordado por diversos setores da sociedade, ao passo que vem também ganhando maior notoriedade na agenda governamental. No entanto, o que significa ser jovem?

A idéia de juventude em nossa sociedade se mostra muitas vezes contraditória, assumindo hora uma conotação positiva, hora negativa. Num extremo ela está constantemente sendo associada, principalmente pela mídia, à idéia de “liberdade”, “saúde”, “força” e “beleza” dentre outros, no intuito de se venderem não só produtos, mas a própria juventude como uma mercadoria.<sup>2</sup> Conforme afirma Soares (2010) “a cada imagem associada à juventude, existe um conjunto de produtos para o consumo - compram-se todos os tipos de “espírito jovem” disponíveis no mercado cada vez mais diversificado na sua oferta”. Num outro extremo existe a imagem de juventude como população “de risco”, associada à idéia de “violência”, “drogas”, “irresponsabilidade”, “inconseqüência”, etc.<sup>3</sup> Este tipo de enfoque recai, normalmente, sobre a população jovem de baixa renda, ganhando muitas vezes destaques através de reportagens sensacionalistas sobre a violência nas favelas, ou em programas de governo de caráter paliativo, que, operando sob uma visão criminalizadora da pobreza, buscam mais a mera ocupação do tempo do jovem pobre, do que seu desenvolvimento e mudança de sua situação social de fato. Diferentemente dos enfoques acima citados, nosso trabalho parte da concepção de uma juventude potente, conforme aponta Cordeiro (2009), e dos jovens enquanto sujeitos de direitos, principalmente do direito ao trabalho digno.

O termo “juventude” foi e ainda é marcado por certa imprecisão, conforme destaca Abramo (2008). Até os anos 60 o significado da condição juvenil remetia mais diretamente aos jovens escolarizados de classe média, destacando-se o papel dos jovens na “continuidade ou transformação do sistema cultural e político que recebiam como herança”. No entanto, no último quartel do século passado, o foco da preocupação teria se deslocado para a questão das crianças e adolescentes em situação de risco. Neste ponto adolescência e infância muitas vezes foram, e

---

<sup>2</sup> O aumento no número de plástica nos últimos anos, mesmo entre os homens, de 5% para 30%, segundo a Associação Brasileira de Cirurgia Plástica (SBCEP), serve com um sinalizador neste sentido.

[http://www2.cirurgiaplastica.org.br/index.php?searchword=aumento+cirurgias&ordering=&searchphrase=all&Itemid=1&option=com\\_search](http://www2.cirurgiaplastica.org.br/index.php?searchword=aumento+cirurgias&ordering=&searchphrase=all&Itemid=1&option=com_search)

<sup>3</sup> Segundo a UNESCO (2004) “nos tempos atuais, os jovens têm se destacado como uma população vulnerável em várias dimensões, figurando com relevo nas estatísticas de violências, desemprego, gravidez não-desejada, falta de acesso a uma escola de qualidade e carências de bens culturais, lazer e esporte”.

continuaram sendo por muito tempo, tidas como indistintas. Só mais recentemente, cerca de uns dez anos para cá, é que emerge com mais força a “percepção da juventude para além da adolescência em risco” e “para além dos setores de classe média”. (ABRAMO, 2008, p.38-39).

Enquanto uma categoria socialmente construída, o termo “juventude” deve ser analisado em suas diferentes dimensões: tanto a dimensão simbólica quanto os “aspectos fáticos, materiais, históricos e políticos, nos quais toda produção social se envolve”.<sup>4</sup> A noção de juventude enquanto uma etapa do ciclo de vida, singularmente demarcada, surge num determinado lugar e momento histórico - a sociedade moderna ocidental - estando seu significado e delimitação temporal intrinsecamente ligados à cultura desta sociedade.<sup>5</sup> Segundo esta concepção a condição juvenil seria uma etapa de transição entre a infância e a idade adulta.<sup>6</sup>

Esta noção de juventude traz consigo uma temporalidade linear e que envolve diferentes dimensões: estudar, trabalhar, casar e constituir o próprio núcleo familiar. Esta concepção, no entanto, se mostra muito limitada. Em que etapa se inseriria uma pessoa independente financeiramente, mas que ainda vive com os pais, ou que ainda está estudando, e mora com os pais, mas já tem filhos?<sup>7</sup> Evidencia-se, desta forma, a necessidade de ampliação do termo juventude. Conforme aponta Abramo:

Sobre o pano de fundo de uma relativa descronologização do percurso das idades, e uma dificuldade geral de lograr inclusão plena, a entrada no mundo adulto se faz cada vez mais tarde (estendendo ainda mais o tempo da juventude), segundo etapas variadas e desreguladas, sem uma linearidade padrão (ABRAMO, 2008, p.44).

---

<sup>4</sup> MARGULIS, 1996 apud ABRAMO, 2008.

<sup>5</sup> “Tal como foi consolidado no pensamento sociológico a juventude ‘nasce’ na sociedade moderna ocidental (...) como um tempo a mais de preparação (uma segunda socialização) para a complexidade das tarefas de produção e a sofisticação das relações sociais que a sociedade industrial trouxe. Preparação feita em instituições especializadas (a escola), implicando a suspensão do mundo produtivo (e da permissão de reprodução e participação); estas duas situações (ficar livre das obrigações do trabalho e dedicado ao estudo numa instituição escolar) se tornaram os elementos centrais de tal condição juvenil.” (ABRAMO, 2008, p.41).

<sup>6</sup> Entendendo-se como infância o “tempo da primeira fase de desenvolvimento corporal (físico, emocional, intelectual) e da primeira socialização, de quase total dependência e necessidade de proteção”. Já a idade adulta, teoricamente, seria o tempo de “ápice do desenvolvimento e plena cidadania”, ou seja, um indivíduo “capaz de exercer as dimensões de produção (sustentar a si próprio e a outros), reprodução (gerar e cuidar dos filhos) e participação (nas decisões, deveres e direitos que regulam a sociedade)”. (ABRAMO, 2008, p.40 e 41).

<sup>7</sup> Segundo Abramo (2008) “Tendências reveladas por estudos atuais indicam que, cada vez mais, jovens vivenciam certos elementos de ‘transição para a vida adulta’ sem realizar a independência da família de origem”.

Com relação à delimitação da faixa etária correspondente à juventude, não há como definir rigidamente seu começo e o fim, dada a diversidade de circunstâncias particulares e vivências dos jovens, como os diferentes momentos em que cada um atinge a “maturidade fisiológica” e “maturidade social” (UNESCO, 2004). Conforme aponta Abramo (2008) “histórias pessoais, condicionadas pelas diferenças e desigualdades sociais de muitas ordens, produzem trajetórias diversas para os indivíduos concretos”. No entanto, convencionou-se por muito tempo definir como jovem a pessoa que tem entre 15 e 24 anos de idade.<sup>8</sup>

Porém, juntamente com as recentes transformações sócio-culturais nas sociedades modernas, tem havido uma crescente complexificação na definição do parâmetro da faixa etária correspondente à juventude. Pochmann (2007) adverte que deveria haver uma reavaliação da transição da faixa etária jovem para a adulta, já que o conceito de juventude como pessoas entre 15 e 24 anos teria surgido no contexto de uma sociedade com expectativa média de vida entre 50 e 60 anos. No entanto, como atualmente no Brasil a expectativa média de vida se encontra em algo em torno dos 70 anos, aproximando-se rapidamente dos 100 anos, há, na realidade, um “alargamento da faixa etária circunscrita à juventude para algo entre 16 e 34 anos de idade”. Ainda outros fatores, como paternidade e maternidade juvenil e moradia (longe dos pais) além da tendência atual na educação de “ensino continuado” (onde a educação é tida, não como uma etapa, mas seqüencial ao longo da vida) devem ser levados em consideração. Pochmann aponta ainda que “a crescente vulnerabilidade e maior complexidade na transição da adolescência para a idade adulta estão a exigir um novo olhar biopsicológico e sociocultural sobre a fase de vida juvenil”, tratando-se, não apenas do “alargamento da temporalidade”, mas do “reconhecimento necessário de que a transição da adolescência para a idade adulta é muito mais complexa do que era no passado” exigindo, assim, uma “agenda pública mais específica voltada para uma faixa etária mais ampla”. (POCHMANN, 2007, p.23).

Há uma tendência recente na literatura internacional de extensão da faixa etária correspondente à juventude para os 29 anos, ou mesmo, em alguns casos, para os 32 anos. Todavia, neste estudo, estaremos nos remetendo aos jovens como

---

<sup>8</sup> Podendo, no entanto, variar conforme contextos particulares. Em áreas rurais ou de pobreza extrema o limite se desloca para baixo, incluindo o grupo de 10 a 14 anos. Já em estratos sociais médios e alto urbanizados se amplia para cima, incluindo o grupo de 25 a 29 anos. (UNESCO, 2004).

pessoas que tem entre 15 e 24 anos de idade, não nos esquecendo, contudo, de toda problemática envolvida com essa delimitação de idade.

Conforme aponta Novaes “apesar dos abismos sociais existentes, ser jovem em um mesmo tempo histórico é viver uma experiência geracional comum”. Compartilhar uma experiência geracional não significa vivê-la da mesma forma. Como evidencia a autora, “a condição juvenil é vivida de forma desigual e diversa em função da origem social; dos níveis de renda; das disparidades sócio-econômicas entre campo e cidade, entre regiões do mesmo país, entre países, entre continentes, hemisférios”. No intuito de chamar a atenção para a diversidade de situações em que os jovens estão inseridos, marcadas por profundas desigualdades sociais, diversos autores têm optado por falar em “juventudes”, no plural, ao invés de “juventude”, no singular. Ribeiro et al (2006) definem a noção de “juventudes” como “um complexo processo socioeconômico-cultural que se expressa simultaneamente em diversidades e desigualdades, objetivas e subjetivas”. Com as mudanças que vem ocorrendo no mundo do trabalho nas últimas décadas as diferenças entre as juventudes tem sido ampliadas. Segundo M. Pochmann (2004) no início do séc. XXI as oportunidades de educação e trabalho entre os jovens foram marcadas por enormes desigualdades no Brasil. O maior e melhor acesso ao trabalho assalariado ficam com os jovens de maior renda (77%). Deste total quase a metade, ou seja, 49,0% possuem contrato formal. Já os jovens pertencentes às famílias de baixa renda, apenas 41,4% possuem empregos assalariados, sendo que apenas 25,7% possuem contrato formal. Desta forma “sem acesso ao assalariamento e, sobretudo, ao contrato formal, há inequivocamente maior exclusão dos benefícios da legislação social e trabalhista para os jovens de baixa renda no Brasil” (POCHMANN, 2004, p.233).

Com relação à inserção no mercado de trabalho Pochmann (2007) aponta que o primeiro emprego representa um momento decisivo na trajetória futura do jovem. Quanto melhores forem suas condições de acesso ao primeiro emprego, mais favorável será sua evolução profissional. Da mesma forma, afirma Pochmann, “o ingresso precário e antecipado do jovem no mundo do trabalho pode marcar desfavoravelmente o seu desempenho numa possível trajetória profissional” (p.13). Neste sentido cabe lembrar as grandes desigualdades econômicas e sociais que permeiam a vida dos jovens das diferentes regiões do país.

O ingresso dos jovens das diferentes classes sociais no mercado de trabalho é marcado por diferenças cruciais. Há uma tendência de os jovens pobres ingressarem precocemente no mercado de trabalho (por volta dos 10 aos 15 anos de idade), ocupando assim vagas de menor remuneração, sem terem concluído a formação educacional, o que os leva a combinar trabalho e estudo, comprometendo a qualidade da aprendizagem, ou a abandonarem os estudos, comprometendo seu futuro no mercado de trabalho. Já os jovens ricos, por terem a inatividade financiada privadamente, geralmente postergam seu ingresso no mercado de trabalho (por volta dos 18 aos 25 anos de idade) e vêm a disputar os melhores postos de trabalho.

De outro ângulo, se ao conjunto dos jovens a entrada no mercado de trabalho é dificultada pela barreira da falta de experiência, para os jovens pobres as dificuldades se potencializam ainda pelo despreparo educacional, que os impele a postos de trabalho precários e de baixa remuneração.

O impacto sofrido pelos jovens com as mudanças no mundo do trabalho se intensifica a partir dos anos 90. Segundo Pochmann (2004, 2007) o mercado de trabalho no Brasil teria se tornado extremamente desfavorável ao conjunto das classes trabalhadoras já desde o início da década de 80, quando há o abandono do projeto de industrialização nacional. No entanto, é a partir dos anos 90, com a predominância da adoção de políticas de corte neoliberal, que emerge a maioria dos novos problemas do jovem no mercado de trabalho. Não só os jovens foram os mais atingidos pelo processo de desassalariamento ocorrido neste período, como tiveram o maior aumento na taxa de desemprego, que chegou a triplicar.

Ao analisar historicamente o movimento do trabalho no Brasil podemos observar que durante o período de industrialização nacional, entre 1930 e 1980, houve uma forte expansão do emprego assalariado, especialmente com carteira assinada.<sup>9</sup> No entanto, apesar desse movimento de estruturação, forma-se um grande excedente de força de trabalho, dada a elevada imigração interna do campo para a cidade. Desta forma “uma parte importante da mão-de-obra terminou excluída dos frutos do crescimento econômico”, constituindo-se no Brasil a formação de um “padrão de sociedade industrial incompleto, com traços marcantes de subdesenvolvimento do mercado de trabalho”, caracterizado pela distinção entre

---

<sup>9</sup> Segundo Pochmann, durante o movimento de estruturação do mercado de trabalho (entre a década de 40 e 80) a cada grupo de dez postos de trabalho gerados (assalariados, por conta própria, autônomo e de empregador), oito eram empregos assalariados, sendo sete com registro em carteira.

assalariamento formal e informal, ampla presença de baixos salários e de grande quantidade de trabalhadores autônomos (POCHMANN, 2008).

Porém, ainda que no Brasil não tenha se consolidado uma “sociedade salarial”, no período “entre as décadas de 30 e 70 o Brasil registrou elevados índices de mobilidade social”, tanto inter quanto intrageracional, o que contribuiu para o estabelecimento de “expectativas coletivas positivas em relação ao futuro”, apesar da elevada desigualdade socioeconômica existente.<sup>10</sup> No entanto esse quadro se modifica a partir dos anos 90, quando “há uma interrupção na trajetória de mobilidade social da juventude”, interferindo também na expectativa do jovem em relação ao futuro.<sup>11</sup>

A década de 90 no Brasil foi marcada pela implementação de políticas de orientação neoliberal, que dentre outros elementos, preconizam o fim da estabilidade no emprego. De fato, desde o esgotamento do modelo taylorista/fordista de produção e acumulação e crise dos anos 70, o mundo do trabalho vem sofrendo transformações profundas, com a reestruturação produtiva operada por meio de uma precarização e flexibilização do trabalho. Este movimento tem trazido graves conseqüências para os trabalhadores, como a retração de direitos, intensificação e superexploração do trabalho e exponencial aumento do desemprego. Os mais atingidos por esse processo foram os jovens. Entre 1980 e 1998 o desemprego juvenil praticamente triplicou, pulando de 5,1% para 14,9% (com aumento de 16,5% da ocupação total dos jovens).<sup>12</sup> Como aponta Pochmann (2007, p.44) “o jovem encontra-se diante de uma nova perspectiva profissional, com trabalhos cada vez mais flexíveis (em relação ao emprego assalariado)”.

A precarização, desemprego e aumento da flexibilização do trabalho juvenil, segundo Pochmann, têm levado os jovens à “construção de trajetórias ocupacionais incertas, com acúmulo das mais diversas experiências de trabalho sem perspectivas

---

<sup>10</sup> Conforme aponta Pochmann (2008, p.9) “o filho do pobre ficava menos pobre que os pais, enquanto o filho rico ficava muito mais rico que seus pais”.

<sup>11</sup> Segundo Márcio Pochmann (2007), uma pesquisa realizada pela Organização das Nações Unidas por meio da UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância - referente ao ano de 1999, coloca a juventude brasileira no segundo posto na hierarquia do pessimismo, atrás apenas da Colômbia. O autor afirma que “Esta triste informação (...) advém da constatação de que sete em cada dez jovens brasileiros acreditam que não terão condições de vida e trabalho superiores às de seus pais”.

<sup>12</sup> Na década de 90 as ocupações autônomas aumentaram 51%, acompanhando a redução de 22,8% do emprego assalariado para os jovens. No entanto, mesmo diante da elevação das ocupações autônomas, decorrentes do avanço do movimento de desestruturação do mercado de trabalho, estas não teriam se mostrado suficientes para atender a oferta dos jovens que ingressam no mercado de trabalho, resultando num maior desemprego juvenil.

de futuro”. Desta forma, o autor conclui que “sem carreira profissional estável, o jovem torna-se mais desassistido da ética do trabalho e vulnerável às lógicas extramercado de trabalho” (POCHMANN, 2007, p. 44).

As mudanças que vem ocorrendo no mundo do trabalho são acompanhadas por muitas outras mudanças em diferentes níveis (social, político, econômico e ideológico). Novas “noções” como “globalização”, “flexibilidade”, “empreendedorismo”, “empregabilidade” e “competência” vem sendo cada vez mais difundidas e naturalizadas. A geração de jovens nascida no final do século XX e início do século XXI vem, assim, sendo educada pelo capital para aceitar a realidade que se lhes apresenta, com toda instabilidade e aumento da exploração do trabalho.

Desta forma constitui-se nosso objeto de estudo analisar como as políticas neoliberais de desestruturação do Estado e da economia na década de 1990 afetaram as perspectivas de futuro dos jovens de baixa renda no Brasil e em que medida as políticas do atual governo, que busca recuperar o Estado e a economia, estão alterando esta realidade.

Com relação à questão teórico-metodológica, partindo do princípio de que o real, se entendido como “síntese de múltiplas determinações”, é cognoscível em sua totalidade concreta<sup>13</sup>, no processo de conhecimento da realidade do fenômeno aqui estudado buscaremos, conforme aponta Kosik (1976) a destruição de sua pseudoconcreticidade<sup>14</sup> e o conhecimento de sua autêntica objetividade, o conhecimento do caráter histórico do fenômeno, assim como seu conteúdo objetivo, significado, função objetiva e lugar histórico que esta ocupa no seio do corpo social.

Quanto ao desenvolvimento do trabalho, o primeiro capítulo versa sobre a doutrina neoliberal, sua origem, ascensão e efeitos, principalmente sobre o mundo do trabalho. O segundo capítulo relata a adesão brasileira ao projeto neoliberal na década de 90, que tem lugar com a eleição Fernando Henrique Cardoso, e suas conseqüências para a juventude. O terceiro capítulo analisa o governo Lula, suas rupturas e continuidades com relação ao governo anterior, a inscrição da temática da juventude como alvo de políticas públicas e o estabelecimento de políticas de emprego, trabalho e renda para os jovens.

---

<sup>13</sup> Totalidade não significa a soma de todos os fatos, mas “um conjunto de fatos articulados” ou ainda “um todo estruturado que se desenvolve e se cria como produção social do homem”.

<sup>14</sup> Ou seja, da “fetichista e aparente objetividade do fenômeno”.

## 1 A IDEOLOGIA NEOLIBERAL: SUA DOCTRINA E SEUS EFEITOS SOCIAIS

O que é o neoliberalismo? O que o define? Quais suas principais características? Por que suas diretrizes foram tão amplamente difundidas no final do século passado? Que consequências esse processo histórico tem trazido para os governos que adotaram suas diretrizes políticas? Que consequências essas políticas trariam para a juventude? Conhecer as bases do pensamento neoliberal, sua origem, desenvolvimento e processos envolvidos, assim como suas variadas formas assumidas na prática, conforme as diferentes implementações (nos governos dos países centrais ou periféricos) constitui-se ferramenta fundamental para entendermos o delineamento de determinadas políticas implementadas no Brasil a partir da década de 90, assim como as mudanças que vem ocorrendo no mundo do trabalho e suas consequências nas vidas dos jovens.

David Harvey define o neoliberalismo como sendo, em primeiro lugar:

Uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. (HARVEY, 2008, p.12)

Perry Anderson caracteriza o neoliberalismo como sendo:

Um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional. (ANDERSON, 1995, p.22)

Assim como P. Anderson, Leda Paulani descreve o neoliberalismo como sendo uma doutrina. Para a autora é possível que o principal motivo para essa “recriação do liberalismo” ter se dado na forma de uma doutrina, ao invés de uma ciência, resida na estratégia utilizada pelos pensadores do neoliberalismo, na medida em que esta:

Não passaria pelo desenvolvimento e/ou aprimoramento de uma teoria econômica que pudesse ser usada como arma na demonstração da superioridade do mercado e da sociedade que ele forjava [...] Se não havia

teoria econômica capaz de cumprir o papel ideológico que era necessário cumprir, então tratava-se simplesmente de afirmar a crença no mercado, de reforçar a profissão de fé em suas inigualáveis virtudes<sup>15</sup>. (PAULANI, 2006, p.71)

Na medida em que o neoliberalismo, conforme o próprio nome indica, propõe ser uma recriação do liberalismo, na busca por um melhor entendimento de seu significado e das diretrizes por ele tomadas retomaremos, brevemente, sua forma original: o liberalismo.

## 1.1 O Liberalismo

Compõe a base do pensamento liberal a visão do homem como constituído por uma “natureza humana”. Segundo esta concepção o homem seria naturalmente dotado de determinados atributos os quais precederiam ontologicamente sua existência em sociedade. As noções de propriedade, liberdade, igualdade e racionalidade fariam parte dessa “natureza humana”. Dentre suas determinações mais essenciais o liberalismo vai então dar destaque à propriedade privada como a mais importante. Logo, se os homens são constituídos por uma “natureza de proprietário privado” faz parte também de sua natureza um caráter anti-social. Kant afirma que o homem é caracterizado por uma “sociável insociabilidade”. Para a concepção liberal seria necessário o estabelecimento de um pacto social no intuito de impor limites ao caráter anti-social dos indivíduos. Esta seria a origem do “contrato social” (TONET, 2005). Desta forma, o papel do Estado na concepção liberal seria agir no intuito de “controlar as paixões dos homens possibilitando que seus interesses se sobreponham a essas paixões” (CARNOY, 2004, p.23).

### 1.1.1 Igualdade e liberdade

As categorias da igualdade e liberdade no liberalismo merecem um olhar mais atento, na medida em que guiarão a formulação e implementação das políticas nesta

---

<sup>15</sup> No famoso ‘debate sobre o cálculo socialista’, onde se opunham Hayek e Von Mises de um lado e de outro os economistas que defendiam o planejamento central, Oskar Lange, se utilizando da própria teoria neoclássica (que afirma o “caráter virtuoso do mercado”), demonstra que o cálculo racional era perfeitamente possível numa sociedade não regida pelo mercado, dada a previsibilidade do comportamento humano quanto às questões materiais. Logo seria possível produzir uma situação de ‘ótimo social’ numa economia não organizada pelo mercado (PAULANI, 2006, p.69).

forma de Estado. De acordo com a concepção liberal de sociedade a existência da desigualdade social é uma decorrência necessária da natureza humana e seu egoísmo proprietário privado. Desta forma entre as noções de igualdade e liberdade haveria um “antagonismo insolúvel”. Uma maior ênfase na noção de igualdade implicaria numa maior restrição à liberdade. Assim como uma maior ênfase à liberdade implicaria na necessária restrição à noção de igualdade. Para o liberalismo a noção de liberdade é a mais importante, tendo precedência sobre a igualdade. Logo, a preservação da liberdade implica em “abrir mão de uma igualdade mais profunda”. (TONET, 2005).

Cabe-nos então indagar: É de fato “liberal” o liberalismo? No discurso liberal a forma de liberdade por ele defendida seria ampla, de caráter universal. Contudo, conforme nos aponta Tonet (2005) a liberdade liberal “nada mais é do que a liberdade do indivíduo entendido como naturalmente proprietário privado e que, como tal, tem em si o eixo da sua realização”. Portanto, a noção de liberdade no liberalismo tem, necessariamente, um caráter formal, jurídico-político, e, portanto, muito restrito.

Domenico Losurdo, em “Contra-História do Liberalismo”, nos permite entender a constituição do liberalismo enquanto construção de uma consciência que naturaliza as formas históricas de exploração. Nos estados liberais, conforme aponta o autor, não só a própria escravidão fazia parte das garantias constitucionais, como os mais ávidos defensores do liberalismo eram senhores de escravos.<sup>16</sup>

Carcanholo (2004) assim resume as premissas da tradição liberal:

1. “Os agentes individuais tomam decisões em função unicamente do seu próprio interesse”, sendo as ações decorrentes fruto de “decisões racionais”; ou seja, faz parte da “natureza humana” a “ação racional egoísta”.
2. “Todas as interações econômicas, políticas e/ou sociais entre os indivíduos só podem ser explicadas pelas atitudes individuais e, portanto, pelo interesse próprio que embasa essas atitudes”. A sociedade equivaleria à soma das ações individuais racionais.
3. “As ações individuais egoístas levam ao bem-estar geral”, já que pertencem a uma “ordem natural harmônica”;

---

<sup>16</sup> John Locke, considerado o pai do liberalismo, atacava fortemente em seu discurso a “escravidão” política do absolutismo monárquico. No entanto considerava óbvia e natural a existência da escravidão nas colônias, chegando a contribuir pessoalmente para a formalização jurídica deste instituto. O próprio Locke não só possuía escravos, como ainda era acionista da Royal African Company.

4. “Torna-se indesejável qualquer intervenção no mercado, já que ela estaria impedindo o livre e natural funcionamento da sociedade que leva, por premissa, à *ordem harmônica*.”; Daí então a defesa do Estado mínimo.

Segundo Toledo (1997) o Estado liberal se caracteriza, principalmente, pela “separação entre Estado e economia e pela tentativa de reduzir a política à chamada sociedade política, isto é, por tentar despolitizar as relações econômicas e sociais”. Para o autor a decadência do liberalismo teria sido resultado das lutas sociais e políticas do século XIX e princípios do XX. O liberalismo teria fracassado ao se mostrar incapaz de sustentar o crescimento econômico sem grandes crises ou mesmo garantir a ordem social. É então, com o fracasso do liberalismo que ascende em diferentes governos a forma de estado que ficou mais conhecida como Estado Social, ou Estado de Bem-Estar Social (Welfare State).

## 1.2 O Estado Social

Se contrapondo à concepção dominante de tendência do mercado ao equilíbrio econômico espontâneo (baseado na premissa liberal de “ordem natural harmônica”), o Estado Social defenderá como necessária a intervenção do Estado na economia, assim como o Planejamento de Estado. No Estado social as relações clássicas entre sociedade civil e política seriam redefinidas. É nele que ocorre a legalização da classe operária e de suas organizações “institucionalizando uma parte do conflito inter-classes”. Desta forma no Estado Social “a sociedade deixa de ser pensada como somatório de indivíduos e implicitamente reconhece-se como conformada por classes sociais”. (TOLEDO, 1997, p.75).

O Estado Social seria “em parte, investidor econômico, em parte regulador da economia e dos conflitos”. Ele se mostraria ainda como um “Estado bem-feitor”, procurando “conciliar crescimento econômico com legitimidade da ordem social”.(TOLEDO, 1997, p.75). Desta forma o Estado Social defenderá a prestação pública de serviços sociais universais, que ganharão diferentes contornos conforme as nações que os implementam. O *welfare state* (Estado de bem-estar) Anglo-Saxão, por exemplo, se erige sobre os pilares da: educação, seguros e saúde.<sup>17</sup> Já o

---

<sup>17</sup> Os princípios que estruturam o welfare state Anglo-Saxão são: “1. responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação

*Sozialstaat* (Estado Social) Alemão se caracterizará pela educação universal, habitação e seguridade social (aposentadorias, pensões, saúde, seguro acidente de trabalho e auxílio familiares). Na França o sistema de proteção social do *Etat Providence* (Estado Providência), ou “Estado Social” francês, como preferem chamar alguns autores, englobará a saúde, previdência e assistência à família. (BOSCHETTI, 2003).

Juntamente com o “Estado de bem-estar social”, ou “Welfare State”<sup>18</sup> ascende o processo produtivo estruturado no taylorismo e fordismo, caracterizado pela produção *em massa* de mercadorias, estruturada a partir de uma produção mais *homogeneizada e verticalizada*, trabalho *parcelar e fragmentado*, com separação nítida entre *elaboração e execução*, que suprime a dimensão intelectual do trabalho operário, assim como pelo desenvolvimento do *operário-massa (mass worker)*<sup>19</sup> (ANTUNES,1999). Para os trabalhadores tratou-se de um tempo de maior estabilidade, dado o grande crescimento econômico que caracterizou esta fase do capitalismo, com expansão dos empregos assalariados e direitos trabalhistas assegurados pelo Estado e fortes sindicatos.

Apesar de o neoliberalismo ter se tornado mais amplamente conhecido no final do século passado, os teóricos neoliberais criticaram o Estado de bem-estar social desde o princípio, apesar do sucesso de suas políticas dos Estados de Bem-estar social. Segundo Perry Anderson (1995) o Neoliberalismo nasceu logo após a II Guerra Mundial, na região da Europa e América do Norte onde imperava o capitalismo, se constituindo uma reação “teórica” e “política” contra o Estado intervencionista e de bem-estar. É no intuito de se opor a esta forma de estado que o economista e pensador austríaco Friedrich Hayek escreve em 1944 *O Caminho da Servidão*, onde condena veementemente as limitações impostas pelo Estado aos mecanismos de mercado, argumentando que esse tipo intervenção estatal se constituiriam uma ameaça à liberdade econômica e política.

---

pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habilitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2. universalidade dos serviços sociais; e 3. implantação de uma ‘rede de segurança’ de serviços de assistência”. (BOSCHETTI, 2003).

<sup>18</sup> Não ignoramos aqui as diferenças conceituais entre “Welfare State”, “Estado social”, e “Estado Providência”, assim como a variedade das políticas adotadas, conforme as diferentes nações onde foram implementados. No entanto optamos por utilizar os diferentes termos conforme citado pelos autores, tomando a regulação da economia de mercado e a prestação pública de serviços sociais universais como princípios básicos desta forma de estado.

<sup>19</sup> “o trabalhador coletivo das grandes empresas verticalizadas e fortemente hierarquizadas”.

Em 1947 Hayek se reúne na estação de Mont Pèlerin, na Suíça, com outros opositores do Estado de bem-estar europeu e do New Deal norte-americano. Entre os ilustres componentes do grupo se encontravam Milton Friedman, Karl Popper, Ludwig Von Mises e Michael Polanyi. O grupo funda então a Sociedade de Mont Pèlerin, cujo propósito seria “combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro”. (ANDERSON, 1995). Além da oposição à regulação do mercado pelo Estado, o grupo também se opunha à “regulação social”. Segundo o pensamento neoliberal o igualitarismo, buscado pelo Estado de bem-estar social acabava por destruir a “liberdade” dos cidadãos, assim como minava a vitalidade da concorrência. Não só a livre concorrência seria fundamental para a prosperidade de “toda” a sociedade, como o grupo concebia a desigualdade como um valor positivo. O neoliberalismo se propunha assim a resgatar a tradição liberal, sua concepção da sociedade (que seria formada do somatório de indivíduos), livre concorrência e idéia de “ordem natural harmônica”.

Apesar das críticas da Sociedade do Mont Pèlerin, a concepção de Estado de bem-estar e de regulação da economia não só prevalecia, como nos anos 50 e 60 o capitalismo avançado alcançou o crescimento mais rápido de sua história, marcando a chamada “idade de ouro” do capitalismo.<sup>20</sup>

No entanto, entre o final dos anos 60 e início dos anos 70, a forma de produção e acumulação de capital baseada no modelo taylorista/fordista começa a dar sinais de esgotamento. É nesse período que se instala um quadro crítico no capitalismo, evidenciado na queda da taxa de lucro, hipertrofia da *esfera financeira*, maior concentração de capitais<sup>21</sup>, crise do Welfare State, e seus mecanismos de funcionamento, dentre outros elementos (ANTUNES, 1999, p. 29-30). O mundo capitalista avançado passava então por uma recessão, com baixas taxas de crescimento, taxas elevadas de inflação e aumento exponencial do desemprego, que chegou a um milhão de pessoas em 1975.

### 1.3 A ascensão do Neoliberalismo

---

<sup>20</sup> O período que marca o auge do capitalismo avançado vai, mais precisamente, da década de 40 à década de 60 e ficou conhecido ainda como “os trinta gloriosos” ou “30 anos dourados” do capitalismo.

<sup>21</sup> Graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas.

Segundo Perry Anderson (1995) com a chegada da crise do modelo econômico do pós-guerra, as idéias neoliberais, que até aquele momento teriam permanecido apenas na teoria, começam a ganhar terreno. A explicação neoliberal para a crise dos anos 70 parte do postulado de que o mercado seria “o melhor mecanismo dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos”, logo, “todos os processos que apresentam obstáculos, controlam ou suprimem o livre jogo das forças do mercado terão efeitos negativos sobre a economia, o bem-estar e a liberdade dos indivíduos” (LAURELL, 1997, p.161). Daí a acirrada crítica ao intervencionismo estatal da política econômica Keynesiana e instituições de bem-estar.

Os neoliberais afirmam que o intervencionismo estatal seria “antieconômico” e “antiprodutivo”. Ele seria o responsável, não só por provocar a crise fiscal do Estado, mas também desestimular o capital e o trabalho. Por outro lado se mostraria ainda ineficaz, já que tenderia ao “monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado”. Além disso, no que tange ao bem-estar o intervencionismo estatal teria se mostrado ineficiente, já que não conseguiu eliminar a pobreza, e ainda não só a teria piorado como imobilizado os pobres, tornando-os dependentes do paternalismo estatal, se mostrando assim uma “violação à liberdade econômica, moral e política” somente garantida pelo capitalismo liberal. (LAURELL, 1997, p.162).

A solução neoliberal para a crise consistiria, não só na redução das funções relacionadas ao bem-estar social, ou na reconstrução do mercado, da competição e do individualismo, o que implica na privatização e desregulamentação das atividades econômicas, mas também no combate ao igualitarismo, na medida em que, como dissemos, a desigualdade é um valor positivo na visão neoliberal. Ela seria o “motor da iniciativa pessoal e da competição entre os indivíduos no mercado”(LAURELL, 1997, p.162).

O Estado deveria diminuir sua atuação quanto ao bem-estar social ainda porque este, na visão neoliberal, pertenceria ao âmbito privado (família, comunidade e serviços privados). Seria função do Estado, assim, intervir apenas para garantir um mínimo, no intuito de aliviar a pobreza. Desta forma “Rechaça-se o conceito dos direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los através da ação estatal.

Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais” (LAURELL, 1997, p.163).

Para o neoliberalismo a destruição das instituições de bem-estar social constitui-se uma necessidade política no intuito de alcançar seus objetivos econômicos:

No âmago do projeto neoliberal repousa a tentativa de se impor um novo padrão de acumulação, [com o intuito de desencadear] uma nova etapa de expansão capitalista que, dentre outras coisas, implicaria um novo ciclo de concentração de capital nas mãos do grande capital internacional. A condição política para o êxito deste projeto é a derrota ou, pelo menos, o enfraquecimento das classes trabalhadoras e das suas organizações reivindicatórias e partidárias. Neste contexto, torna-se primordial destruir as instituições de bem-estar social, por constituírem as bases da ação coletiva e solidária que diminuem a força desagregadora da competição entre os indivíduos no mercado de trabalho. A essa necessidade política acrescenta-se o objetivo econômico de destruir as instituições públicas, para estender os investimentos privados a todas as atividades econômicas rentáveis. (LAURELL, 1997, p.164).

A privatização do financiamento e da produção dos serviços, os cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios, a canalização dos gastos para os grupos carentes e a descentralização em nível local constituiriam as estratégias dos governos neoliberais para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social (FRIGOTTO, 1996 e LAURELL, 1997).

Com o objetivo de voltar a dinamizar as economias, além da redução com os gastos sociais, e na intervenção econômica, contraditoriamente, os governos deveriam ter como meta a estabilidade monetária e implementar reformas fiscais, para incentivar os agentes econômicos. Ou seja, a intervenção na economia é permitida apenas na medida em que esta beneficie o capital.

Gostaríamos de ressaltar que a concepção de Estado mínimo, preconizada pelo neoliberalismo, deve ser relativizada, na medida em que, na realidade, era necessário ao neoliberalismo que o Estado fosse forte não apenas para romper com o poder dos sindicatos, mas também para implementar as reformas necessárias ao pleno funcionamento desta forma de Estado. Conforme afirma Laurell: “Apesar de todo esse antiestatismo, os neoliberais querem um Estado forte, capaz de garantir um marco legal adequado para se criarem as condições propícias à expansão do mercado” (LAURELL, 1997, p.162).

#### 1.4 O Neoliberalismo e suas versões

É no ano de 1979, com a eleição de Margareth Thatcher na Inglaterra, que o programa neoliberal começa a ser posto em prática, pela primeira vez, em um país de capitalismo avançado. Durante seus governos foi lançado um pacote de medidas que inclui a contração da emissão monetária, elevação da taxa de juros, diminuição dos impostos sobre os rendimentos altos e abolição dos controles sobre os fluxos financeiros. Adotaram-se medidas duras para com os sindicatos, greves foram aplastradas, e foi imposta uma nova legislação anti-sindical. Outras medidas tomadas foram o corte com os gastos sociais e a implementação de um amplo programa de privatização, abrangendo tanto a habitação pública, como as indústrias básicas (aço, eletricidade, petróleo, gás e água). Como resultado de suas políticas, dentre as consequências mais graves, destaca-se a criação de níveis de desemprego massivos (ANDERSON, 1995, p.12).

Há nessa época uma “onda de direitização”, conforme aponta P. Anderson, com a ascensão dos governos de Reagan nos Estados Unidos (1980), Kohl na Alemanha (1982) e Schluter na Dinamarca (1983), e em seguida, excetuando-se a Suécia e a Áustria, quase todos os países do norte da Europa ocidental teriam também virado à direita.

O neoliberalismo não foi implantado da mesma forma em todos dos países que optaram em seguir suas medidas. O modelo inglês, pioneiro dentre os países de capitalismo avançado, aplicou um pacote de medidas mais sistemático e ambicioso. Já nos Estados Unidos, por exemplo, as políticas neoliberais tomaram um rumo diferente ao priorizar a competição militar com a União Soviética. Apesar de Reagan ter reduzido impostos em favor dos ricos, elevado as taxas de juros e aplastrado a única greve séria de sua gestão, ele percorre um caminho contrário com relação a um dos pontos fundamentais do neoliberalismo: a disciplina orçamentária. A corrida armamentista na qual seu governo se lançou envolvia enormes gastos militares, o que acarretou o maior déficit público da história americana. No continente europeu, diferentemente das versões inglesa e americana, a prioridade das políticas neoliberais estaria na disciplina orçamentária e reformas fiscais, e não no corte brutal com gastos sociais ou no enfrentamento dos sindicatos.

## 1.5 O neoliberalismo na América Latina

O governo Thatcher (anos 80) é um referencial no que tange ao início da implementação das políticas neoliberais. Porém é na América Latina, mais propriamente no Chile, quase dez anos antes, durante a ditadura de Pinochet, que se deu a “primeira experiência de neoliberalização” da história contemporânea. Só mais tarde é que essa experiência numa economia periférica veio a se transformar num “modelo” para a formulação de políticas em países centrais, como na Inglaterra de Thatcher e nos Estados Unidos, sob o governo de Reagan nos anos 80. (HARVEY, 2005 e ANDERSON, 1995). Apesar do neoliberalismo chileno ocorrer mediante a abolição da democracia, estava em plena sintonia com os princípios neoliberais, já que, como aponta Anderson, “a democracia em si mesma - como explicava incansavelmente Hayek - jamais havia sido um valor central do neoliberalismo”.

Outra importante experiência na América Latina foi o governo de Jeffrey Sachs, na Bolívia da década de 80, e que, segundo Anderson, teria sido a “experiência piloto para o neoliberalismo do Oriente pós-soviético”, como na Polônia e na Rússia. Diferentemente do Chile, na Bolívia a questão não era “quebrar um movimento operário poderoso” mas sim parar a hiperinflação. Outra diferença é que a implementação das políticas neoliberais não se deu debaixo de uma ditadura. Ao contrário, se deu sob a herança de um partido populista que havia feito a revolução social em 1952. Desta forma “a América Latina também iniciou a variante neoliberal ‘progressista’, mais tarde difundida no sul da Europa, nos anos do eurosocialismo”. No entanto, até o final da década de 80, estas teriam sido experiências isoladas. É com a presidência de Salinas no México em 1988 que se tem o marco inicial da “virada continental em direção ao neoliberalismo”, que segue com o Governo Menem, na Argentina (1989), a reeleição de Perez na Venezuela (1989) e Fugimore no Peru (1990).

Soares (2009) afirma que o ajuste neoliberal “não foi levado adiante na mesma magnitude nos países centrais, que em boa medida transferiram sua crise para a periferia via dívida externa, mantendo protegidas suas economias”. São os países periféricos os que mais arcam com os custos sociais do ajuste. Na América Latina o impacto do ajuste neoliberal se fez sentir de diversas formas: retrocesso

nos indicadores sociais<sup>22</sup>, retrocesso na equidade social<sup>23</sup>, aumento da população em extrema pobreza<sup>24</sup>, queda nas remunerações médias dos trabalhadores, incluindo os do setor informal, surgimento de uma “nova pobreza” em função da deterioração da qualidade de vida dos estratos médios urbanos e aumento no número de jovens que não estudam nem trabalham. (SOARES, 2009, p. 47-53).

A hegemonia no campo ideológico alcançada pelo neoliberalismo na década de 80 revela-se na adesão de seu programa tanto por governos de direita quanto de esquerda, em diferentes países, como França, Espanha, Portugal, Austrália e Nova Zelândia, por exemplo:

No início, somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a pôr em prática políticas neoliberais; depois, qualquer governo, inclusive os que se autoproclamavam e se acreditavam de esquerda, podia rivalizar com eles em zelo neoliberal. O neoliberalismo havia começado tomando a social-democracia como sua inimiga central, em países de capitalismo avançado, provocando uma hostilidade recíproca por parte da social-democracia. Depois os governos social-democratas se mostraram os mais resolutos em aplicar políticas neoliberais. Nem todas as social-democracias, bem entendido. (ANDERSON, 1995, p.14)

Para P. Anderson o avanço da investida neoliberal nos anos 80 obteve um resultado paradoxal. No que diz respeito à deflação, lucros, empregos e salários o programa neoliberal obteve êxito. No entanto o objetivo final dessas medidas seria a restauração das altas taxas de crescimento estáveis, reanimando assim o capitalismo avançado mundial, conforme o movimento visto nas décadas antes da crise. Porém não houve nenhuma mudança significativa nas taxas de crescimento durante o período.

---

<sup>22</sup> Em dois sentidos: “alguns (poucos, mas importantes) avanços sociais obtidos na América Latina (...) correm o risco de desaparecer e/ou sofrer perdas consideráveis do ponto de vista da proteção social que proporcionavam”. Haveria ainda o “surgimento de um quadro social, demográfico e epidemiológico que, além de incorporar características que seriam típicas do chamado processo de transição em direção à ‘modernidade’(...) só não deixa para trás as antigas características sociais e moléstias da nossa população como, pelo contrário, o que se registra cada vez com mais intensidade é o recrudescimento de antigos problemas em todos os âmbitos - precarização do trabalho; piora da infra-estrutura pública; volta de endemias e agravamento de doenças que já estavam sob controle (como a tuberculose); aumento do número de mortes por causas evitáveis etc.” (SOARES, 2009, p.47).

<sup>23</sup> A ponto de, no início dos anos 90, a distribuição de renda dos países latino-americanos ser mais concentrado do que era no final da década de 70, com toda a crise que havia sido instaurada.

<sup>24</sup> Entre 1980 e 1997 o número de pobres teve um aumento de 150% na América Latina (passou de 135,9 milhões para 204 milhões). Já o número de indigentes teve um crescimento de 144% (cerca de 27,4 milhões de pessoas) (SOARES, 2009, p.54-55).

A implementação das medidas neoliberais de fato conseguiram deter a inflação que assolava o mundo na década de 70. Segundo P. Anderson: “No conjunto dos países da OCDE, a taxa de inflação caiu de 8,8% para 5,2% entre os anos 70 e 80, e a tendência de queda continua nos anos 90”. A redução e o controle da inflação seriam, na opinião de D. Harvey (2008), o único sucesso sistemático que a neoliberalização pode reivindicar.

O combate ao movimento sindical teve como resultado a queda drástica no número de greves durante os anos 80. É a vitória neoliberal sobre o movimento sindical, segundo Anderson, a principal razão para a recuperação da taxa de lucros dos capitalistas. Segundo Anderson: “Se, nos anos 70, a taxa de lucro das indústrias nos países da OCDE caiu em cerca de 4,2%, nos anos 80 aumentou 4,7%. Essa recuperação foi ainda mais impressionante na Europa Ocidental como um todo, de 5.4 pontos negativos para 5.3 pontos positivos” (ANDERSON, 1995, p.15). Contudo, o fato de ter havido uma recuperação nos lucros, esta não levou a uma recuperação dos investimentos. Na base deste fenômeno se encontra um dos principais “remédios” neoliberais para a crise dos anos 70: a desregulamentação financeira. Com a desregulamentação financeira criou-se condições mais favoráveis para a inversão especulativa do que produtiva: “Durante os anos 80 aconteceu uma verdadeira explosão dos mercados de câmbio internacionais, cujas transações, puramente monetárias, acabaram por diminuir o comércio mundial de mercadorias reais”. (ANDERSON, 1995, p.16)

Diferentemente da lógica que regia o Estado de Bem-Estar Social com relação à taxa de empregos, o êxito neoliberal com relação a este quesito residiria no crescimento das taxas de desemprego, que seria visto como um “mecanismo natural e necessário de qualquer economia de mercado eficiente”<sup>25</sup>. Conforme aponta Harvey :“A teoria neoliberal sustenta convenientemente que o desemprego é sempre voluntário”.

Com relação ao salário dos trabalhadores o neoliberalismo conseguiu que houvesse uma forte contenção, o que se deu, em parte, como resultado do forte combate ao movimento sindical. Enquanto que, no conjunto dos países da OCDE, “a tributação dos salários mais altos caiu 20% em média nos anos 80 (...) os valores das bolsas aumentaram quatro vezes mais rapidamente do que os salários”,

---

<sup>25</sup> “A taxa média de desemprego nos países da OCDE, que havia ficado em torno de 4% nos anos 70, pelo menos duplicou na década de 80” (ANDERSON, 1995, p.15).

resultando num maior crescimento no grau de desigualdade. (ANDERSON, 1995, p. 15).

Além de não ter conseguido o desejado crescimento econômico, as medidas neoliberais implementadas nos diferentes países não foram suficientes para evitar que o mundo capitalista avançado entrasse novamente em recessão em 1991. E mesmo apesar da crise aguda instalada após seus ditames, o neoliberalismo toma um segundo alento nos países de capitalismo avançado, e seus princípios, não só continuam sendo adotados por esses países, mas se estende ainda a outros, como o Brasil, por exemplo.<sup>26</sup>

### 1.6 Mudanças nas relações de trabalho

Marilda Iamamoto, em sua análise sobre as relações sociais de produção no capitalismo, afirma que “O capital, em seu movimento de valorização, produz a sua *invisibilidade do trabalho e a banalização do humano*” (IAMAMOTO, 2008, p.53, grifo da autora). Na *sociedade burguesa*:

Quanto mais se desenvolve a produção capitalista mais as relações sociais de produção se alienam dos próprios homens, confrontando-os como potências externas que os dominam. Essa inversão de sujeito e objeto, inerente ao capital como relação social, é expressão de uma história da auto-alienação humana. Resulta na progressiva reificação das categorias econômicas, cujas origens se encontram na produção mercantil. O pensamento fetichista transforma as relações sociais, baseadas nos elementos materiais da riqueza, em atributos de coisas sociais (mercadorias) e converte a própria relação de produção em uma coisa (dinheiro). Esse caráter mistificador que envolve o trabalho e a sociabilidade na era do capital é potencializado na mundialização financeira e conduz a potenciação da exploração do trabalho, a sua invisibilidade e à radicalização do seqüito de suas desigualdades e lutas contra elas consubstanciais na *questão social*, aprofundando as fraturas que se encontram na base da crise do capital. (IAMAMOTO, 2008, p. 48-49).

Nas palavras de K. Marx: “Com a valorização do mundo das coisas aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens”. Desta forma, o capital, em seu crescente movimento de valorização, tem acarretado nos últimos tempos profundas mudanças nas relações de trabalho. Com o movimento de reestruturação produtiva, iniciado pelo capital como resposta à crise dos anos 70,

---

<sup>26</sup> Para P. Anderson uma das razões fundamentais do segundo alento no mundo capitalista avançado estaria ligada à queda do comunismo da Europa oriental e na União Soviética, de 89 a 91.

objetivando a recuperação de seu ciclo produtivo, surgem novos processos de trabalho, mais “flexibilizados”. O toyotismo, nascido no Japão pós-45, emerge no Ocidente, sendo implementado, juntamente com várias formas de “*acumulação flexível*” substituindo, ou se mesclando ao padrão taylorista e fordista de produção.<sup>27</sup> Surge o “trabalhador polivalente” e “multifuncional”. Conforme aponta Antunes: “o cronômetro e a produção em série (característicos do fordismo) são substituídos pela flexibilização da produção, por novos padrões de busca de produtividade, por novas formas de adequação da produção à lógica do mercado” (ANTUNES, 1999, p.210).

Antunes assinala que, além da recuperação do seu ciclo reprodutivo, o processo de reestruturação produtiva do capital visava também “repor seu projeto de dominação societal, abalado pela confrontação e conflitualidade do trabalho” expressos nos movimentos de controle social da produção ocorridos no final dos anos 60:

Opondo-se ao contra-poder que emergia das lutas sociais, o capital iniciou um processo de reorganização das suas formas de dominação societal, não só procurando reorganizar em termos capitalistas o processo produtivo, mas procurando gestar um projeto de recuperação da hegemonia nas mais diversas esferas da sociabilidade. Fez isso, por exemplo, no plano ideológico, por meio do culto de um subjetivismo e de um ideário fragmentador e que faz apologia ao individualismo exacerbado contra as formas de solidariedade e de atuação coletiva e social. (ANTUNES, 1999: 48)

A desregulamentação intensiva dos direitos do trabalho, o aumento da fragmentação no interior da classe trabalhadora, a precarização e terceirização da força humana e a destruição do sindicalismo de classe, e sua conversão num sindicalismo dócil, são, segundo Antunes, alguns dos resultados da flexibilização no mundo do trabalho. Outras conseqüências das transformações que ocorreram (e tem ocorrido) no processo de produção seriam a *desproletarização* do trabalho industrial, ou seja, diminuição do operariado manual, fabril, concentrado, o aumento

---

<sup>27</sup> O toyotismo se caracteriza por uma produção *variada e heterogênea*, muito *vinculada à demanda*, visando atender às exigências mais *individualizadas* do mercado consumidor, o trabalho em *equipe*, com *multivariabilidade* de funções, o processo produtivo *flexível* (onde o operário opera *simultaneamente* várias máquinas), o *just in time*, o *kanban*, empresas com estrutura horizontalizada e organização de Círculos de Controle de Qualidade (CCQs), visando a apropriação pelo capital do *savoir-faire* intelectual e cognitivo do trabalho (ANTUNES, 1999).

das inúmeras formas de *subproletarização* ou *precarização* do trabalho, a intensificação e superexploração do trabalho e o desemprego estrutural.

Conforme aponta Richard Sennett, no “capitalismo flexível” as formas rígidas de burocracias são atacadas, assim como “os males da rotina cega”. Nesta forma de capitalismo os trabalhadores devem ser “ágeis”, e estar abertos a mudanças a curto prazo. Devem ainda assumir riscos continuamente e depender cada vez menos de leis e procedimentos formais:

O que é singular na incerteza de hoje é que ela existe sem qualquer desastre histórico iminente; ao contrário, está entremeada nas práticas cotidianas de um vigoroso capitalismo. A instabilidade pretende ser normal. (SENNETT, 2009, p.33)

Em “A corrosão do caráter”, ao discorrer sobre a história de Enrico<sup>28</sup> e seu filho, Sennett ilustra bem as mudanças que vem ocorrendo no mundo do trabalho nas últimas décadas. A geração de Enrico vivera num tempo de relativa estabilidade gerada no pós-guerra pela combinação do Estado de Bem-estar, fortes sindicatos e empresas, que valorizavam a construção de carreira por seus funcionários. Enrico trabalhara como faxineiro nos Estado Unidos a sua vida inteira, e, apesar de sua condição inferior na escala social, a estabilidade em seu emprego lhe permitia colocar em prática seus planejamentos e projetos para o futuro, não só dele, mas principalmente de seus filhos:

Quando nos conhecemos, Enrico já passara vinte anos limpando banheiros e lavando chãos num prédio comercial do centro (...). Seu trabalho tinha um objetivo único e perene, servir à família. Levava quinze anos para economizar o dinheiro de uma casa, que comprara numa área residencial perto de Boston, cortando os laço com seu antigo bairro italiano, porque uma casa no subúrbio era melhor para os filhos. (SENNETT, 2009, p.13).

Enrico sonhava em ver seus filhos numa situação social melhor que a sua e era em busca desta mobilidade social para os filhos que Enrico e sua esposa trabalhavam, poupavam e se planejavam. Havia uma certa previsibilidade e linearidade no modo como viviam:

O que mais me impressionou em Enrico e sua geração foi ver como o tempo era linear em suas vidas: ano após ano trabalhando em empregos

---

<sup>28</sup> O autor se utiliza de nomes fictícios em sua obra, no intuito de proteger as identidades dos indivíduos a quem se refere.

que raras vezes variavam de um dia para o outro. E, nessa linha de tempo, a conquista era cumulativa: toda semana, Enrico e Flavia conferiam o aumento de suas poupanças, mediam a vida doméstica pelas várias melhorias e acréscimos que haviam feito na casa de fazenda. Finalmente, o tempo que viviam era previsível. As convulsões da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial haviam-se esfumado, os sindicatos protegiam seus empregos; embora tivesse apenas quarenta anos quando conheci, Enrico sabia exatamente quando ia aposentar-se e o pecúlio que teria. (SENNETT, 2009, p.14).

Já Rico, filho de Enrico, vive uma temporalidade bem diferente da temporalidade linear vivida pela geração que o antecedeu. Sua geração é marcada pela crise dos anos 70 e mudanças sociais, econômicas e no mundo do trabalho que se sucedem. Conforme aponta Paiva:

**Na medida em que o trabalho assalariado entra em crise, também entra em crise toda estabilidade e linearidade que lhe está associada.** Na medida em que o trabalho se desloca de locais que antes o centralizavam e ao descentralizar-se invade os lares, e ele interfere na dinâmica destes e na estruturação das relações familiares, entre gêneros, entre gerações. Se a padronização de salários e carreiras se esvai, se as trajetórias ascendentes são substituídas por gangorras profissionais e sociais, **modifica-se o sentido dos trajetos qualificatórios, bem como a forma de viver o cotidiano e as projeções que podem ser feitas em relação ao futuro.** (PAIVA, 2001, p. 53, grifo nosso).

Desta forma, as mudanças que vem ocorrendo tem abalado não só o mundo do trabalho, como afetam também a subjetividade dos indivíduos, sua visão de mundo, suas perspectivas de futuro e trabalho. Na história contada por Sennett a postura de Rico frente ao trabalho destoa completamente de seu pai (mesmo que este tenha de fato conseguido realizar seu sonho de mobilidade ascendente do filho). Rico “despreza os ‘conformistas’ e outros protegidos pela armadura da burocracia; acredita, ao contrário, em manter-se aberto à mudança e correr riscos” A própria formação educacional que Rico teve o preparara para as a incerteza no trabalho e para os riscos: “A escola preparou o jovem casal (Rico e esposa) para freqüentes mudanças e trocas de emprego, e eles fizeram isso”. (SENNETT, 2009, p.17).

Segundo Frigotto (2004, p.18) “dependendo do projeto político-pedagógico, a escola pode reforçar e aumentar desigualdade ou fornecer elementos para lutar por sua superação”. Articulada às mudanças ocorridas no mundo do trabalho e nas relações sociais de produção no final do século XX, verifica-se uma mudança

substancial no campo educacional, no sentido de preparar os alunos para a instabilidade e para os riscos, conforme adverte Ramos:

No plano das relações educativas, reconfigura-se o papel da escola. Se a escola moderna comprometeu-se com a sustentação do núcleo básico da socialização conferido pela família e com a construção de identidades individuais e sociais, contribuindo, assim, para a identificação dos projetos subjetivos com um projeto de sociedade; na pós-modernidade a escola é uma instituição mediadora da constituição da alteridade e de identidades autônomas e flexíveis, contribuindo para a elaboração dos projetos subjetivos no sentido de torná-los maleáveis o suficiente para transformar-se no projeto possível frente a instabilidade da vida contemporânea. **Atuar na elaboração dos projetos possíveis é construir um novo profissionalismo que implica preparar os indivíduos para a mobilidade permanente entre diferentes ocupações numa mesma empresa, entre diferentes empresas, para o subemprego, para o emprego autônomo ou para o não-trabalho. Em outras palavras, implica preparar os indivíduos para a adaptação permanente ao meio social instável.** (RAMOS, 2001, p.5-6, grifo nosso)

Buscando respaldar o “novo profissionalismo” do final do século XX, o capital cria e dissemina um novo vocabulário, que Pierre Boudieu e L. Wacquant (2000) chamarão de “nova vulgata planetária”:

Em todos os países avançados, patrões, altos funcionários internacionais, intelectuais de projeção na mídia e jornalistas de primeiro escalão, se puseram de acordo em falar uma estranha novlangue cujo vocabulário, aparentemente sem origem, está em todas as bocas: "globalização", "flexibilidade"; "governabilidade" e "empregabilidade"; "underclass" e "exclusão"; "nova economia" e "tolerância zero"; "comunitarismo", "multiculturalismo" e seus primos "pós-modernos", "etnicidade", "minoridade", "identidade", "fragmentação" etc.

Segundo Paiva a nova onda de racionalização e, juntamente com ela, a crise do assalariamento, levou à “contestação do conceito de qualificação”, já que este conceito se vincula diretamente à escolarização e ao trabalho assalariado (PAIVA, 2001, p.57). Junto com o movimento de desindustrialização e mudanças sociais que vem ocorrendo o conceito de “qualificação” vem perdendo cada vez mais espaço para o de “competência”. Tal mudança:

Tratar-se-ia de uma construção social mais complexa, na medida em que se desloca das instituições formais e da experiência adquirida para considerar aspectos pessoais e disposições subjetivas e para dar maior peso não apenas a aspectos técnicos, mas à socialização. As “competências” não teriam um sentido mais restrito que qualificação; mas certamente supõem um atendimento mais estrito das necessidades do capital, por um lado, e a

um preparo adequado aos novos tempos em que é preciso encontrar alternativas ao desemprego, por outro. (PAIVA, 2001, p.57)

Diferentes posturas tem sido adotadas com relação à utilização dos conceitos de “qualificação” e “competência”. Para Tanguy<sup>29</sup> e Zarifian<sup>30</sup>, por exemplo, a noção de qualificação tende a ser substituída pela de competência. Já Ramos (2001) defende a existência de um “deslocamento conceitual”<sup>31</sup>, ao invés da substituição de um termo por outro: “na verdade, a competência reafirma e nega, simultaneamente, o conceito de qualificação, com o qual disputa espaço no ordenamento teórico-empírico das relações que a tem como referência”. No que tange ao surgimento e utilização dos dois termos (qualificação e competência) a autora afirma que qualificação “é um conceito consolidado na sociologia, pelo menos nos limites em que organiza as relações formais de trabalho, remetendo-se, simultaneamente, a existência de práticas educativas que ajudam a legitimar o estatuto do trabalho qualificado”. Diferentemente, a noção de competência se origina nas ciências cognitivas, surgindo assim com “uma marca fortemente psicológica para interrogar e ordenar práticas sociais”. Desta forma a competência:

Associa-se à conjugação dos diversos saberes mobilizados pelo indivíduo na realização de uma atividade, dentre os quais se incluem os conhecimentos, as habilidades e os valores. Normalmente define-se a competência também como uma unidade configurada pelo saber, pelo saber-fazer e pelo saber-ser. Ela faz apelo não somente aos conhecimentos formais do trabalhador, mas a toda gama de aprendizagens interiorizadas nas experiências vividas, que constituiriam sua própria subjetividade. (RAMOS, 2001, p.1)

A nova mentalidade em relação ao trabalho que acompanha a noção de competência<sup>32</sup> traria consigo, dentre outros elementos, uma “naturalização da fragmentação, precarização e intensificação do trabalho”:

<sup>29</sup> Tanguy, 1994 apud Paiva, 2001.

<sup>30</sup> Zarifian, 1998 apud Paiva, 2001.

<sup>31</sup> A autora se utiliza do conceito de “deslocamento conceitual” no sentido de que a noção de qualificação perde a centralidade para a noção de competência.

<sup>32</sup> Dentre os propósitos da noção de competência a autora destaca: a) reordenar conceitualmente a compreensão da relação trabalho-educação, desviando o foco dos empregos, das ocupações e das tarefas para o trabalhador em suas implicações subjetivas com o trabalho; b) institucionalizar novas formas de educar/formar os trabalhadores e de gerir o trabalho internamente nas organizações e no mercado de trabalho em geral, sob novos códigos profissionais em que figuram as relações contratuais, de carreira e de salário; e c) formular padrões de identificação da capacidade real do trabalhador para determinada ocupação, de tal modo que possa haver mobilidade entre as diversas estruturas de emprego em nível nacional e, também regional (como entre os países da União Européia e do Mercosul)” (RAMOS, 2001, p.2).

Trata-se de abdicar – conscientemente ou não – das conquistas feitas ao longo de um século e meio de industrialismo e aceitar o risco e a incerteza como elementos constituintes explícitos do mundo do trabalho e, portanto, da organização da vida. (PAIVA, 2001, p.58)

A ênfase sobre as competências acaba por acarretar freqüentemente a substituição de gerações já que exige a disposição e capacidade de mudar constantemente, por um lado, e por outro despreza a experiência das gerações mais velhas, que pode ainda constituir um impedimento à mudança. Outro agravante é que, num tempo de aumento exponencial do desemprego, a noção de competência transfere “do social, para o individual a responsabilidade pela inserção profissional dos indivíduos”:

Se este (o mercado de trabalho) se contrai e deixa grande parte dos que procuram trabalho do lado de fora, começa-se a buscar nas virtudes individuais e na qualificação as razões pelas quais alguns conseguem e outros não conseguem empregar-se. (PAIVA, 2001, p.59).

As mudanças nas relações de trabalho ocorridas no final do século XX acarretaram ainda um “desperdício de qualificação”. Se as competências incluem, dentre outros elementos, disposição para aceitar novas relações sociais e laborais:

Então indivíduos altamente qualificados podem ser pouco empregáveis, não porque seus conhecimentos estão ultrapassados ou tenham deixado de ser úteis, mas porque eles vêm acompanhados de um determinado tipo de experiência profissional que inclui direitos (e, portanto, variadas práticas reivindicatórias) e vantagens que estão sendo eliminadas. Assim, o desperdício de qualificação que percebemos no final do século XX não é resultado apenas da contração do assalariamento, mas de uma valoração negativa da memória social e profissional dos quadros que chegaram a viver plenamente o período anterior. (PAIVA, 2001, p.62)

Conforme apontam Marx e Engels (2008), no modo de produção capitalista, “a burguesia não pode existir sem revolucionar constantemente os instrumentos de produção, portanto, as relações sociais de produção, e, por conseguinte todas as relações sociais”. Operando dentro da “nova mentalidade em relação ao trabalho” a noção de “empregabilidade” vem cada vez mais sendo disseminada em detrimento do conceito de emprego e da estabilidade que lhe é associada. Na realidade, a função ideológica empregabilidade seria, conforme aponta Frigotto (2009) “apagar a memória do direito ao emprego e o conjunto de direitos a ele vinculados”. Segundo o

autor o surgimento e utilização dos termos pertencentes à estranha “*novlangue*”, apontada por Bourdieu e Wacquant, “possuem um papel central na reprodução das relações sociais capitalistas em seu estágio atual”. A profusão destas noções “obscurece a radicalização da violência de classe e a regressão social” que vem ocorrendo<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> “No plano pedagógico escolar e da formação profissional, a adequação reprodutora das relações sociais do capitalismo tardio dá-se pelo deslocamento da luta por uma educação básica e unitária (síntese do diverso), pública e universal, para a concepção e prática pedagógica centrada na noção de competência, oriunda de um neo pragmatismo e reificadora do individualismo. Do mesmo modo, a formação profissional por competências para a empregabilidade, desloca e tira da memória social o direito à qualificação, vinculado ao direito ao emprego”. (FRIGOTTO, 2009, p.7)

## 2 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – DESESTRUTURAÇÃO DO ESTADO E DA ECONOMIA: INTERDIÇÃO DO FUTURO PARA OS JOVENS

Se na maioria dos países capitalistas a implementação das políticas neoliberais se deu nas décadas de 70 e 80, no Brasil o “ajuste neoliberal” se inicia apenas na década de 90.<sup>34</sup> Segundo Soares (2009) o Brasil teria sido, na década de 80, o país sul-americano a oferecer a maior resistência às políticas de desregulamentação financeira e abertura comercial irrestrita. No entanto esta situação se modifica drasticamente na década seguinte, com resultados sociais e econômicos catastróficos. Muitas indagações podem ser feitas em torno deste acontecimento, como por exemplo, porque se deu o ajuste no Brasil? O governo não tinha, de fato, alternativa? Por que se deu de forma retardatária? O que mudou na vida dos brasileiros em função das políticas neoliberais? Como as mudanças ocorridas em detrimento da adoção das políticas neoliberais influenciaram a vida dos jovens?

Versaremos neste capítulo sobre a implementação das políticas neoliberais no Brasil, assim como suas conseqüências para os jovens. No entanto, na busca de uma melhor apreensão da realidade, dentro do entendimento do real enquanto um “todo estruturado”, “síntese de múltiplas determinações”, e diante da necessidade da destruição da *pseudoconcreticidade*<sup>35</sup> do fenômeno e do “conhecimento da sua autêntica objetividade”, conforme atesta Kosik (1978), buscaremos, através da historicização do fenômeno, expor sua essência e destacar a particularidade do caso brasileiro, trazendo à tona conceitos e categorias fundamentais para a discussão do papel do Estado em nossos dias.

### 2.1 O rumo das políticas no Brasil no século XX - Breve panorama histórico

#### 2.1.1 Nacional-desenvolvimentismo e industrialização

<sup>34</sup> Conforme aponta Oliveira (1998) o processo de dilapidação do Estado brasileiro se inicia durante a ditadura. No entanto é na década de 90 que ocorre um avanço do neoliberalismo no Brasil numa amplitude sem precedentes na história do país, sob o apoio do enorme lastro de sua ideologia.

<sup>35</sup> Kosik (1978) define *pseudoconcreticidade* como sendo a “fetichista e aparente objetividade do fenômeno”.

*O nosso nacionalismo não é paixão fanática, grosseira, deformadora, imoderada, mas consciência nítida e um nobre amor ao país, que inspira o desejo de defendê-lo, servi-lo, honrá-lo. Nosso nacionalismo não é arma política, é um estado de alma elevado, um impulso construtivo como o que se configurou, por exemplo, no Programa de Metas, que foi – ele sim – um esforço nacionalista, uma cruzada cujos objetivos, múltiplos na aparência, em realidade se fundiram no grande objetivo único do desenvolvimento.*

Juscelino Kubitschek de Oliveira<sup>36</sup>

O período de industrialização nacional se inicia na década de 1910, impulsionado, sobretudo, pela guerra de 1914 e o subsequente esforço da economia brasileira no sentido de realizar a substituição de importações. Seu processo se acelera após a crise de 1929 em decorrência da diminuição da capacidade de importação de bens manufaturados.<sup>37</sup>

Além do surgimento de um complexo setor industrial, diversas mudanças marcam esse período, como a criação de uma ampla rede de transportes e comunicações. No mundo agrário verifica-se “o desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo no campo, a rearticulação da agricultura com a indústria e a cidade, os mercados internos e externos”. Outro fator é a dinamização das migrações internas. (IANNI, 2004).

Nesse período, como sinaliza Ianni, o poder estatal expande sua presença na formação e estrutura da economia nacional. Verifica-se a adoção do planejamento econômico governamental (nos âmbitos federal, estadual e municipal). Cabe aqui lembrar que, diante das crises de 1914 e 1929, após o fracasso do liberalismo, ganha força a idéia de “Estado social”, que, segundo Toledo (1997), surge nos anos 20 e predomina até a década de 70. Conforme apontamos no primeiro capítulo, a regulação da economia de mercado e a prestação pública de serviços sociais universais (como educação, segurança social, assistência médica e habitação), e legalização da classe operária e de suas organizações, são alguns dos princípios desta forma de estado.<sup>38</sup> Apesar de não ter se configurado no Brasil um “Estado

<sup>36</sup> Juscelino Kubitschek de Oliveira. *A Marcha ao Amanhecer*, p. 114, apud Ianni, 2004, p. 104.

<sup>37</sup> Muitos autores consideram a década de 30 como o início do período da industrialização nacional.

<sup>38</sup> Segundo G. Frigotto (1996) a idéia de Estado de Bem-Estar Social ganha força após a Segunda Guerra Mundial, e vai desenvolver políticas sociais que visam à estabilidade no emprego, políticas de

Social”, propriamente dito, é inegável a influência de seus princípios sobre as políticas públicas nacionais nesse período.

A industrialização no Brasil se desenvolve influenciada pelo processo produtivo estruturado no taylorismo e fordismo, e é marcada pela forte expansão do emprego assalariado, especialmente com carteira assinada. Segundo Pochmann (2008), durante o movimento de estruturação do mercado de trabalho (entre a década de 40 e 80) a cada grupo de dez postos de trabalho gerados (assalariados, por conta própria, autônomo e de empregador), oito eram empregos assalariados, sendo sete com registro em carteira. No entanto, apesar desse movimento de estruturação, forma-se um grande excedente de força de trabalho, dada a elevada imigração interna do campo para a cidade. Desta forma “uma parte importante da mão-de-obra terminou excluída dos frutos do crescimento econômico”.

Segundo Ianni a industrialização de tipo capitalista, como ocorre no Brasil, produziu-se com o desenvolvimentismo. Na realidade, o desenvolvimentismo se constituiria seu ingrediente ideológico fundamental. Seria a “ideologia da burguesia industrial na fase de conquista da sua hegemonia” (IANNI, 2004, p.102). Desta forma o desenvolvimentismo:

Exprime a conversão do poder econômico da burguesia industrial em poder político, em que a hierarquia das classes sociais se reordena em uma nova configuração. O Estado patrimonial se converte em Estado burguês. Nessa concepção, desenvolvimentismo significa industrialização. Isto é, afirma-se que é geral (desenvolvimento econômico, social, cultural, etc.) o que é, em primeiro lugar, particular (a supremacia da produção industrial). É a ideologia da nova classe dirigente, na fase de ascensão ao poder. (IANNI, 2004, p. 98)

O florescimento máximo do desenvolvimentismo se dá na época do Plano de Metas (1956-1960). Faz parte de seu ideário a concepção de “burguesia nacional”, que tanto Ianni como Florestan Fernandes contestam. Para Ianni a “burguesia nacional” seria uma *ficção* criada pela burguesia industrial no intuito de ascender e assegurar o poder, em face da burguesia agrária e do proletariado.

Ianni afirma ainda que na constituição da sociedade capitalista no Brasil, ocorre uma dissociação entre o Estado e a sociedade. Ao mesmo tempo em que, durante a industrialização, se fortalecia, por um lado, o poder estatal, em termos

---

rendas com ganhos de produtividade e de previdência social, incluindo seguro desemprego, bem como direito à educação, subsídio no transporte, etc.

econômicos e políticos, por outro crescia o hiato entre o Estado e amplos segmentos da sociedade, o que se pode constatar, por exemplo, na criminalização das questões sociais. O Estado se constituiria o “lugar privilegiado do capital”:

Numa sociedade em que o Estado se acha comprometido com alguns setores restritos, tais como as classes dominantes e os seus associados de classe média, a maioria do povo naturalmente se sente à margem, deslocada, sem representação. Há um profundo divórcio entre amplos setores da sociedade, a maioria dos trabalhadores da cidade e do campo, e as tendências expressas no Estado. Por isso os governantes reiteram a idéia de nação, no sentido de criar a ilusão de que todos fazem parte dela. (IANNI, 2004, p.262)

Frente ao discurso nacionalista da fase de nacional-desenvolvimentismo, Florestan Fernandes afirma que:

O Estado não tem nem pode ter, em si e por si mesmo, um poder real e uma vocação inflexível par ao nacionalismo econômico puro. Ele reflete, historicamente, tanto no plano econômico quanto no plano militar e político, os interesses sociais e as orientações econômicas ou políticas das classes que o constituem e o controlam. (FERNANDES, 2006, p.306)

Fernandes (2006) divide em três fases o desenvolvimento capitalista na história moderna da sociedade brasileira: Fase de eclosão de um mercado capitalista especificamente moderno, que seria a fase de transição neocolonial. Esta fase vai, *grosso modo*, da Abertura dos Portos até meados ou à sexta década do século XIX. A Fase de formação e expansão do capitalismo competitivo, que se estenderia da sexta década do século XIX até a década de 1950. E a Fase de irrupção do capitalismo monopolista, que se acentua no fim da década de 1950 e só adquire caráter estrutural posteriormente à “Revolução de 1964”. É nessa última fase que o capitalismo assume, dentre outras formas, a de “capitalismo dependente”. Apesar de não formular uma “teoria da dependência”, conforme aponta Cardoso (2005), Fernandes define o capitalismo dependente como:

Uma situação específica, que só pode ser caracterizada através de uma economia de mercado capitalista duplamente polarizada, destituída de auto-suficiência e possuidora, no máximo, de uma autonomia limitada. [...] Nos planos da estrutura, funcionamento e diferenciação do sistema econômico, a dupla polarização do mercado suscita uma realidade histórica nova e inconfundível. Trata-se de uma economia de mercado capitalista constituída

para operar, estrutural e dinamicamente: como uma entidade especializada, ao nível da integração do mercado capitalista mundial; como uma entidade subsidiária e dependente ao nível das aplicações reprodutivas do excedente econômico das sociedades desenvolvidas; e como uma entidade tributária, ao nível do ciclo de apropriação capitalista internacional, no qual ela aparece como uma fonte de incrementação ou de multiplicação do excedente econômico das economias capitalistas hegemônicas. (FERNANDES, 1968, p. 36-37 apud CARDOSO, 2005, p.16)

Durante a fase do capitalismo monopolista, que se remete ao “processo de neocolonização”, o controle das periferias passa a ser vital para o “mundo capitalista”, dada a necessidade de matérias-primas e de expansão do capitalismo, assim como a “transformação capitalista da periferia”, visando sua estabilidade política e *cooperação econômica*:

A transição estrutural e histórica para o padrão de desenvolvimento econômico inerente ao capitalismo monopolista (...) se torna impraticável sem um apoio interno decidido e decisivo, fundado na base de poder real das classes possuidoras, dos estratos empresariais mais influentes e do Estado. (Fernandes, 2006, p.302)

Logo, o capitalismo dependente não se daria exclusivamente em função de uma dominação externa. Em seu processo as burguesias hegemônicas contam com o apoio das burguesias locais, das “classes possuidoras”. Para Florestan Fernandes, a fração da burguesia local apresenta o projeto de desenvolvimento do grande capital internacional como se fosse seu. No entanto, neste projeto, a burguesia local “cumpre apenas o papel de parceira, embora com participação menor e subordinada”. Desta forma, o discurso burguês, que busca limitar o caráter dependente à dominação externa teria como objetivo a adesão “nacional” ao projeto de desenvolvimento (do grande capital internacional).

A “decisão interna” de apoiar a transição para o padrão de desenvolvimento econômico inerente ao capitalismo monopolista envolveria duas ilusões: A ilusão de que “a transição descrita tornaria possível resolver, através do capitalismo e dentro da ordem, os problemas econômicos, sociais e políticos herdados do período neocolonial ou que se surgiram e se agravaram graças ao impasse criado pelo capitalismo competitivo dependente e pelo subdesenvolvimento”. E a ilusão de que “a depressão do poder econômico (...) da iniciativa privada interna e do Estado seria transitória, pois a transição descrita diluiria por si mesma, dentro de um prazo relativamente curto”. (FERNANDES, 2006, p.303).

O capitalismo dependente seria marcado ainda pela “sobreapropriação” e “sobreexpropriação” capitalistas:

Em sociedades capitalistas dependentes, o desenvolvimento capitalista assume características que são específicas dessa heteronomia. Destaca-se a exacerbação da exploração capitalista do trabalho. Como frações burguesas dependentes, as burguesias locais exacerbam a expropriação e a exploração do trabalho que são típicas do funcionamento do capitalismo. Ou seja, criam expropriação e exploração excedentes (...). Ao capitalismo dependente, portanto, não basta reproduzir a apropriação e a expropriação que são inerentes ao capitalismo “clássico”. Para ser capaz de suprir a burguesia (a sua parcela local e as suas frações hegemônicas), essa forma específica de capitalismo (...) produz sobreapropriação e sobreexpropriação capitalistas, apropriação e expropriação excedentes que são impostas pela burguesia local aos trabalhadores e ao conjunto da população. (CARDOSO, 2005, p.19-20)

Ou seja, no capitalismo dependente a exploração do trabalho é acentuada ainda mais, e as desigualdades, inerentes ao modo capitalista de produção, são ampliadas.

### 2.1.2 Globalização

Entrementes, por volta dos anos 80, mudanças profundas a nível mundial configuram o que se convencionou chamar de “globalização”. Nos anos noventa, segundo Gómez (2000) “globalização” tornou-se a “palavra-chave”, presente tanto no discurso político e econômico quanto no noticiário cotidiano. Mas o que é globalização?

Se, conforme aponta Ciavatta (2001), o “fenômeno indica a essência, mas também a esconde” e se a essência “não se dá imediatamente à compreensão”, manifestando-se, na realidade, em “algo diferente do que é”, então se torna indispensável para nós um olhar mais atento sobre o termo “globalização”, para além de sua significação mais corrente ou da mera descrição do fenômeno.

O fato do adjetivo “global” ter surgido nas famosas escolas americanas de administração (como Harvard, Columbia e Stanford, por exemplo), como registra Chesnais em seu livro “A Mundialização do Capital”, não é algo irrelevante. Foi através de obras e artigos de K. Ohmae e M. E. Porter, proeminentes ex-alunos destas instituições, e conhecidos consultores de estratégia e marketing, assim como

de autores ligados a estas instituições, que o termo “global” é popularizado, juntamente com as expressões “tecnoglobal” e “globalização”. Mas é através da imprensa econômica e financeira que esses termos são difundidos no âmbito mundial, sendo rapidamente absorvidos pelo discurso neoliberal.<sup>39</sup> (CHESNAIS, 1996 e GÓMEZ, 2000).

Hobsbawn (2007) caracteriza a globalização como “o mundo visto como um conjunto único de atividades interconectadas que não são estorvadas pelas fronteiras locais”. A ideologia da “globalização” apresenta um mundo “sem fronteiras” (*borderless*)<sup>40</sup> e grandes empresas “sem nacionalidade” (*stateless*). Chesnais chama a atenção para a parcialidade destes e outros termos afins que passam a ser amplamente empregados no discurso político e econômico cotidiano. A aderência à utilização destes termos seria facilitada pelo fato de serem “vagos” e também “cheios de conotações”, motivo pelo qual seriam “utilizados, de forma consciente, para manipular o imaginário social e pesar nos debates políticos”.

Diferentemente da maioria dos autores, que se utilizam do termo “globalização”, Chesnais, em seu livro, faz uma opção teórica pelo emprego do termo de origem francesa, “mundialização” (*mondialisation*).<sup>41</sup> Para além de uma “outra etapa no processo de internacionalização”, a “mundialização do capital” remeteria a uma “nova configuração do capitalismo mundial e nos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação”.

Para Marini (2000) a globalização marca a “transição para uma nova etapa histórica” e se caracteriza pela “superção progressiva das fronteiras nacionais no marco do mercado mundial (...) assim como por alterar a geografia política e as relações internacionais, a organização social, as escalas de valores e as configurações ideológicas próprias de cada país”. Marini destaca quatro aspectos do processo de globalização: a magnitude da população envolvida, a aceleração do

---

<sup>39</sup> Apesar de McLuhan, já nos anos sessenta, ter se utilizado da metáfora da *aldeia global*, em função das novas tecnologias surgidas no campo da informação e comunicação, raramente se utilizou o termo “globalização” nos campos acadêmicos até a metade dos anos oitenta. (GÓMEZ, 2000).

<sup>40</sup> Esse é também o título do livro de Ohmae publicado em 1990.

<sup>41</sup> Segundo Chesnais o termo “mundialização”, que tem origem francesa “*mondialisation*”, “encontrou dificuldades para se impor, não apenas em organizações internacionais, mesmo que supostamente bilíngües, como a OCDE, mas também no discurso econômico e político francês”. Um dos motivos seria o “fato de que o termo ‘mundialização’ tem o defeito de diminuir, pelo menos um pouco, a falta de nitidez conceitual dos termos ‘global’ e ‘globalização’”. A palavra ‘mundial’ permite introduzir, com muito mais força do que o termo ‘global’, a idéia de que, se a economia se mundializou, seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar o seu movimento”. (CHESNAIS, 1996, p.24).

tempo histórico, a enorme capacidade de produção em jogo e a profundidade e rapidez que começam a apresentar essas transformações.

Segundo Gómez (2000) o termo “globalização”, além de ser atravessado por ambivalência e imprecisão e de carregar, desde sua origem, um “elevado índice de ideologização” evoca ainda “a falsa imagem de um mundo homogêneo e integrado, que pouco ou nada parece ter a ver com realidades de extrema fragmentação e desintegração”. Hobsbawn (2007) afirma que faz parte da própria natureza da globalização produzir crescimentos desequilibrados e assimétricos. Desta forma, com a globalização não só permaneceram as relações de “rivalidade, dominação e dependência entre os estados”<sup>42</sup> como houve uma acentuação da hierarquização, que se evidencia na:

Gravitação decisiva dos governos dos países mais ricos – o Grupo dos Sete (G-7) -, e o dos Estados Unidos em particular, na imposição das regras de jogo do comércio e das finanças internacionais, através do seu poder formal nos organismos internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização Mundial de Comércio (OMC) – e informal no seio do que Chesnais denomina de ‘oligopólio mundial’ (conjunto limitado de governos e algumas centenas de grandes corporações concentradas na tríade). E fica mais evidente ainda quando surgem graves dificuldades no ‘ambiente de credibilidade’ buscado pelos mercados financeiros (isto é, as celebradas políticas macroeconômicas de ‘ajuste estrutural’ adequadas a suas expectativas), sobretudo nos países periféricos, enormemente fragilizados pelo novo contexto e coagidos como estão a implementar sem gradualismos as reformas econômicas de ‘modernização via internacionalização’ e as reformas políticas a elas subordinadas (reforma do Estado, reeleição presidencial, etc.). (GÓMEZ, 2000, p.153).

Na concepção de Cardoso (2005) a “teoria” da globalização reporia na ordem do dia a mesma problematização que se apresentava na “teoria” do desenvolvimento/subdesenvolvimento ou “modernização”.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Expressão utilizada por Chesnais (1996, p.33) para descrever a economia mundial. Na concepção do autor “O movimento de mundialização é *excludente*. Com exceção de uns poucos ‘novos países industrializados’, que haviam ultrapassado, antes de 1980, um patamar de desenvolvimento industrial que lhes permite introduzir mudanças na produtividade do trabalho e se manterem competitivos, está em curso um nítido movimento tendente à marginalização dos países em desenvolvimento”.

<sup>43</sup> Na “teoria” do desenvolvimento “os povos e as regiões pobres são tratados como ‘atrasados’, em contraposição às regiões e povos ricos, tratados como ‘avançados’, como se não se tratasse senão de degraus diferentes num único e mesmo *continuum*. (...) O raciocínio empregado pela suposta ‘teoria’ do desenvolvimento/subdesenvolvimento leva a descrever o mundo moderno e contemporâneo (mais precisamente capitalista) como uma dicotomia ou uma dualidade: de um lado, os avançados ou desenvolvidos, tidos como responsáveis exclusivos pelo próprio avanço; de outro lado, os retardatários ou subdesenvolvidos, tidos igualmente como responsáveis exclusivos pelo seu

Com a mudança do grau de mundialização do capital e com as novas características que a acumulação do capital assume na atual hegemonia do capital rentista, as ênfases também mudam. Agora o ‘moderno’, ou o ‘desenvolvido’, já aparece como o próprio ‘mercado mundial’, e os antigos ‘subdesenvolvidos’ aparecem como tentando se integrar ao mercado mundial e tornando-se ‘emergentes’, ou entrando em processo de exclusão. (CARDOSO, 2005, p.34-35).

Para que os países se “integrassem” à nova ordem estabelecida era primeiro necessário que se “adaptassem” a ela. Segundo Chesnais:

A necessária adaptação pressupõe que a liberalização e a desregulamentação sejam levadas a cabo, que as empresas tenham absoluta liberdade de movimentos e que todos os campos da vida social, sem exceção, sejam submetidos à valorização do capital privado. (1996, p.25)

Antes das grandes transformações ocorridas no século XX, K. Marx já nos alertava que “Com a valorização do mundo das coisas aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens”. Com o movimento de mundialização do capital há o que Chesnais denomina de “duplo movimento de polarização”, que se dá tanto internamente em cada país como entre os países, o que acaba por aprofundar grandemente “a distância entre os países situados no âmago do oligopólio mundial e os países da periferia”. Muda-se, neste contexto, o discurso com relação aos países periféricos, que de países em “desenvolvimento” passam a ser considerados “áreas de ‘pobreza’”.<sup>44</sup>

Conforme aponta Chesnais, “adaptar-se” se tornou a nova palavra de ordem da época. Atrelada a ela outra palavra que passa a ter bastante destaque é “ajustar-se”. O ajuste estrutural conforme proposto pelos organismos internacionais, engloba não só a “desregulamentação dos mercados” e “redução do *déficit* fiscal e/ou do gasto público”, como também uma “clara política de privatização”, “capitalização da dívida e um maior espaço para o capital internacional”. No que diz respeito à política social a orientação é no sentido da “focalização das ações”. (BEHRING, 1998, p.187).

---

atraso.” Para a autora a “teoria” do desenvolvimento/subdesenvolvimento trata-se, na realidade, de uma “*ideologia*, construída e difundida concomitantemente no campo acadêmico, no campo político e na mídia”, raciocínio que se aplica da mesma forma à “teoria” da modernização e “teoria” da globalização. (CARDOSO, 2005, p.34).

<sup>44</sup> Termo que passa a ser amplamente utilizado pelo Banco Mundial.

A “desregulamentação ou liberalização monetária e financeira, a desintermediação e abertura dos mercados financeiros nacionais” são apontados por Chesnais como elementos constitutivos no estabelecimento da mundialização financeira. Na opinião do autor:

O termo ‘abertura’ designa dois processos: aquele relativo às barreiras internas, anteriormente estanques, entre diferentes especializações bancárias ou financeiras, e aquele relativo às barreiras que separam os mercados nacionais dos mercados externos. Abertura significa ainda o fim dos segmentos e especializações anteriores. Com efeito, trata-se de processos insolúveis. (1996, p.264)

Behring aponta para uma mudança o papel do Estado ocorrida nesse meio tempo:

Hoje, cumprir esse papel é facilitar o fluxo global de mercadorias dinheiro, por meio da desregulamentação de direitos sociais, de garantias fiscais ao capital, da “vista grossa” para a fuga fiscal, da política de privatização (supercapitalização), dentre inúmeras possibilidades que pragmaticamente viabilizem a realização dos superlucros e da acumulação. (BEHRING, 1998, p.186)

Gómes (2000) destaca que o capitalismo globalizado tem tido diversas consequências negativas, que vão desde:

O aumento do fenômeno da exclusão social e espacial (...), passando pela brutal concentração da renda, o achatamento salarial, o desemprego estrutural, a flexibilização dos direitos sociais e o sentimento generalizado de insegurança no trabalho, o debilitamento das antigas identidades e formas de solidariedade de classe, (...) até o crescimento das correntes migratórias internacionais, a intensificação da degradação ambiental, o consumismo desenfreado e o fundamentalismo reativo de afirmação da identidade dos não-incluídos. (GÓMEZ,2000, p.154-155).

Outra consequência do capitalismo globalizado seria a “diminuição efetiva da soberania e da autonomia do Estado na esfera da política econômica”, que por sua vez traz desdobramentos inevitáveis no papel do Estado enquanto “agente do desenvolvimento econômico e de garantidor da coesão e integração social e nacional”. O que não significa afirmar o “fim do Estado”, pois dentro da nova dinâmica “não apenas os estados continuam sendo fundamentais pra o próprio avanço da globalização econômica, mas também persistem diferenças notáveis nas situações econômicas nacionais e internacionais dos países”. (GÓMEZ, 2000,

p.156). Na era da globalização, dadas as novas condições, como a revolução tecnológica, por exemplo, o crescimento econômico não mais corresponde à ampliação do emprego. Ou seja, o novo padrão de crescimento econômico combina crescimento e desemprego, o que não ocorreu sem a resistência do movimento operário. Outra consequência da globalização seria a “dramática acentuação das desigualdades econômicas e sociais no interior das nações e entre elas”. (HOBBSBAWN, 2007, p.11)

Porque temos dado certa ênfase à questão da globalização? Nosso intuito aqui não é apenas desmistificar o termo, ou ressaltarmos as transformações ou consequências que tem se dado com esse processo. O ponto mais relevante para nós, para efeito deste estudo, é a forma como os Estados, ou mais propriamente, o Estado brasileiro, se apropria e se utiliza do conceito de globalização, e com que finalidade isso se dá.

### 2.1.3 A década mais-que-perdida

Se na década de 80 pode-se perceber no Brasil certa resistência às políticas neoliberais, a década de 90 foi marcada pelo início de uma “nova ofensiva burguesa” (BEHRING, 2008, p.113), visando a adaptação à nova ordem mundial estabelecida. Desta forma, com a eleição de Collor, chega ao poder uma “nova concepção de ordenamento do Brasil no capitalismo mundial” (POCHMANN, 2005, p.32). Porém esta “nova concepção”, nada mais seria do que a retomada dos antigos princípios liberais, agora sob a denominação de “neoliberalismo” conforme ocorrido em diversos países na década anterior, especialmente na Inglaterra (M. Thatcher – 1979/90) e Estados Unidos (R. Reagan – 1981/88).

Para que se desse o “ajuste” brasileiro à nova ordem mundial estabelecida era necessário, segundo o governo, que o país se “modernizasse”. O tema da “modernização” volta a ter destaque no discurso político (como se pode ver em Collor e posteriormente em FHC), tornando-se palavra de ordem na década de 90 no Brasil.

#### 2.1.3.1 O alinhamento com o Consenso de Washington

A “década perdida” havia sido marcada por diferentes fatores que terminaram por delinear um contexto propício à implementação das políticas de cunho neoliberal que se deu na década seguinte.<sup>45</sup> Por um lado se tem o processo de transição democrática “fortemente controlado pelas elites para evitar a constituição de uma vontade popular radicalizada”<sup>46</sup>, por outro se tem um período de estagnação econômica, recrudescimento da dívida externa<sup>47</sup>, descontrolado inflacionário e abandono do projeto de industrialização nacional a partir de 1981, gerando um aumento na desigualdade social: “No país, em que o período desenvolvimentista já havia gerado desigualdade e exclusão, a década de 1980 acelerou e aprofundou esses problemas, consolidando o Brasil não posição de uma dos mais desiguais do planeta”. (POCHMANN, 2005, p.34).

Para Kucinski & Branford (1987 apud BEHRING 2008), diante do desequilíbrio econômico gerado pela estatização da dívida externa<sup>48</sup> teria restado ao governo apenas três caminhos: “cortar gastos públicos, imprimir dinheiro ou vender títulos do tesouro a juros atraentes”. Na medida em que o caminho escolhido pelo governo durante a década de 1980 foi o da emissão de títulos, há uma elevação nos juros e piora no processo inflacionário, que dá um salto no período de apenas quatro anos. Se em 1981 a inflação anual estava na taxa de 91,2%, em 1985 essa taxa sobe para nada menos que 217,9%! É nesse contexto, conforme observa Behring, após a crise da dívida e diante da possibilidade de colapso financeiro internacional que se impõe o “discurso da necessidade dos ajustes e dos planos de estabilização”.

Visando a estabilização monetária brasileira se tem a implementação do Plano Cruzado nos anos 80, porém sem obter sucesso. No plano social e político se verifica uma tensão e pressão popular no sentido de reivindicar eleições diretas para

---

<sup>45</sup> Ao nos referirmos ao contexto como sendo “propício”, não queremos de forma alguma afirmar que este seria um fator determinante para a implementação do neoliberalismo no Brasil, mas sim que este seria um facilitador da opção política adotada posteriormente.

<sup>46</sup> Sader, 1990 apud Behring, 2008.

<sup>47</sup> Para Kucinski & Branford (1987 apud Behring 2008, p.131) é no processo de endividamento externo da América Latina e do Brasil que se localiza “as principais decorrências da reorientação da política econômica norte-americana em busca da hegemonia do dólar, e o início das pressões cujos resultados derruíram a possibilidade de ruptura com a heteronomia, contida no desenvolvimentismo, este, por sua vez, fundado na substituição de importações”.

<sup>48</sup> Behring afirma que apesar de a maior parte da dívida ter sido contraída pelo setor primário, devido a pressões do FMI, houve uma socialização da dívida. No Brasil cerca de 70% da dívida se tornou estatal. A estatização da dívida externa se deu a partir de 1978-79, segundo Cano (1994 apud Behring 2008) e passaria então a exercer uma dura pressão sobre a economia. A partir destes fatos Behring chama a atenção para o fator ideológico por trás da “satanização da crise do Estado no Brasil”.

presidente, expresso num movimento que ficou conhecido como “diretas já”. No entanto é apenas no final de década, no ano de 1989, que se tem a primeira disputa presidencial direta, cujo segundo turno foi marcado pelo embate de dois projetos “radicalmente diferentes” e que expressavam “as tensões entre as classes sociais e segmentos de classe ao longo dos anos 1980”. (BEHRING, 2008, p.144). De um lado havia o então candidato Fernando Collor de Mello, ligado às classes possuidoras, tanto em sua origem social quanto em sua trajetória política. Do outro lado havia o candidato de origem operária: Luiz Inácio Lula da Silva. Do embate entre os dois candidatos Collor, cujo projeto era em favor das “reformas” orientadas para mercado, sai vitorioso por uma pequena margem de votos, dando assim início a um novo período nas políticas econômicas e sociais no Brasil.

Conforme buscamos demonstrar, os diferentes acontecimentos que marcaram negativamente a década de 80 foram também os que a tornaram um “solo fértil” (BEHRING) para a orientação neoliberal que rege as políticas dos anos 90 na periferia do mundo do capital, dado o ambiente político, econômico e cultural que se configura. Outro fator é a influência exercida pelo Consenso de Washington<sup>49</sup>, e seu receituário de medidas de ajuste. Fiori (1994) define três fases ligadas ao programa de estabilização proposto pelo Consenso de Washington:

A primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de ‘reformas estruturais’: liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados, e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico. (apud BEHRING, 2008, p.148)

Após o fracasso de vários planos econômicos de combate à inflação, em 1990 Collor assume o governo com a promessa de derrotá-la. Lança então o Plano Brasil Novo, também conhecido como Plano Collor, onde bloqueia 66% dos ativos financeiros disponíveis, gerando um mal-estar social, tanto por parte da população, como das elites rentistas. Com apenas dois meses de execução o plano é derrotado, dando então lugar ao Plano Collor II, com clara reorientação da política econômica

---

<sup>49</sup> Segundo Behring o Consenso de Washington “estabeleceu-se a partir de um seminário realizado naquela cidade, entre 14 e 16 de janeiro de 1993, para discussão de um texto do economista John Williamson, que reuniu executivos de governo, dos bancos multilaterais, empresários e acadêmico de onze países. Ali foram discutidos os passos políticos necessários para a implementação de programas de estabilização (...)”. (2008, p.147-148).

visando combater a recessão profunda que se seguiu ao primeiro Plano. Neste sentido o governo optou por implementar medidas de restrição, tanto do crédito como da política salarial, por exemplo. Segue-se então cada vez mais a tomada de medidas em sintonia com a doutrina neoliberal, como o corte nos gastos públicos e início das “reformas estruturais”, como por exemplo, com o programa de privatizações.

Para Behring (2008), no governo Collor, a “intervenção de maior fôlego e largo prazo foi a implementação acelerada da estratégia neoliberal no país, por meio das chamadas reformas estruturais”. Em sua concepção a utilização do termo “reforma” para o projeto que entra em curso no país nos anos 90 nada mais é do que uma “apropriação indébita e fortemente ideológica da idéia reformista”. Esta, por sua vez, seria “destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas conseqüências sociais e direção sociopolítica”. A autora chama a atenção para o fato de que no século XX o termo “reforma” se associava às mudanças ocorridas com a implementação das políticas do *Welfare State*<sup>50</sup>. Mas o que caracterizaria uma mudança, ou conjunto de mudanças políticas como uma “reforma”? Behring define “reforma” como sendo “uma tentativa temporal e geopoliticamente situada de combinação entre acumulação e diminuição dos níveis de desigualdade, com alguma redistribuição”.

Dado o alto nível de insatisfação com o seu governo, Collor tem seu governo interdito pelo processo de *impeachment*, que se deu após a iniciativa de um movimento estudantil, que ficou conhecido como os “caras pintadas”, que tomam as ruas em protestos contra o governo. Em 1992 Itamar Franco, vice de Collor, assume o governo, buscando uma maior articulação política em sua gestão, que permitisse a governabilidade de seu mandato, trazendo, inclusive, a princípio, Luiza Erundina – que foi prefeita da cidade de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Durante o governo de Itamar se lançou mais um Plano de estabilização econômica, associado a uma nova moeda: o Real. Plano esse formulado sob a direção do então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC), e que entrou em vigor no

---

<sup>50</sup> Segundo Behring esta seria “uma reforma dentro do capitalismo, sob a pressão dos trabalhadores, com uma ampliação sem precedentes do papel do fundo público, desencadeando medidas de sustentação da acumulação, ao lado da proteção ao emprego e demandas dos trabalhadores, viabilizada por meio dos procedimentos democráticos do Estado de direito, sob a condução da social-democracia”. (2008, p.129)

ano de 1994. Foi embalado pelo aparente “sucesso” do Plano Real que Fernando Henrique consegue se eleger em 1995.<sup>51</sup>

## 2.2 Governo Fernando Henrique e a Reforma do Estado

*A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo;  
a globalização o imperativo de redefinir suas funções.*

*Bresser-Pereira*

Com a ascensão do novo governo um novo conjunto de reformas passa então a ser implementado. Segundo o discurso governista a reforma do Estado brasileiro era um processo absolutamente necessário para que este se inserisse num mundo globalizado, que impunha “novos desafios” e demandas aos Estados. O tema da globalização esteve fortemente presente nos discursos a favor da Reforma do Estado nos anos 90, como se pode observar na seguinte fala de Fernando Henrique Cardoso:

Vivemos hoje num cenário global que traz novos desafios às sociedades e aos Estados nacionais. Não é nenhuma novidade dizer que estamos numa fase de reorganização tanto do sistema econômico, como também do próprio sistema político mundial. Como conseqüência desse fenômeno, impõe-se a reorganização dos Estados nacionais, para que eles possam fazer frente a esses desafios que estão presentes na conjuntura atual. É imperativo fazer uma reflexão a um tempo realista e criativa sobre os riscos e as oportunidades do processo de globalização, pois somente assim será possível transformar o Estado de tal maneira que ele se adapte às novas demandas do mundo contemporâneo. (CARDOSO, 2006, p.15).

---

<sup>51</sup> Referimo-nos ao sucesso do Plano Real com “aparente”, na medida em que, como demonstra Behring, esta visão se trata de uma questão de ponto de vista, na medida em que, apesar do plano ter conseguido de fato frear a inflação, pondo certa estabilidade à economia, esta se deu à custa de um alto preço: “O plano Real (...) colocou a inflação sob controle, diferenciando-se dos choques e planos anteriores. No entanto, a ênfase exclusiva na moeda sobrevalorizada e a política de juros altos para assegurar a presença do capital estrangeiro volátil e em busca dos ativos baratos (...) vêm gerando uma queda permanente do investimento. Tal fato se combina à reestruturação produtiva, resultando num aumento assustador do desemprego, hoje em torno de 20% (Dieese) nas grandes metrópoles, e da violência endêmica”. (BEHRING, 2008, p.160-161).

Luiz Carlos Bresser-Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado durante o primeiro mandato do governo FHC, no livro “Reforma do Estado para a cidadania”, distingue duas gerações de reformas ocorridas no Brasil nas últimas décadas do século XX. A primeira geração teria ocorrido na década de 80 em função da crise fiscal do Estado, tratando-se de um “ajuste estrutural macroeconômico”, que se daria através de medidas de ajuste fiscal, de liberalização comercial e de liberalização de preços, além do programa de privatizações, que, segundo Bresser, teriam dado já início à reforma do Estado, estrito senso. O objetivo “ilusório” dessa geração de reformas, segundo Bresser-Pereira, seria caminhar em direção ao Estado mínimo, conforme os “ideólogos neoliberais” almejavam.<sup>52</sup>

Já a segunda geração de reformas, surgida nos anos 90, seria encabeçada pela reforma da administração pública (Reforma Gerencial) e teria como objetivo principal a “reconstrução” do Estado<sup>53</sup>. Na definição de Bresser-Pereira (1998) a reforma do Estado envolve não apenas a reforma administrativa, como também a reconstituição da poupança pública, a reforma da previdência social e ainda “reformas políticas visando dar mais governabilidade<sup>54</sup> aos governos por meio da constituição de maiorias políticas mais sólidas”.

Segundo Bresser-Pereira a Reforma Gerencial da administração pública teria surgido como uma “resposta ao processo de globalização em curso” e principalmente devido à crise do Estado dos anos 70 e 80. A Reforma Gerencial partiria do pressuposto de que “em um grande número de áreas, particularmente na social e científica, o Estado pode ser eficiente, desde que use instituições e estratégias gerenciais, e utilize organizações públicas não-estatais para executar os serviços por ele apoiados” e, portanto, se constituiria uma “reação à onda neoconservadora ou neoliberal”, na medida em que esta afirma a ineficiência intrínseca e generalizada do Estado.

---

<sup>52</sup> Gostaríamos de chamar atenção para o fato de que Bresser não critica essas medidas em si, mas sim o objetivo final das mesmas para a concepção neoliberal.

<sup>53</sup> Que implicaria na “recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção econômica e no social por meio de contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.39)

<sup>54</sup> Bresser-Pereira define governabilidade como sendo uma “capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu Governo com a sociedade”. Diferente deste, a governança seria a “capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas”. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.33).

Para o ex-ministro, a primeira geração de reformas teria um cunho estrutural e estaria ligada ao ideal neoliberal de Estado mínimo. Já as reformas dos anos 90 teriam um cunho mais administrativo e se distinguiriam das reformas neoliberais dos anos 80, que, segundo o autor, teriam se mostrado irrealistas do ponto de vista econômico (já que não produziram o prometido desenvolvimento) e político (por não ter o apoio dos eleitores).

Em seu esforço em distanciar as reformas ocorridas no Brasil nos anos 90, das reformas neoliberais, Bresser-pereira afirma que:

As reformas indiscriminadamente chamadas neoliberais - o ajuste fiscal, a privatização, a liberalização comercial, a desregulação, a reforma da administração pública - são, na verdade, quando bem-sucedidas, reformas que fortalecem o Estado ao invés de enfraquecê-lo, devolvendo-lhe a governança democrática. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.33).

Para o autor as reformas ocorridas no Brasil “só seriam ‘reformas neoliberais’ se objetivassem o Estado mínimo”, o que nunca teria passado pela cabeça das elites dirigentes brasileiras. As políticas neoliberais não teriam, assim, logrado no Brasil o “domínio ideológico” obtido nos Estados Unidos e Reino Unido. Na realidade, teria havido no Brasil apenas a “adoção seletiva de algumas propostas de política econômica”, as quais foram “impropriamente” chamadas de “reformas neoliberais”, quando seriam apenas “medidas de ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado, essenciais para a superação da crise do Estado”.

Se em seu discurso o governo FHC buscava se afastar do neoliberalismo, na prática este governo foi marcado pela:

Abertura essencialmente indiscriminada da economia às importações - sob o alegado motivo de forçar a modernização tecnológica da indústria -, pelas privatizações e o dismantelamento do Estado, pelo objetivo persistentemente perseguido de deixar às forças do mercado a estruturação e movimento da economia e pela prioridade absoluta ao equilíbrio monetário, como garantidor da confiabilidade do Brasil face ao capital internacional, especialmente especulativo, indispensável para o equilíbrio das contas externas brasileiras.(POCHMANN, 2005).

A Reforma Gerencial se propunha uma resposta ao processo de globalização em curso, o qual ameaçava “reduzir a autonomia dos Estados na formulação e implementação de políticas”, porém, na prática, as reformas efetivadas durante o governo FHC demarcaram a inserção internacional passiva e subordinada do país.

Bresser define sua proposta como sendo “social liberal”. Segundo esta concepção o Estado é definido como social-liberal:

Porque está comprometido com a defesa e a implementação dos direitos sociais definidos no século XIX, mas é também liberal porque acredita no mercado, porque se integra no processo de globalização em curso, com o qual a competição internacional ganhou uma amplitude e uma intensidade historicamente novas, porque é resultado de reformas orientadas para o mercado. (BRESSER-PEREIRA, 1996 apud BEHRING, 2008, p.173).

Em seu discurso em favor da Reforma do Estado, numa clara sinalização em favor da privatização dos bens públicos, Fernando Henrique Cardoso (2006) atesta que:

Mudar o Estado, significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e de serviços. Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor. (p.15)

Mais à frente no mesmo texto, buscando diferenciar seu “novo modelo” de administração dos “modelos burocráticos do passado”, o autor afirma que “agora, o que se requer é algo muito mais profundo: um aparelho do Estado que, além de eficiente esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade”. Para a concepção social-liberal o Estado deveria não mais ser o promotor direto do desenvolvimento econômico e social, mas apenas o “regulador e facilitador” ou ainda “financiador” do mesmo.<sup>55</sup> Sua tese é a de que a grande crise econômica dos anos 80 foi causada fundamentalmente pela crise do Estado, constituída por “uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o estado”. (BRESSER, 1998, p.34).<sup>56</sup> É baseada principalmente nesta concepção e aliando-a ao argumento

<sup>55</sup> “Reforma significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitar o, ou financiador a fundo perdido, principalmente do desenvolvimento social”. (BRESSER, 1998, p.39).

<sup>56</sup> “A crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e pela poupança pública negativa. A crise do modo de intervenção, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem-sucedido em promover a industrialização nos anos de 30 a 50, mas que deixou de sê-lo a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras; expressou-se no fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar que se aproximasse dos moldes social-democratas europeus. Por sua vez, a crise da forma burocrática de

da necessidade de adaptação dos Estados em decorrência do processo de globalização, que os social-liberais desenvolverão seu discurso em torno da necessidade de reforma do Estado.

O pensamento social-liberal atesta ainda que o mercado, apesar de ser um “excelente mecanismo de alocação de recursos”, faz uma má distribuição da renda, “não garante o desenvolvimento econômico, e sujeita a economia a flutuações cíclicas destrutivas”. Desta forma, “sem as transferências que o Estado realiza para os setores sociais mais pobres, com os gastos em educação, saúde, previdência e assistência social, a concentração de renda seria ainda maior do que já é”. Nessa medida, afirma Bresser, “torna-se (...) essencial dotar o Estado de condições para que seus governos enfrentem com êxito as falhas de mercado”.

As citações acima referidas evidenciam a tentativa social-liberal de se afastar da concepção neoliberal (tanto de Estado com de mercado), porém sua concepção de Estado buscaria também se afastar da concepção de Estado Social, por ser “burocrático” e “ineficiente”. O Estado social-liberal, diferentemente, agiria como complementar ao mercado, onde houvesse necessidade:

A reforma do Estado tem como objetivos tornar o Estado mais governável e com maior capacidade de governança, de forma a não apenas garantir a propriedade e os contratos, como querem os neoliberais, mas também complementar o mercado na tarefa de coordenar a economia e promover uma distribuição de renda mais justa. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.33)

### 2.2.1 O Plano Diretor da Reforma do Estado

Em setembro de 1995 foi aprovada na Câmara da Reforma do Estado o Plano Diretor da Reforma do Estado, documento que teria como proposta básica “transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial”. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.22)

Além do ajuste fiscal, reformas econômicas orientadas para o mercado (que incluem abertura comercial e privatizações) e reforma da previdência social, dentre outros, os pensadores da reforma do Estado apresentam o conceito de “*publicização*”, processo que, como afirma Behring (2008), atinge diretamente as

---

administrar o Estado emergiu com toda força no final dos anos 80, em função do retrocesso burocrático representado pela Constituição de 1988”. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.41)

políticas sociais, na medida em que envolveria a “descentralização, para o ‘setor público não estatal’, de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem, para os autores, ser subsidiados por ele, como: educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (p. 178).

Para Behring existe uma forte contradição nos argumentos apresentados por Bresser na defesa do projeto de reforma gerencial, na medida em que este, de um lado insiste em se distanciar do raciocínio neoliberal, porém, de outro, incorpora vários de seus aspectos.

A autora critica não só a concepção social-liberal da crise, como uma “crise *do ou localizada no Estado*”, que expressaria uma “visão unilateral e monocausal da crise”, como também a forma como a reforma do Estado foi conduzida, na medida em que se mostraria uma “*inserção passiva (...) e a qualquer custo* na dinâmica internacional”, o que na realidade se trata de uma “*escolha político-econômica*, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos”. (grifos da autora).

Para Behring o processo posto em curso durante o governo FHC não deveria ser caracterizado como “modernização conservadora”, mas sim como uma “contra-reforma”, a qual “mantém a condução conservadora e moderniza apenas pela ponta”. A autora afirma ainda que há uma *aparente* “esquizofrenia”<sup>57</sup> localizada na relação entre o discurso da reforma e a política econômica adotada:

Argumenta-se que o problema está localizado no Estado, donde é necessário refuncionalizá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos; enquanto isso, a política econômica corrói aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro por intermédio de uma inserção na ordem internacional que deixa o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoar pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa.<sup>58</sup>

### 2.2.2 A seguridade social

<sup>57</sup> Ou seja, haveria uma incoerência entre o objetivo da reforma de combater a crise fiscal e a macroeconomia do Plano Real, que a alimentaria.

<sup>58</sup> “Exemplo disso é que apenas o Ministério da fazenda gastou 48% do Orçamento da União, segundo o ‘Relatório sobre a prestação de contas do governo federal de 1998’ (15/6/99) que analisa as contas do governo federal no ano de 1997. Nesse período, já estava realizada a maior parte das privatizações de empresas estatais, feitas em nome da diminuição da dívida pública e da busca de eficiência para que o Estado pudesse fazer políticas sociais, um eixo decisivo da ‘reforma’ do Estado”. (BEHRING, 2008, p.199).

Em sua análise sobre a instituição da seguridade social no Brasil, Ivanete Boschetti (2006) afirma que a estrutura dos “seguros sociais” está implementada no Brasil desde o início do século XX, sendo caracterizada por benefícios bastante modestos e restritos a poucas categorias, permanecendo assim por vários anos. Até o final dos anos 60 a lógica do seguro no Brasil esteve ligada aos direitos derivados do exercício de um trabalho assalariado. Porém, a partir da década de 70 a lógica do seguro começa a sofrer modificações, da direção de uma lógica de “direito de cidadania”.<sup>59</sup> A expansão das legislações sociais durante o período da ditadura militar serviria como uma “espécie de compensação pela perda dos direitos políticos e uma maneira do governo obter a legitimidade necessária à manutenção do regime autoritário”. Mas é durante o período da transição democrática no Brasil<sup>60</sup> que a área social se tornou o principal alvo das ações do governo, o que deveria reverter a imensa “dívida social” deixada pelos 20 anos de governo militar.<sup>61</sup>

Com a Constituição de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, abre-se uma nova perspectiva, no sentido da “construção de um padrão público universal de proteção social” (BEHRING, 2008, p.259). Nela o conceito de “seguridade social” engloba direitos concernentes a três grandes áreas: saúde, previdência e assistência social.<sup>62</sup> Durante o governo Fernando Henrique, porém, o que se pôde constatar foi um retrocesso, no que concerne aos avanços sociais, duramente conquistados, instituídos na Constituição. Como aponta Behring, a perda ou restrição dos direitos sociais constitucionais teria sido justificada, em geral, pelo equilíbrio fiscal “para assegurar seguidos superávits primários e cumprir os acordos do FMI (...) Há uma penalização generalizada da seguridade social”. A “(re)configuração dos direitos da seguridade social na década de 1990” (Boschetti,2003) , teria tido ênfase no mercado (por meio dos planos privados de saúde e previdência) e transferência das responsabilidades para a sociedade (sob a égide do voluntariado, solidariedade e cooperação).

---

<sup>59</sup> Desta forma “certos direitos à saúde e alguns benefícios previdenciários passam a ser garantidos de modo desvinculado dos direitos do trabalho”. (BOSCHETTI, 2006, p.70)

<sup>60</sup> Segundo O’Donnel (1988 apud Boschetti, 2006) o processo de democratização no Brasil teve duas transições: a primeira “começou com o discurso do presidente General Geisel em 1974, sinalizando a abertura política, e se estende até a instalação do governo civil (1985)”. Já a segunda “se dá a partir de 1985, caracterizando-se como um período de consolidação da democracia”.

<sup>61</sup> Na media em que, apesar do crescimento econômico registrado neste período, este se deu de maneira desigual, privilegiando as elites e aumentando as desigualdades sociais.

<sup>62</sup> Com a Constituição de 1988 a assistência social passa a ser legalmente um direito, sendo sua execução um dever estatal. (BOSCHETTI, 2003, p.262)

A reforma da Previdência social (realizada em 1998) foi amplamente defendida pelo governo baseada no argumento de que haveria um déficit entre sua receita e despesa intrínsecos ao sistema. Porém uma das causas do déficit seria justamente a não implementação das orientações constitucionais referentes ao financiamento da seguridade social. Estaria havendo uma “predominância da contribuição dos trabalhadores, em detrimento dos empregadores e do Estado”, diferentemente do financiamento tripartite – empregados, empregadores e Estado – que a Constituição prevê. Diversos autores apontam ainda, como causas da crise da previdência, as “mudanças nas relações de trabalho que favorecem a flexibilização e redução de postos estáveis de ocupação, o que reduz as fontes de financiamento”, e a “utilização dos recursos da seguridade para o pagamento da dívida e manutenção do *superávit* primário”. (p.11). Um estudo da ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais), no qual é analisado orçamento da seguridade social de 2001, na contramão do que afirma o governo, revela que a Previdência não é deficitária:

O que ocorre é que as fontes criadas para cobrir a ampliação dos direitos relativos à saúde e assistência (benefícios não contributivos, portanto sem arrecadação própria) não são completamente utilizados para esse fim, o que obriga o governo a lançar mão das contribuições da previdência para custear todo o sistema de seguridade social. (BOSCHETTI, 2003)

O estudo da ANFIP aponta como um dos principais motivos para o suposto “déficit previdenciário” a “realocação das fontes oriundas das contribuições sociais (Cofins, CSLL E CPMF) pelo Tesouro Nacional, por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), antigo Fundo de Estabilização Fiscal (CEF)”. Desta forma é por meio da DRU que “ocorre **alquimia** de transformar os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, em consequência, sua utilização para pagamento da dívida”. (grifo dos autores). Ou seja, há uma “transferência de verbas do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal” (BOSCHETTI ; SALVADOR, 2003)

### 2.2.3 As privatizações

Aloysio Biondi (1999), ao analisar uma série de privatizações ocorridas no Brasil na década de 90, revela como estas se revelaram ser nada mais do que a simples entrega do patrimônio público e desmonte do Estado. Neste processo uma

série de ações absurdas foram cometidas, como altos investimentos realizados em empresas pouco antes de serem privatizadas, o “engolimento” de dívidas, a aceitação de “moedas podres”, e financiamento dos investimentos dos “compradores”, por exemplo. Como o governo teria conseguido tamanha proeza? Com uma “intensa campanha contra as estatais nos meios de comunicação”, baseada numa série de argumentos falaciosos. Um destes argumentos seria o de que a venda das estatais atrairia a entrada de dólares no país, contribuindo para a redução, tanto da dívida externa como da dívida interna. No entanto ocorreu justamente o inverso. A dívida interna do país se acentuou, na medida em que o governo “engoliu” uma série de dívidas das estatais vendidas. Também houve um aumento na dívida externa do Brasil, já que as empresas interessadas nas compras das estatais tomaram empréstimo do exterior e até do próprio BNDES.

Outro argumento utilizado pelo governo em sua campanha pró-privatização seria que elas beneficiariam diretamente o consumidor, na medida em que lhes traria acesso a preços mais baixos, dada a maior “eficiência” das empresas privadas. Porém, o que aconteceu foi que:

Antes das privatizações, o governo já havia começado a aumentar as tarifas alucinadamente, para assim garantir imensos lucros no futuro aos ‘compradores’ – e sem que eles tivessem de enfrentar o risco de protestos e indignação do consumidor. Para as telefônicas, reajustes de até 500% a partir de novembro de 1995 e, para as fornecedoras de energia elétrica, aumentos de 150%. (BIONDI, 1999, p.7)

Além do reajuste de tarifas e preços feitos pelo governo antes das privatizações, outras medidas tomadas garantiriam os rápidos lucros em que as empresas privatizadas tiveram, como as demissões maciças de trabalhadores, que, além de contribuírem para o aumento do desemprego no país, geraram enormes gastos para o governo com indenizações e direitos trabalhistas, o que, na realidade, deveria ter ficado a cargo dos “compradores”. Ainda dentro da preparação das estatais para a privatização, ou o chamado “saneamento das estatais”, o governo optou por “engolir” as dívidas das estatais<sup>63</sup>, ao invés de repassá-las aos futuros donos, o que também deveria ter sido feito<sup>64</sup>. Esta é uma questão fundamental, na

<sup>63</sup> Ou seja, passar as dívidas para o Tesouro.

<sup>64</sup> “Na venda da Cosipa (Companhia Siderúrgica Paulista), o governo ficou responsável por dívidas de 1,5 bilhão de reais (além de o governo paulista ter adiado o recebimento de 400 milhões de reais em ICMS atrasado). Quanto o governo recebeu pela venda? Só 300 milhões. A venda da Companhia

medida em que a dívida das estatais sempre foram utilizadas como “prova” da “ineficiência” do Estado, no discurso em prol do seu “enxugamento”. Porém o que ocorreu foi que:

Ao longo de 30 anos, desde o final dos anos 60, o governo frequentemente usou as estatais para ‘segurar’ a inflação ou beneficiar certos setores da economia, geralmente por serem considerados ‘estratégicos’ para o país. Como assim: houve períodos em o governo evitou reajustes de preços e tarifas de produtos (como o aço) e serviços fornecidos pelas estatais, na tentativa de reduzir as pressões e controlar a taxa de inflação. Esses ‘achatamentos’ e ‘congelamentos’ de preços foram os principais responsáveis por prejuízos ou baixos lucros apresentados por algumas estatais, que passavam a acumular dívidas ao longo dos anos. (BIONDI, 1999, p.9)

Ou seja, as estatais foram usadas por anos e anos pelos governos como arma contra a inflação, o que beneficiou a população brasileira, por um lado, mas arruinou suas contas, por outro. Essa questão, no entanto, nunca foi suficientemente esclarecida ao povo brasileiro, assim como muitas outras ligadas ao processo de privatização.

Além de vender até estatais que tinham dinheiro em caixa, como a Vale do Rio Doce (com 700 milhões) e a Telesp (com um bilhão de reais em caixa), na maioria das privatizações houve o parcelamento a juros extremamente baixos, para os padrões brasileiros, e chegou-se a aceitar, inicialmente, que o pagamento fosse totalmente feito em “moedas podres”, ou seja, “títulos antigos emitidos pelo governo e que poderiam ser comprados por até 50% do seu valor”, o que acabava por reduzir ainda mais o baixo preço cobrado pela compra das estatais, ou seja, menos dinheiro nos cofres públicos do que era anunciado.

Com tantas vantagens para a compra das estatais, restaria aos futuros “compradores” investir pesadamente para o “melhor” funcionamento destas e benefício da população. Contudo o que se deu em muitos casos foi um alto investimento por parte do governo antes da privatização de determinadas companhias. Por exemplo, “o governo investiu 4,7 bilhões de reais na Açominas, antes de privatizá-la. Gastou também 1,9 bilhão na CSN”. E ainda, no caso da venda das empresas telefônicas o governo investiu nada menos que 21 bilhões de reais no setor antes de sua privatização.

---

Siderúrgica Nacional (CSN), de Volta Redonda, não foi diferente: o governo ‘engoliu’ dívidas de no mínimo 1 bilhão de reais”. (BIONDI, 1999, p.9).

Os absurdos cometidos no processo de privatização durante o Governo FHC não foram cometidos nem mesmo na Inglaterra de Thatcher, onde o objetivo das privatizações seria sido “a ‘pulverização’ das ações, isto é, transformar o maior número possível de cidadãos ingleses em ‘donos’ de ações, acionistas das empresas privatizadas”. Também na Itália e na França teria havido uma “preocupação de ‘democratizar’, garantir a distribuição do patrimônio nacional, evitar a concentração de renda”.<sup>65</sup> No entanto no discurso do Governo FHC sempre esteve presente o argumento de que não haveria “outros caminhos possíveis”.

Para Biondi o que houve no Brasil foi, na realidade, a “doação” do patrimônio público a poucos grupos empresariais, conseguida com falsos argumentos e “apoio incondicional” dos meios de comunicação, que se tornaram um aliado poderoso no convencimento da população, evitando assim sua reação. Além da “submissão do governo brasileiro aos interesses de outros países”, que se evidencia no absurdo decreto presidencial de 24 de maio de 1997, onde o então presidente Fernando Henrique Cardoso “autorizava” o BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Social), cuja função deveria ser a de apoiar o desenvolvimento nacional, e “criar condições de competição para grupos nacionais”, a conceder empréstimos a grupos estrangeiros, o que o BNDES, por motivos óbvios, estava até então proibido de fazer. E ainda essa abertura do BNDES ao interesse de grupos estrangeiros de deu concomitantemente à sua proibição de conceder empréstimos às estatais, “incubidas dos setores de infraestrutura e básicos”. (p. 36) Em suma, enquanto a população padecia com a deterioração de setores fundamentais, o banco que deveria apoiar o desenvolvimento nacional emprestava dinheiro a grupos estrangeiros para comprar uma parte do patrimônio público, numa contradição absurda e inaceitável.<sup>66</sup>

### 2.3 Mudanças no mundo do trabalho

Conforme vimos, durante o período da industrialização brasileira, entre 1930 e 1980, houve uma forte expansão do emprego assalariado, especialmente com

<sup>65</sup> No caso da França, por exemplo, “na privatização parcial das empresas de telecomunicações em 1998, nada menos de 4 milhões de franceses compraram ações, graças aos atrativos oferecidos pelo governo”. (BIONDI, 1999, p.14).

<sup>66</sup> “Na quarta-feira seguinte (à assinatura do decreto), um grupo norte-americano comprou um bloco de um terço das ações da Cemig (Empresa de Energia de Minas Gerais) por 2 bilhões de reais, com metade desse valor financiado pelo BNDES”. O decreto foi assinado justamente 5 dias antes do leilão de privatização da Cemig. (BIONDI, 1999, p.36).

carteira assinada. No entanto, apesar desse movimento de estruturação, forma-se um grande excedente de força de trabalho, dada a elevada imigração interna do campo para a cidade. Desta forma “uma parte importante da mão-de-obra terminou excluída dos frutos do crescimento econômico”, constituindo-se no Brasil a formação de um “padrão de sociedade industrial incompleto, com traços marcantes de subdesenvolvimento do mercado de trabalho”, caracterizado pela distinção entre assalariamento formal e informal, ampla presença de baixos salários e de grande quantidade de trabalhadores autônomos. (POCHMANN, 2008)

Boschetti (2006), em seu estudo sobre a seguridade social e trabalho no Brasil, afirma que diferentemente dos países europeus não se consolida no Brasil uma “sociedade salarial”, apesar da importância ocupada pela previdência fundada na lógica do seguro, do processo de assalariamento e da industrialização, na gênese da proteção social. Segundo Lautier, no Brasil, até a metade dos anos 80, verifica-se o desenvolvimento de planos governamentais de “formalização do informal”, dada uma perspectiva de integração da população urbana na “cidadania salarial moderna” (BOSCHETTI, 2006, p.85). Porém se nota a partir de 1986 uma mudança radical do governo com relação ao “setor informal”:

A partir de 1986, começou a tomar corpo a crença de que o objetivo das políticas de desenvolvimento e das políticas sociais universalistas estava cada vez mais longe(...) Era hora de responder aos efeitos da dívida externa e interna e do ajuste fiscal. Duas respostas começaram a ganhar terreno no interior do Estado brasileiro: políticas sociais e assistenciais focalizadas nos excluídos do sistema produtivo e programas de apoio a atividades de geração de renda. A luta contra a pobreza levou o Estado a investir recursos públicos na execução de atividades informais para gerar renda às populações pobres, excluídas do mercado de trabalho. O “setor informal”, que até 1985 era considerado um problema pelos organismos internacionais, tornou-se subitamente uma “verdadeira” solução para o problema do desemprego. (BOSCHETTI, 2006, p.86)

Com o esgotamento do projeto de industrialização nacional, verifica-se no Brasil, a partir da década de 80, um movimento de desestruturação do mercado de trabalho, com forte desemprego e geração de postos de trabalho precários.

A combinação do desemprego com o desassalariamento (perda de participação relativa do emprego assalariado no total da ocupação) consolidou cenários extremamente desfavoráveis para todo o conjunto da população ativa, embora tenha atingido mais duramente segmentos vulneráveis como jovens, mulheres, idosos e não-brancos. (POCHMANN, 2007, p. 43)

O projeto de industrialização nacional havia possibilitado uma grande transformação no campo produtivo brasileiro, fazendo com que o Brasil se transformasse num dos principais parques industriais do mundo. Neste período o crescimento do PIB chegou a 7% (expansão média anual desde 1950). Na década de 80, ou “década perdida”, a taxa média anual de crescimento do PIB, foi de apenas 3%. Porém o baixo crescimento da economia brasileira conseguiu ainda se superar na década de 90, que com uma média anual de apenas 1,7%, ficou conhecida como a “década mais que perdida”. (POCHMANN, 2001, apud ALVES, 2002). Para Alves (2002) esta seria a “década da inserção subalterna do Brasil na mundialização do capital por meio de políticas neoliberais que acentuaram a lógica destrutiva do capital no país”.

Há na “década mais que perdida” ou “década neoliberal” no Brasil, segundo Alves, uma “linha contínua de degradação do mundo do trabalho”, tanto no sentido *objetivo* quanto *subjetivo*, ou seja, tanto no que concerne à “materialidade da organização do processo de trabalho” quanto no “plano da consciência de classe”. Alves destaca como principais pontos fracos dessa transformação ocorrida no mundo do trabalho no Brasil nos anos 90; o desenvolvimento sistêmico de um novo complexo de reestruturação produtiva, a emergência de um novo (e precário) mundo do trabalho e a crise do sindicalismo brasileiro (ligada à “fragmentação da classe trabalhadora”).

Com a crise dos anos 70, visando repor os níveis de acumulação das década anteriores, o capital dá início a uma nova ofensiva na produção, baseada num novo regime de acumulação flexível, vinculado tanto à Terceira Revolução Tecnológica quanto à mundialização do capital. O “novo complexo de reestruturação produtiva” seria então marcado pelo toyotismo enquanto “a nova ideologia orgânica da produção”. Apesar de se ter indícios no Brasil do “surgimento de uma nova base material de produção capitalista” desde meados dos anos 80, no que Alves vai denominar de “toyotismo restrito”, dada a dimensão ainda restrita que este assume, é apenas nos anos 90 que o toyotismo toma no Brasil um impulso significativo, assumindo então uma “dimensão *sistêmica*”, sendo, por isso, denominado pelo autor de “toyotismo sistêmico”.

O desenvolvimento sistêmico do complexo de reestruturação produtiva, segundo Alves, se dá a partir do “choque de competitividade” da “década neoliberal”

e se caracteriza “por um lado, pela introdução de novas tecnologias microeletrônicas na produção, e por outro lado, pelo desenvolvimento de novas formas de organização da produção capitalista”, que Alves caracteriza como sendo o “toyotismo sistêmico”. O “novo modelo de organização da produção de mercadorias” se desenvolve em diferentes setores, como o da informática e telefonia, porém é a indústria automobilística que se destaca como o “celeiro de inovações na organização da produção capitalista no Brasil”.

O toyotismo se configura como “uma nova forma de organização da produção capitalista que busca constituir uma captura da subjetividade da força de trabalho. Um novo tipo de envolvimento estimulado, adequado à nova base técnica da produção de mercadorias”. (ALVES, 1999 apud ALVES, 2002). A adoção do toyotismo enquanto uma “nova ideologia orgânica da produção capitalista” porém, não se efetua sem que a “subjetividade da classe” seja também “reestruturada”. Ou seja, o processo de reestruturação produtiva que tem lugar no mundo capitalista após a crise de 70 deve ser analisado tanto em sua “dimensão objetivo-material” quanto, ou “principalmente” no que concerne aos seus “nexos subjetivo-ideológicos”. Desta forma, o processo de reestruturação produtiva “tende a significar, em última instância, uma metamorfose da subjetividade da força de trabalho, seja em seus aspectos geracionais, seja em seus aspectos político-ideológicos”.

Junto com as mudanças na forma de produção capitalista ergue-se todo um “complexo de aparelhos ideológicos”, tanto privados como públicos, objetivando a disseminação da “nova racionalidade” que passa a dirigir a produção capitalista em meio à globalização. É neste contexto que novos conceitos como o de “empregabilidade” e “competência” emergem e passam a tomar cada vez mais lugar nos discursos ligados ao mundo do trabalho, de sua “modernização”, ou sua adequação ao novo ordenamento do capitalismo mundial.

A nível governamental a captura da subjetividade da força de trabalho, ou incorporação do discurso ligado à “nova racionalidade” da produção capitalista, se verifica nos anos 90 sob a forma das novas políticas de formação profissional. O discurso que embasa o PLANFOR (Plano Nacional de Qualificação do Trabalho) criado durante o governo FHC, por exemplo, é “intrinsecamente toyotista”, baseando-se ainda na noção de competência, tida como “conceito fundante” das

políticas públicas de educação profissional. (BATISTA, 2002 apud ALVES, 2002), (SOUZA; PEREIRA, 2008).

O novo discurso produtivista ocultava o verdadeiro sentido da nova ideologia do toyotismo, isto é, reconstituir a exploração capitalista de acordo com as implicações objetivas e subjetivas do novo regime de acumulação flexível do capital, que articula, cada vez mais, trabalho material e trabalho imaterial e que busca, na esfera da inteligência coletiva e da cognição cooperativa, um novo lastro para a produção de valor. (ALVES, 2002, p.11)

Diante das mudanças ocorridas no mundo do trabalho nas últimas décadas do século XX em favor do capital, e com enormes desvantagens para a classe trabalhadora, a ideologia do toyotismo tem um papel fundamental na medida em que, ao capturar a subjetividade do trabalho, produz “consentimento e acomodação diante das novas condições de exploração da força de trabalho instituídas pelo capital”, contribuindo assim para sua perpetuação:

Esta é, portanto, a função sócio-ontológica da nova precarização heteróclita sob a mundialização do capital: constituir o consentimento ativo necessário para o desenvolvimento dos nexos contingentes do toyotismo e produzir uma subjetividade regressiva, avessa às atitudes antagônicas de classe diante da lógica do capital. (ALVES, 2002, p.11-12)

Se, conforme atesta Fontes (2006), as décadas de 70 e 80 no Brasil foram ricas no que concerne à constituição de organizações, sendo também marcadas por intensas lutas sociais, a situação muda drasticamente na “década neoliberal” no Brasil, quando há, segundo Alves, a “‘implosão’ dos núcleos mais organizados da classe”. a “fragmentação” da classe trabalhadora significou na prática a “dispersão de seus coletivos organizados, bases sindicais militante e organizações por local de trabalho, possuidores de uma experiência de luta de classes, constituída no decorrer dos anos 1980”. A própria reestruturação produtiva do capital em seu “movimento objetivo de exploração da força de trabalho e de acumulação do capital (...) pressupunha a debilitação relativa da objetividade (e subjetividade) da classe”. (ALVES, 2002, p.17)

No que tange à questão da evolução das ocupações no Brasil, os movimentos do sistema produtivo tem ocasionado uma redução do emprego na grande empresa com o “enxugamento” dos postos de trabalho, a “perda de importância do trabalho assalariado no total da ocupação”, ao mesmo tempo em que há uma “expansão das

contratações sem carteira assinada e das subcontratações” por meio de terceirização e contratação de trabalhadores autônomos. Durante a década de 90 assistiu-se a um esvaziamento das ocupações no setor industrial, enquanto que os empregos nas áreas de serviços e comércio se ampliaram. A indústria de transformação, por exemplo, que havia registrado um crescimento médio de 3,1% ao ano durante os anos 80, nos anos 90 registra queda no nível de ocupação média anual de 1%. Já o setor terciário passa de uma média de 44% no total da ocupação no final da década de 70, para cerca de 60% no final da década de 90. Sendo que sua maior expansão ocorre durante a década de 80 (21,7%), enquanto que nos anos 90 foi de apenas 11,3%. (POCHMANN, 2002, p.70-71)

Para Pochmann (2002) a “transição dos empregos industriais para os de serviços e comércio” implicou não só numa alteração na composição das ocupações, mas interferiu também na própria qualidade dos postos de trabalho, na medida em que o setor industrial costuma se utilizar de uma mão-de-obra mais qualificada, melhor remunerada e mais estável no emprego, se comparada ao setor terciário, que muitas vezes se utiliza de mão-de-obra subcontratada. Outra característica do movimento de trabalho no Brasil na década de 90 seria a “regressão ocupacional”, verificada no esvaziamento das “formas de trabalho criativo”, concomitante ao crescimento do desemprego e das “formas de trabalho primitivo” (ligadas à execução e repetição). Desta forma, se ao final dos anos 80 havia uma proporção de duas ocupações técnicas e científicas para cada emprego doméstico, no final dos anos 90 havia, para cada ocupação técnica e científica um emprego doméstico. Outro fato a ser destacado é a destruição de nada menos que 3,2 milhões de postos de trabalho assalariados com registro. Já o emprego doméstico teve um aumento de cerca de 1,3 milhão de novas vagas. (POCHMANN, 2002, p.66).

A associação de baixíssima variação no PIB brasileiro como baixo desempenho da ocupação total resultou num forte aumento no desemprego no final do século XX. Nos anos 80 a taxa média anual do crescimento do desemprego era de 3,8%, significando, na prática, um trabalhador desempregado para cada 25 novas ocupações geradas. Essa situação, porém, se deteriora ainda mais, de maneira drástica nos anos seguintes, quando o nível de desemprego chega a se expandir a uma taxa média anual de 15,4% no período entre 1989 e 1999, ou seja, havia uma

pessoa desempregada para cada dois postos de trabalho criados. (POCHMANN, 2002, p.72)

Outro fato a ser destacado quanto à transformação na estrutura ocupacional na década de 90 é o crescimento no número de vagas ocupadas por mulheres, mesmo em trabalhos assalariados, ao passo que houve uma baixa nos postos de trabalho ocupados por homens. Enquanto as mulheres ocupam cerca de sete milhões das vagas abertas, os homens preenchem apenas 3,1 milhões. Entre 1989 e 1999 houve uma adição de 2,7 milhões de mulheres nos postos de trabalho assalariados. Já com relação aos homens houve uma diminuição de mais de 500 mil empregos assalariados. O que demonstra o quanto a dinâmica do mercado de trabalho se mostrou mais favorável à mulher naquele período. Registrou-se um aumento do desemprego entre os trabalhadores com maior nível de escolaridade, chegando a subir em 620% entre as pessoas com mais de oito anos de instrução. Já para os trabalhadores com menos de um ano de instrução o aumento no nível de desemprego foi três vezes menor (189%).

Para se ter uma melhor idéia da amplitude do crescimento do desemprego no Brasil, na década de 80 o país ocupava a 13ª posição na hierarquia mundial do desemprego. Porém, já no ano 2000 o Brasil passa para a posição de 2º país do mundo com o maior número de desempregados na sua mais grave crise do emprego. Apesar da amplitude a que chegou o nível de desemprego no Brasil, Pochmann aponta que o posicionamento do governo Fernando Henrique foi o de tratá-lo, não como um “problema social e coletivo”, mas como um “fenômeno individual”, bem em consonância com a ideologia neoliberal que tanto o governo buscava se afastar em seu discurso.

A política de trabalho do governo Fernando Henrique Cardoso trata o desemprego como um mal necessário, resultado da incapacidade dos próprios desempregados em conviver com o novo modelo econômico neoliberal. Essa visão transforma a vítima em culpada por sua situação. (POCHMANN, 2002, p.84)

Enquanto um “fenômeno individual” o posicionamento do governo frente ao desemprego teria sido apenas o de fornecer alguma “qualificação profissional”, ou ainda desregular o trabalho ou mesmo fazer uma “ampliação das linhas de microcréditos ao auto-emprego”. Mais do que a falta de políticas públicas adequadas para seu enfrentamento, segundo Pochmann o desemprego em massa seria

utilizado pelo governo (FHC) como instrumento de dominação, com o objetivo de “manter os trabalhadores anestesiados frente à cultura generalizada do medo existente no interior dos locais de trabalho”. O alto nível de desemprego estaria ainda sendo utilizado pelo governo “com o intuito de ‘baixar a guarda’ do movimento social, favorecendo o avanço do modelo econômico neoliberal”. O autor ainda afirma que o modelo econômico do governo FHC “produz o desemprego, gerando exclusão social de grandes proporções. E não há alternativa de enfrentamento decente uma vez que essa situação resulta de uma opção política”. (Pochmann, 2002, p.84-85). Durante o governo Fernando Henrique a taxa nacional de desemprego subiu de 6,1% para 9,6%, representando um acréscimo de 3,1 milhões de pessoas desempregadas mesmo diante da melhora ocorrida no nível educacional do brasileiro, não houve, segundo Pochmann, um “impacto sensível no nível ocupacional do país”, o que desmente em parte o argumento da qualificação profissional, dentro da ótica neoliberal, e da nova ideologia (toyotismo sistêmico) do trabalho que se expande no país na década de 1990.

Segundo Pochmann (2007) é com as profundas transformações que ocorreram na economia brasileira na “década neoliberal” que emerge a maioria dos “novos problemas” encontrados pela juventude com relação ao mercado de trabalho. Desta forma, no início do século XXI o país “destaca-se pela geração de um segmento de trabalhadores supranumerários<sup>67</sup>. Isto é; jovens na faixa etária de 15-24 anos que se encontram cada vez mais com o seu tempo livre disponível, esperando por alguma ocupação”.

O surgimento dos “trabalhadores supranumerários” ocorre na Europa do século XIX, “quando um conjunto de pessoas estava privado da propriedade e disponível para o exercício de algum posto de trabalho, mas este não existia no volume necessário para todos”. Semelhantemente no Brasil, durante os anos 90 houve uma enorme expansão no número de jovens ingressando no mercado de trabalho, porém sem encontrar o número de vagas proporcional à essa demanda. O número de postos de trabalho ocupados por jovens no final da década de 90

---

<sup>67</sup> Em seu estudo sobre as “metamorfoses da questão social”, Robert Castel (2008) chama a atenção para o reaparecimento dos “trabalhadores sem trabalho”, cujo lugar social que ocupam seria o de “supranumerários” ou “inúteis para o mundo”. Tanto a precarização do emprego como o aumento do desemprego são vistos por Castel como “a manifestação de *um déficit de lugares* ocupáveis na estrutura social”. Esses “lugares” corresponderiam a “posições às quais estão associados uma utilidade social e um reconhecimento público”.

permaneceu o mesmo do final da década de 80, apesar da adição de 2,3 milhões de jovens no mercado de trabalho. Ou seja, houve um enorme aumento do desemprego juvenil, que “passou de um milhão, em 2000, para 5,7 milhões, representando 49% do total do desemprego nacional”. Para se ter uma idéia da piora na situação dos jovens frente ao mercado de trabalho, no final da década de 80 a cada 100 jovens, apenas 6 se encontravam em situação de desemprego. Porém, no início do século XIX esta proporção pulou para 20 jovens desempregados a cada 100.

Durante a década de 1990, a PEA juvenil cresceu em 1,3 milhão de pessoas, enquanto o país criou apenas 448 mil vagas para os jovens. Por conta disso, o desemprego atingiu quase 1,8 milhão de jovens, representando um indicador sem paralelo no século 20. A expansão do desemprego foi ocasionada tanto pela contínua adição de jovens no mercado de trabalho quanto pelo movimento que reduz a criação de vagas (POCHMANN, 2007, p.45)

As mudanças ocorridas na situação juvenil, frente ao mercado de trabalho, dizem respeito não só à questão da ocupação de vagas, mas, em sintonia com o movimento geral de precarização do trabalho, houve também mudanças significativas no próprio perfil da ocupação juvenil, como a regressão no assalariamento ocorrida nos anos 90. Em 1989 o número de jovens com empregos formais era de 6,9 milhões. Essa taxa, no entanto, vai para 4,9 milhões em 1998. Desta forma:

Diante da queda no emprego formal, houve expansão das estratégias de sobrevivência juvenil, através da ocupação autônoma, por conta-própria, trabalho independente e sem remuneração. Em geral, situações precárias de ocupação e sub-remuneração, que terminam por disfarçar o desemprego.

Na década de 90 as ocupações autônomas aumentaram 51%, acompanhando a redução de 22,8% do emprego assalariado para os jovens. No entanto, mesmo diante da elevação das ocupações autônomas, decorrentes do avanço do movimento de desestruturação do mercado de trabalho, estas não teriam se mostrado suficientes para atender a oferta dos jovens que ingressam no mercado de trabalho, resultando num maior desemprego juvenil.

#### **2.4 A questão do primeiro emprego**

As mudanças ocorridas no mundo do trabalho no Brasil, na “década neoliberal”, contribuíram para a piora na situação do jovem frente ao mercado de trabalho, cujo funcionamento, em geral, costuma já ser desfavorável ao jovem que, normalmente “encontra piores condições de competição em relação aos adultos, tendo que assumir, na maioria das vezes, funções de qualidade inferior na estrutura das empresas”. (POCHMANN, 2007) Além, é claro, da conhecida dificuldade enfrentada pelos jovens para conseguir se inserir no mercado de trabalho. Para Pochmann o primeiro emprego “representa uma situação decisiva na trajetória futura do jovem frente ao mercado de trabalho”. O autor argumenta ainda que “quanto melhores as condições de acesso ao primeiro emprego, proporcionalmente mais favorável deve ser a evolução profissional da juventude”.

Outro ponto que merece ser destacado é o fato de que a precarização do trabalho e enorme aumento do desemprego tem levado muitos adultos, na busca por sua sobrevivência a disputarem ocupações que normalmente serviriam como primeira porta de ingresso dos jovens no mercado de trabalho. O que significa também, por outro lado, uma redução salarial para os adultos.

Não foi apenas o desemprego que aumentou absurdamente nas duas últimas décadas do século XX, mas a própria exploração do trabalho foi intensificada. Segundo dados do IBGE, no referido período, o desemprego cresceu nada menos que 207%, e o sobre-trabalho teve um aumento de 64%.<sup>68</sup> Durante a década de 90 dobrou o número de trabalhadores com jornada de trabalho acima das 44 horas semanais, estabelecidas pela Constituição, passando de 13,5 milhões para 26,7 milhões pessoas fazendo hora extra. O uso abusivo da hora extra no Brasil durante a “década neoliberal” se deu de maneira generalizada, ocorrendo não apenas nos setores onde houve uma redução no nível de ocupação, mas também onde houve aumento no número de vagas. No setor industrial, por exemplo, mesmo com a diminuição de cerca de 1,4 milhões de trabalhadores, houve um aumento de cerca de dois milhões de trabalhadores fazendo hora extra. O número de trabalhadores fazendo hora extra subiu de 12,8% para 38,2%. Mesmo no setor terciário, onde

---

<sup>68</sup> “Em 1979, de cada 100 pessoas que se encontravam no mercado de trabalho, 75 trabalhavam até a jornada legal (48 horas semanais), 22 praticavam hora extra e três eram desempregadas (sem jornada). Dezenove anos depois, a situação alterou-se drasticamente: a cada 100 pessoas, 55 trabalhavam até a jornada legal (44 horas semanais), 36 praticavam hora extra e nove estavam sem trabalho”. (POCHMANN, 2002, p.103)

houve ampliação no número de vagas, houve aumento do sobretrabalho, com o acréscimo de 2,7 milhões no setor de comércio, e 3,1 milhões de pessoas no setor de serviços. Pode-se perceber melhor a dimensão e velocidade do aumento do sobretrabalho nestes setores numa comparação com a década anterior. O número de trabalhadores fazendo hora extra no setor de comércio subiu de 26,1% para 48% entre as décadas de 80 e 90. Já no setor de serviços o aumento foi de 29,8% para 45%.

Não há como negar – o estímulo à ampliação do sobretrabalho resulta da condução neoliberal da política macroeconômica, incapaz de sustentar o crescimento econômico, impondo aos empresários a instabilidade na produção e aos trabalhadores a insegurança de renda, por meio do desemprego e do rebaixamento salarial. (POCHMANN, 2002, p.110).

Na medida em que milhões de novos postos de trabalho deixam de ser criados no Brasil devido à ampliação do tempo de trabalho, Pochmann acredita que “cerca de 2/3 do total do desemprego aberto no país poderia ser reduzido apenas com a forte redução do sobretrabalho”. Além de criticar a “adoção de um modelo econômico sustentado na contração econômica e solidário com o desemprego”, o autor adverte que, na época de seu governo, Fernando Henrique Cardoso, na teoria manifestava uma “retórica favorável ao combate da desigualdade de renda e da pobreza no Brasil”, porém, na prática permaneceram “as políticas macroeconômicas fundadas na desigualdade de renda e na pobreza”. Consequentemente, “A permanência da ortodoxia neoliberal (durante o governo FHC) (...) contribuiu não apenas para a ampliação da desigualdade de renda e da pobreza, mas também para a ampliação da oferta de mão-de-obra no mercado de trabalho”.<sup>69</sup>

Como sinaliza Pochmann (2008), com a implantação do programa neoliberal no Brasil na década de 90, o já em vias, movimento de desestruturação do mercado de trabalho ganha uma maior dimensão. Se o mundo do trabalho já vinha sendo penalizado pela falta de crescimento econômico sustentado, o processo de abertura – “produtiva, comercial, tecnológica e financeira” – fruto da submissão do país aos ditames neoliberais, acabou por destruir postos de trabalho, tanto na cidade como no campo “devido à ampliação das importações, da reforma do Estado e da desnacionalização do parque produtivo nacional”.

---

<sup>69</sup> Pochmann, 2002, p.129-130.

O autor destaca ainda a existência de dois movimentos opostos, perceptíveis nas tendências recentes do mercado de trabalho brasileiro. As “pressões” (em favor da ampliação da oferta de mão-de-obra) e as “contra-pressões ocupacionais” (ligadas à redução do potencial ocupacional). No lado das “pressões” se encontram as alterações quanto à composição demográfica, concentração de renda funcional e “participação do segmento economicamente ativo em relação ao total da população”.

Apesar do decréscimo ocorrido na taxa de expansão da população total a partir da década de 60, verifica-se, a partir da década de 70, um aumento da PEA (População Economicamente Ativa), que supera o aumento da população total. Houve também uma alteração na composição demográfica, que passa a registrar uma maior proporção de jovens em relação ao total da população. Numa mudança de menos de 60% na década de 80, para quase 70% do total da população no ano 2000.

Devido a “relativa compressão do rendimento do trabalho”, há um aumento no número de pessoas que procuram trabalho, assim como há ainda os trabalhadores que, na busca de complementar a renda, acabam por ocupar dois ou mais postos de trabalho (3,9 milhões) e a presença no mercado de trabalho de pessoas com idade inferior a 16 anos (4,6 milhões), apesar de proibido pela legislação.

O crescimento da PEA se intensifica, desde 1980 com destaque para uma maior participação do sexo feminino no mercado de trabalho. Numa comparação entre a entrada de homens e mulheres no mercado de trabalho no período entre 1970 e 2000 a taxa de participação feminina cresceu 146,7%, enquanto a taxa de participação masculina aumentou 10,6%.

No lado das “contra-pressões ocupacionais” estão o “baixo crescimento econômico, a abertura comercial e financeira e as alterações no papel do Estado”. O baixo crescimento econômico registrado no Brasil nas duas últimas décadas do século XX comprometeram “a abertura de quantidade necessária de vagas para absorver o conjunto da força de trabalho que chagava ao mercado de trabalho”. A opção governamental pela abertura da economia brasileira na década de 90 resultou na forte compressão das “principais fontes geradoras de novas ocupações”, como por exemplo, o setor industrial, onde 1,2 milhão de postos de trabalho foram destruídos. Além do crescimento da terceirização, desemprego, intensificação do trabalho, houve ainda um crescimento de formas servis de trabalho, em detrimento

das ocupações em atividades ligadas a modernização técnica e produtiva. Contrapressão da reforma no papel do Estado: A reforma no papel do Estado representou também uma contrapressão no mercado de trabalho no Brasil, na medida em que implicou na destruição de milhares de postos de trabalho ligados ao setor produtivo e estatal (cerca de 550 mil, durante a década de 90) além das demissões e terceirizações ocorridas em função da reforma administrativa. Se durante a década de 70 12% da ocupação total era absorvida pelo setor público, na década de 80 esse número cai para apenas 8%.<sup>70</sup>

## 2.5 Políticas Públicas de trabalho no Brasil

No Brasil o surgimento das políticas de emprego se deu na primeira metade do século XX, em associação direta com a Revolução de Trinta. As medidas governamentais, no entanto, se concentraram “na ampliação de novos empregos assalariados protegidos pelas leis sociais e trabalhistas, muito mais do que na garantia da proteção ao desempregado”, como se pode observar na criação das primeiras escolas de formação profissional, do chamado sistema “S”, na década de 1940. A introdução de medidas que visassem o tratamento social do desempregado ocorreu apenas durante as décadas de 1960 e 1970, como a criação do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) em 1967 e do SINE (Sistema Nacional de Emprego), em 1975.

O nível de desemprego esteve relativamente baixo entre as décadas de 1930 e 1970, em função do crescimento econômico do período. No entanto, conforme vimos, a situação se altera drasticamente a partir da década de 80 com a recessão econômica. Contudo, segundo Pochmann (2008), a ação do governo frente à nova situação do mercado de trabalho, não passou de umas poucas iniciativas de caráter emergencial, como a criação do seguro-desemprego (1986) e a redução da jornada de trabalho (1988). A análise de Pochmann aponta ainda para a não criação de um sistema público nacional de emprego, o que inclui “medidas articuladas e integradas entre si e universalizadas para o conjunto do mercado de trabalho (formal e informal)”, como ocorreu em outras nações industrializadas. Aqui, o que ocorreu foi

---

<sup>70</sup> Mesmo na década de 70 o número de trabalhadores do setor público no Brasil poderia ser considerado baixo se comparado aos países desenvolvidos, onde o número de funcionários públicos correspondia a bem mais que 16% da ocupação total.

meramente uma “agregação de iniciativas”. Tendência que permanece na década de 90 nas ações governamentais surgidas para o enfrentamento do desemprego.<sup>71</sup> Na realidade houve um aprofundamento da “fragmentação das ações em diversas instituições sem coordenação, com maior pulverização dos recursos e ainda reduzida escala de cobertura”, caracterizando um ambiente de “desarticulação e desintegração, com desperdícios, baixa eficácia e pequena eficiência”.

Ainda mesmo diante da grave crise de emprego que se instalara (a pior em toda a história do país), os gastos do governo com políticas de emprego foram muito baixos.<sup>72</sup> No ano 2000, por exemplo, a Espanha, que teve um índice de desemprego um pouco abaixo do registrado no Brasil na mesma época, comprometeu 2,6% de seu PIB com políticas de emprego, enquanto que no Brasil o gasto equivaleu a menos de 1% do PIB.<sup>73</sup>

Mas o mau comportamento do governo frente ao desemprego e às políticas de emprego não para por aí. No ano de 1995 o desemprego no Brasil chegou a atingir 4,5 milhões de trabalhadores. Porém o governo federal investiu apenas 0,62% do PIB com políticas de emprego. E, apesar de o desemprego ter mais que dobrado nos cinco anos seguintes, atingindo cerca de 11,5 milhões de trabalhadores, apenas 0,89% do PIB foi comprometido com políticas de emprego.

---

<sup>71</sup> Dentre as novas ações do governo, surgidas na década de 90 visando o combate ao desemprego, estão o Planfor (Programa Nacional de Formação Profissional), Proger (Programa de Geração de Emprego e Renda), Proemprego (Programa de Emprego) e ainda iniciativas de empréstimos do BNDES.

<sup>72</sup> Somente no período entre 1995 e 2000 houve um crescimento do desemprego de 155,5%, ou seja, mais de sete milhões de pessoas ficaram desempregadas.

<sup>73</sup> “Em países com baixas taxas de desemprego, inferiores a 5% do total da População Economicamente Ativa (PEA), como Suécia, Dinamarca e Holanda, os gastos com políticas de emprego superam os 4% do total do PIB”. (POCHMANN, 2008, p.35).

### 3 GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA – RETOMADA DO ESTADO E DA ECONOMIA: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA OS JOVENS

*Era preciso, primeiro, tirar a economia do buraco.*

Lula

Após ter disputado a presidência nos anos de 1989, com Collor, e 1994 e 1998, com Fernando Henrique Cardoso, Lula sai vitorioso das eleições de 2002 e inicia seu governo no ano de 2003 debaixo de muita expectativa, por parte das forças de esquerda que o apoiaram até aquele momento e que, pela primeira vez tinham diante de si a possibilidade de ver se materializar um governo diferente dos que vinham se constituindo desde a redemocratização, que seguisse um caminho que não fosse o da inserção internacional passiva e subordinada, ou da adesão incondicional aos ditames dos organismos internacionais, como o FMI e BM. Um caminho alternativo ao neoliberalismo, suas políticas, e péssimas conseqüências, conforme se constata na década de 90 no Brasil.

O início do governo Lula foi marcado pela instabilidade no campo econômico, gerada pelo aumento do chamado “risco Brasil”, ocorrido em função de todo alarde que se gerou em torno da ascensão de um governo de esquerda. Durante a disputa eleitoral de 2002 as forças opositoras a Lula argumentavam que este e sua equipe não estariam preparados para governar. Juntamente com o argumento da “incompetência” buscava-se disseminar, através dos programas eleitorais, o “medo do desconhecido”. (MERCADANTE, 2010)

No entanto se “a esperança venceu o medo”, conforme destacado pela propaganda do governo então eleito, este tinha ainda que enfrentar a recessão econômica e lidar com os juros altos, péssimos índices sociais e aumento da inflação, ocorrido no final do governo FHC. Além do aumento do desemprego, da precarização do trabalho e da desigualdade social.

A despeito de toda especulação e expectativas geradas em torno do novo governo, o que se assistiu no começo do governo Lula foi a continuidade da política econômica adotada pelo governo anterior. Como aponta Sader (2004):

Desde seu começo, o governo Lula colocou como norte imediato a aprovação das reformas previdenciária e tributária e pôs toda sua capacidade de gerar força política para conseguir esta aprovação no Congresso (...) Pelos cálculos do governo, a aprovação dessas reformas e a continuidade na política econômico-financeira levaria à baixa do “risco Brasil”, o que por sua vez levaria à baixa da taxa de juros, à chegada de capitais e à retomada do desenvolvimento. (SADER, 2004, p.74)

Essa opção governamental, teoricamente apenas inicial, gerou descontentamento e decepção por parte de muitos militantes de esquerda e intelectuais, que vinham apoiando o novo governo em sua luta política ao longo dos anos. Para esses indivíduos teria havido uma “traição” por parte do governo Lula, na medida em que “não teria cumprido com as esperanças de rompimento com a estratégia neoliberal e teria se resignado ante o pensamento único<sup>74</sup>” (CARCANHOLO, 2010). Todavia, essa não ruptura brusca com o governo anterior, na realidade, já vinha sendo sinalizada desde a campanha eleitoral, como se pode perceber na conhecida “Carta ao Povo Brasileiro”.<sup>75</sup> Documento no qual o então candidato Lula e sua equipe firmam o compromisso de manter, dentre outros elementos, os contratos firmados na economia, caso Lula fosse eleito.

Aloizio Mercadante (2010) chama a atenção para o fato de que o documento firmado teria sido lançado em meio a um “poderoso ataque especulativo financeiro contra o Real”, com uma crescente fuga de capitais, desvalorização cambial e aumento da pressão inflacionária. Tal ataque teria sido impulsionado pelas “incertezas geradas pela eventual vitória de um candidato de perfil popular como Lula” e pela “estratégia do medo impulsionada pela candidatura PSDB-Serra”, que acabava por piorar a já “grave fragilidade macroeconômica do país”. Mercadante afirma ainda que:

Na “Carta ao Povo Brasileiro”, lançada em julho de 2002, abdicávamos publicamente de uma estratégia de ruptura e assumíamos o compromisso com uma transição progressiva e pactuada para o novo modelo de desenvolvimento. O compromisso com a estabilidade econômica era apresentado como inegociável e o regime de metas inflacionárias, o câmbio flutuante, o superávit primário e o respeito aos contratos eram claramente incorporados ao programa de governo. (MERCADANTE, 2010, p.37)

<sup>74</sup> Behring (2008, p.66), define o *pensamento único* como sendo: “um conjunto sistemático de idéias e medidas difundidas pelos meios de comunicação de massas, mas também dentro dos ambientes bem pensantes, estes últimos assaltados por profundos pragmatismo e imediatismo”.

<sup>75</sup> A “Carta ao Povo Brasileiro” foi redigida por Aloísio Mercadante, Antonio Palocci, Glauco Arbix e Luiz Dulci, na sede nacional do PT, sob a supervisão de Lula, e lançada durante a campanha presidencial. (MERCADANTE, 2010).

Desta forma, constituiu-se uma estratégia de governo composta por dois momentos diferenciados. Segundo o discurso governista, devido à crise econômica vivida naquele período, e à necessidade de enfrentamento dos problemas herdados do governo anterior, a chamada “herança maldita”<sup>76</sup>, o governo teve de adotar, inicialmente, medidas que fossem de encontro à estabilização econômica. Ou seja, dada a conjuntura, era necessário que o governo se voltasse, num primeiro momento, para as questões econômicas, mas sem nenhuma “ruptura”, o que significava, em outras palavras, dar continuidade ao modelo econômico anteriormente adotado. Então, no momento seguinte, o governo se voltaria para estratégias de desenvolvimento, propriamente ditas, com a implementação de um “novo modelo de desenvolvimento”, mas dentro de uma “transição progressiva e pactuada”. Um dos objetivos deste movimento estratégico seria assegurar a “governabilidade democrática” durante a gestão de Lula.

Para Mercadante, entre as diferentes tônicas que marcam as duas gestões do governo Lula, com o esforço, num primeiro momento, de “reverter o processo de desestabilização e reativar a economia a partir do impulso às exportações”, e, no segundo mandato, mais focado na “aceleração do crescimento e na construção das bases endógenas para sua sustentação”, haveria um “elemento básico comum”, que consistiria na “concomitante implementação de uma política consistente de distribuição de renda e inclusão social”. Seria esse elemento comum o responsável por conferir “especificidade à estratégia inovadora adotada pelo governo”.

### 3.1 Reforma da Previdência

Quanto ao processo de reformas que vinham sendo implementadas no Brasil, Carcanholo (2010) afirma que no governo Lula houve não somente uma continuidade, mas ainda a implementação de novas reformas que até então se encontravam inconclusas, como a da previdência, a trabalhista e sindical. Para o autor este direcionamento adotado pelo novo governo também já estava sinalizado na “Carta ao Povo Brasileiro”, na medida em que nela o governo demonstrava que acataria o acordo feito durante o governo FHC (em agosto de 2002) com o FMI,

---

<sup>76</sup> Segundo Carcanholo (2010, p.112) a dita “herança maldita” seria “definida pelas armadilhas construídas pelo processo de abertura e desregulamentação da economia, e que produziram os resultados pífios dos anos 90 e início do século XXI”.

assim como tudo o que nele estava implícito, o que incluiria a manutenção das reformas. De fato o governo Lula optou por manter esse acordo na revisão que este teve em março de 2003.

No que tange à questão previdenciária esta, segundo Mercadante (2010), teria evoluído durante a gestão de Lula por meio de diferentes ações, como o lançamento do Simples Nacional<sup>77</sup>, o Programa do Microempreendedor Individual<sup>78</sup> e o desempenho alcançado pelos Fundos de Previdência Complementar Fechada. A reforma da previdência no setor público, promovida pelo governo logo no princípio, teria sido uma “importante reforma”, responsável pela eliminação de “privilégios e distorções” que vinham ocorrendo. A reforma do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) teria como finalidade “garantir a sustentabilidade e equidade entre os regimes previdenciários, público e privado”. No caso do que Mercadante denomina de “mudanças gerenciais” promovidas no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) teriam como objetivo a “melhoria da gestão e do atendimento à população, o equilíbrio do fluxo de financiamento do sistema e a operacionalização das medidas voltadas ao aumento da cobertura social”.

Na prática, com o ciclo de reformas da previdência social, que se inicia no governo FHC, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 20/1998, o critério do tempo de serviço é substituído pelo de tempo de contribuição, extinguiu-se a aposentadoria proporcional por tempo de serviço e a aposentadoria especial para professores universitários, dentre outros fatores, dos quais queremos destacar a polêmica mudança na forma e se calcular os benefícios do RGPS, com a adoção do “Fator Previdenciário”, onde passam a ser combinados no cálculo o tempo de contribuição e a idade para a aposentadoria.

Durante o governo Lula há uma nova proposta de reforma do RPPS, que, segundo Mercadante, se deveu à “persistência do risco potencial de futuros desequilíbrios”, na medida em que, apesar das mudanças feitas até então, os gastos previdenciários teriam continuado a aumentar. A nova proposta vai então resultar na Emenda Constitucional nº 41/2003. Com essa nova reforma do Regime Próprio há o “aumento do tempo mínimo de idade para aposentadoria dos atuais servidores (...)”,

---

<sup>77</sup> Que teria contribuído para a formalização e redução de encargos das micro e pequenas empresas.

<sup>78</sup> Que incentivaria a “formalização dos trabalhadores do mercado não regulado, especialmente prestadores de serviços”.

definição de novas regras para o cálculo das aposentadorias e pensões (...), aplicação do teto do Regime Geral para futuros servidores públicos”, dentre outros.<sup>79</sup>

Algumas medidas foram tomadas pelo governo no sentido de alargar a cobertura previdenciária, especialmente dos segmentos de baixa renda, com a adoção do Plano Simplificado de Previdência Social, a Formalização do Emprego Doméstico, a Consolidação da Previdência Rural, a adoção do Simples Nacional em substituição ao Simples<sup>80</sup> e a adoção do MEI (Microempreendedor Individual).

Contrariando a afirmativa governista de que a reforma teria sido encaminhada “sem ferir direitos adquiridos de aposentados, pensionistas e servidores em atividade”<sup>81</sup>, Araújo (2006) atesta que para os servidores públicos houve, de fato, a “supressão de muitos direitos”, com abrupto aumento de sete anos na idade mínima para a aposentadoria integral, como em muitos casos. Além da supressão da paridade e o estabelecimento de contribuição para aposentados e pensionistas, por exemplo. Contudo, no referente às mudanças ocorridas no regime geral de previdência (INSS), não houve a supressão de direitos, mas sim alguns avanços, com o reajuste do salário mínimo e reajuste dos benefícios de aposentados e pensionistas, inclusão do segundo idoso da família no BPC (Benefício de Prestação Continuada), mudança da data-base de recebimento para aposentados e pensionistas, reativação dos conselhos de previdência, fim da perda da qualidade de segurado<sup>82</sup>, etc.

Soares (2004), em sua crítica à reforma da previdência, nos chama a atenção para a base dos argumentos que defendem esse movimento, que são, conforme vimos no capítulo anterior, o do déficit sistêmico da previdência, e o de que ela seria necessária para que houvesse o retorno ao crescimento. No que tange à construção do argumento do déficit da previdência, a autora questiona o fato de que ao se basear simplesmente numa “comparação entre a arrecadação sobre a folha de salários e os benefícios pagos”, não leva em consideração pontos como: a) a não contabilização da contrapartida fiscal do tesouro (Encargos Previdenciários da União) – em se tratando do Regime Próprio dos Servidores, b) a rápida elevação do

---

<sup>79</sup> Mercadante, 2010, p.289.

<sup>80</sup> Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte.

<sup>81</sup> Idem, p.289.

<sup>82</sup> Que possibilitou que milhares de ex-segurados tivessem acesso à aposentadoria. Para mais detalhes ver Araújo, 2006, p.162-164.

déficit do Regime Geral, em função do “impacto da recessão e do desemprego sobre a folha de salários”, c) falta ainda se levar em consideração a seguridade social como um todo, o que engloba múltiplas fontes contributivas, já que, na realidade, o “orçamento da seguridade mantém-se sistematicamente superavitário, mesmo quando se incluem nele todos os gastos com o funcionalismo público”. Com relação ao argumento de que sem a reforma o país não conseguiria crescer e se desenvolver, Soares afirma que, na realidade “esta afirmação esconde a verdadeira natureza da crise fiscal do Estado, abraçando a tese de que as dificuldades das instituições ligadas ao bem-estar (...) são as causadoras da crise econômica”. Na concepção da autora seria justamente o oposto.<sup>83</sup>

### 3.2 Abertura comercial

Com a crise vivida de 2002 a opção do novo governo diante da desestabilização da economia foi a de adotar políticas restritivas, tanto na área monetária quanto na área fiscal, no intuito de reverter essa situação. Este teria sido o motivo do pífio crescimento do PIB no primeiro ano do governo Lula (apenas 1,15%). Porém, Mercadante (2010) considera que a adoção inicial das políticas restritivas foi importante na medida em que possibilitaria “a criação de um ambiente macroeconômico propício à retomada dos investimentos e da produção”. Como reflexo das políticas adotadas se tem então, já no ano seguinte (2004) um “movimento de reativação” da economia, com um crescimento do PIB de 5,7%. Dado o “excesso de cautela e rigidez da política”, há em seguida uma diminuição no ritmo de crescimento. Situação que se transforma no ano de 2006, quando “o país ingressaria em um novo ciclo de aceleração do crescimento”, que se estenderia até o final de 2008, quando o país começa a sofrer os efeitos da crise financeira e econômica internacional.

Por outro lado, durante o governo Lula teria havido ainda uma “redução da vulnerabilidade externa da economia”. O processo de abertura comercial e financeira, que se inicia na década de 1990, somado à adoção de um câmbio fixo e sobrevalorizado e à taxa básica de juros elevada, característicos da política de estabilização de preços do plano Real, acabou por ampliar o (conhecido)

---

<sup>83</sup> Soares, 2004, p.13.

desequilíbrio das contas externas do Brasil, especialmente no período de 1995/98. No entanto, segundo Mercadante, durante o Governo Lula a situação de “estabilidade de preços”, alcançada com o Plano Real, evoluiu para uma situação de “estabilidade macroeconômica”, com a significativa redução do endividamento externo e aumento das reservas em divisas, que teriam tornado “a economia mais resistente às flutuações dos preços e dos mercados financeiros internacionais e menos dependente das fontes externas de financiamento”. A redução da vulnerabilidade externa da economia teria se dado, principalmente, devido:

A dinamização das exportações e geração de superávits significativos na balança comercial, a redução da instabilidade financeira associada à dinâmica do processo de globalização e a acentuada redução do peso da dívida externa em relação à economia do país. (MERCADANTE, 2010, p.79)

A mudança na balança comercial durante o governo Lula, com o alcance de “superávits fiscais expressivos”, teria se dado graças ao investimento do governo no aumento das exportações e também à mudança do foco no que tange ao intercâmbio comercial, com a ampliação das “relações com parceiros de importância estratégica”, como a América do Sul, China e Oriente Médio. A geração dos superávits durante o governo Lula e seu impacto nas contas externas, sinalizaria para uma mudança radical no modelo de financiamento da economia, na medida em que o modelo adotado durante o Governo FHC “resultava na geração de déficits comerciais e absorção de recursos externos”. Os saldos positivos alcançados nos anos de 2001 (US\$ 2,6 bilhões) e 2002 (US\$ 13,1 bilhões) teriam sido, na realidade, consequência, em sua maior parte, da redução das importações, ao invés do aumento das exportações. A maior diversificação e ampliação das relações comerciais com parceiros estratégicos, como a América Latina, teria propiciado que houvesse uma substancial redução na dependência em relação ao mercado norte-americano. As exportações brasileiras para os EUA no ano de 2002, por exemplo, correspondia a 25,3%. Já em 2008 esse número cai para 13,9%. Nesse mesmo período as relações comerciais com o Mercosul dobraram, passando de 5,5% para 11%. Já em relação à Ásia subiu de 14,6% para 18,7%, sendo que no que tange

especificamente às relações comerciais com a China o aumento foi de 4,2% para 8,3%, ou seja, o dobro.<sup>84</sup>

Mercadante aponta que:

A expansão e a desregulamentação dos mercados financeiros à escala global haviam tornado muito instáveis os movimentos do capital financeiro internacional. E, simultaneamente, a abertura financeira da economia brasileira, resultante das políticas adotadas no período 1990/2002, havia elevado sua exposição a esses movimentos e reduzido a capacidade de intervenção, preventiva ou corretiva, do Estado. (2010, p.84).

Assim sendo, a manutenção do “tripé” da política econômica, baseado no regime de câmbio flutuante, no sistema de metas de inflação e na geração de superávits primários<sup>85</sup>, pelo governo Lula, “não assegurava (...) condições adequadas de gestão dos riscos envolvidos na dinâmica do sistema financeiro globalizado”, apesar de se mostrar eficaz no que se refere ao controle da inflação. Nessa medida o governo Lula adota o que Mercadante denomina de “estratégia defensiva”, buscando construir uma espécie de “colchão amortecedor de eventuais movimentos de desestabilização cambial ou financeira”. Na prática o que houve foi uma intensificação da intervenção do Banco Central no mercado de câmbio, com crescente acumulação do volume de reservas internacionais.

A geração dos superávits comerciais contribuiu para a diminuição do financiamento externo da economia. Houve ainda, não só a estabilização como uma reversão no quadro de endividamento brasileiro, com uma redução da dívida externa bruta de 41,8% do PIB, no ano de 2002, para 12,6% do PIB, em 2008. No que concerne à dívida externa líquida a queda foi de 32,7% para 1,8% do PIB nos respectivos anos. O Brasil passou da posição de devedor para o de credor do FMI, conforme amplamente divulgado pelo governo durante a crise de 2009.

### 3.3 O “novo padrão de crescimento da economia”

Conforme já afirmamos, o período da industrialização foi marcado por um forte crescimento da economia. Por outro lado, foi também marcado pelo crescimento da desigualdade. O período seguinte (duas décadas finais do século

<sup>84</sup> Para mais detalhes, consultar: “Gráfico da estrutura das exportações por países e blocos econômicos”, em Mercadante, 2010, p. 82.

<sup>85</sup> Este sistema havia sido implantado a partir da crise cambial de 1999.

XX) foi marcado então por crises, aumento exponencial da inflação e baixo crescimento econômico. Mercadante (2010) defende que, durante o governo Lula, o crescimento econômico teve um novo impulso, porém com resultados diferentes, na medida em que, dada uma série de ações do governo<sup>86</sup>, este teria conseguido “romper a inércia e irregularidade do crescimento e reverter a tendência à concentração de renda e à ampliação das desigualdades sociais”. Em outras palavras, se teve, pela primeira vez no país, um crescimento econômico associado à distribuição de renda.

Com o novo ciclo de crescimento econômico, o qual teria se consolidado a partir do ano de 2006, há uma ampliação da taxa de ocupação, acompanhada de um movimento de formalização do mercado de trabalho:

Entre 2003 e 2008 foram criados, sob regime celetista, 7,7 milhões de novos postos de trabalho, e o número de trabalhadores com carteira assinada, nas regiões metropolitanas, cresceu 26%, elevando a participação desse segmento na ocupação total a 48,9% (era de 45,6% no final de 2002). (MERCADANTE, 2010, p.104-105).

Dentre os fatores que contribuíram para a distribuição de renda e diminuição das históricas desigualdades sociais estariam a política de valorização do salário mínimo, e os programas e políticas de transferência de renda, como o bolsa família, o BPC (Benefício de Prestação Continuada), a ampliação da cobertura e dos benefícios do sistema previdenciário, a democratização do crédito e a reforma agrária. Segundo Mercadante “a convergência dessas políticas se traduziu em um melhoramento expressivo de vários indicadores sociais e foi particularmente relevante para a diminuição da pobreza”, cuja redução chegou a mais de 30%. Entre os anos de 2003 e 2008 cerca de 20 milhões de brasileiros foram retirados da condição de pobreza. Ainda que o aumento da renda per capita tenha se dado entre todos os segmentos da população, o crescimento maior se deu entre os mais pobres (43,5%). A explicação para esse movimento residiria tanto no “aumento da formalização do emprego” quanto no “impacto das políticas de renda”:

---

<sup>86</sup> Como a “retomada dos investimentos públicos, a reconstrução do sistema de crédito interno, as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, os estímulos ao setor privado dirigidos à expansão dos investimentos, do a produção e das exportações, (e) as políticas de renda e de inclusão social”. (MERCADANTE, 2010, p.100).

Em 2008, a extrema pobreza foi reduzida à metade dos índices de 2003. Alcançamos em cinco anos o primeiro Objetivo do Desenvolvimento do Milênio (ODM), meta originalmente estabelecida para o período de 25 anos. Sob a bandeira da cidadania e da inclusão social, as transferências governamentais no governo Lula foram responsáveis por um terço dessa redução da desigualdade. (MERCADANTE, 2010, p.115).

Mercadante assinala que outro diferencial do governo Lula em relação ao governo anterior, seria sua postura em relação aos bancos públicos. Além de não dar continuidade ao processo de privatização, enxugamento e enfraquecimento das instituições financeiras públicas, o governo passa a investir nestas instituições, visando sua preservação e fortalecimento. Além de promover a consolidação institucional e financeira dos bancos públicos, o governo ainda teria ampliado seu espaço de atuação e redefinido o papel destes na “dinamização da economia e na implementação das políticas de inclusão social”, as quais constituiriam, desde o primeiro ano do governo Lula, “um dos eixos da estratégia de desenvolvimento do país”.

Na prática o governo “redefiniu e ampliou o espaço de atuação do BNDES, resgatando sua função histórica de banco de desenvolvimento”, redemocratizou o acesso ao crédito, via Banco do Brasil, “popularizando-o”<sup>87</sup>, além de resgatar seu “papel de agente financeiro chave a implementação das políticas públicas”; ampliou o papel da Caixa Econômica Federal (CEF), “principal parceira do Ministério das Cidades (MCidades) na implementação dos programas de habitação, destinados à população de baixa renda”.<sup>88</sup>

A agricultura sempre desempenhou um papel importante para a economia brasileira. Durante o governo Lula essa atividade teve um papel estratégico, mediatizando tanto políticas de estabilização econômica, como de crescimento e distribuição de renda. A agricultura foi o principal responsável pelo bom desempenho da balança comercial, na medida em que garantia a manutenção dos superávits fiscais criava, segundo Mercadante, “condições para que o país pudesse reduzir a vulnerabilidade externa da economia”. Para se ter uma idéia do crescimento da importância deste setor, as exportações agrícolas aumentaram nada menos que 189% entre os anos de 2002 e 2008, saltando de US\$ 24,8 bilhões para US 71,8

---

<sup>87</sup> “O Banco do Brasil contribuiu de forma decisiva para mitigar os efeitos da crise internacional que atingiram o país no segundo semestre de 2008, ampliando sua oferta de crédito em um momento em que tanto o Sistema Financeiro Nacional quanto o Internacional evitavam a concessão de novos empréstimos”. (MERCADANTE, 2010, p.151)

<sup>88</sup> Idem, p.145-151.

bilhões, elevando o Brasil à posição de “segundo maior exportador de alimentos e matérias-primas do mundo, superando o Canadá e a China e ficando atrás somente dos Estados Unidos”.<sup>89</sup>

A administração pública do governo Lula, segundo Mercadante, seria outro ponto que marcaria a diferenciação deste governo e de seu antecessor. Enquanto o governo FHC buscou efetivar uma “reforma constitucional-administrativa”, baseado na ideologia neoliberal de “Estado Mínimo” e de “prevalência do mercado” o governo Lula teria promovido uma “reorganização” da administração pública, onde teria se buscado resgatar a dimensão social do Estado.

Essa mudança na perspectiva sobre o papel do Estado teria se revelado, na prática, a busca de uma “profunda requalificação da ação estatal”, com uma política de valorização dos servidores públicos, ampliação do quadro de funcionários via concursos públicos, além do esforço em substituir os empregados terceirizados que atuam em atividades finalísticas por trabalhadores concursados.<sup>90</sup> A contratação de servidores qualificados, por meio de concurso público seria indispensável para “impulsionar a concepção do Estado associada ao Novo Desenvolvimentismo”, a qual exigiria “o resgate do planejamento e competência da gestão para implantação das políticas públicas”.<sup>91</sup>

### 3.4 O Novo Desenvolvimentismo

Conforme dissermos anteriormente, o Brasil foi marcado no século XX por um período de forte crescimento econômico, associado ao desenvolvimento industrial, com forte investimento do Estado em setores estratégicos. O desenvolvimentismo declina por volta dos anos 70 e segue-se então uma fase de desmantelamento do Estado, com a ascensão do ideário neoliberal no final do século. Já no início do século XXI, há pela primeira vez na história do Brasil, a ascensão de um governo de

---

<sup>89</sup> Mercadante, 2010, p.169.

<sup>90</sup> A despeito desconhecidas críticas ao suposto “inchaço” do Estado, estudo do IPEA do ano de 2009 revelou que o Estado brasileiro não só não está “inchado”, como, na realidade, em comparação com outros países, mesmo da América Latina, possui dimensões modestas. No ano de 2005, por exemplo, a proporção de trabalhadores com empregos públicos em relação ao total de ocupados em Portugal era de 15,1%, nos Estados Unidos era de 14,8%. Já na Suécia e Dinamarca essa proporção chega a dobrar, alcançando a marca de 30,9% e 39,2%, respectivamente. Já o Brasil possuía na época apenas 10,7% de sua população total ocupada, trabalhando em um emprego público. Menos que Paraguai (13,4%) e Argentina (16,25%), por exemplo. (idem, p.61-63).

<sup>91</sup> Idem, ibidem.

esquerda. Sua proposta era retomar um “novo projeto de desenvolvimento nacional”, fundamentado na “participação popular na constituição de um mercado interno de consumo e massa e na inclusão social”.<sup>92</sup>

Apesar de dar prosseguimento à política econômica estabelecida pelo governo anterior, tida como “necessária” para estabilização da economia e para governabilidade do novo governo, seu posicionamento no que concerne ao papel do Estado na Economia teria sido “extremamente diferente do proposto e praticado pela administração anterior”, na medida em que, não só não deu prosseguimento ao processo de privatização que vinha sendo executado, como promoveu o fortalecimento tanto das empresas como das instituições financeiras públicas, além de expandir o investimento público, retomar o planejamento estratégico, recuperar a política industrial, buscou valorizar a função pública, dentre outros. Desse modo as políticas adotadas caracterizariam um:

Novo padrão de intervenção do domínio econômico (...) uma espécie de produto híbrido que preserva a função do Estado de guardião do marco macroeconômico e resgata, da concepção desenvolvimentista, suas prerrogativas como instância de regulação das relações econômicas e de orientação e planejamento do desenvolvimento econômico e social. (MERCADANTE, 2010, p.177).

Outra característica do Estado Neo-Desenvolvimentista, e que o diferencia do Estado Desenvolvimentista e Neoliberal, seria a “regulação do processo de distribuição de renda”, visando o combate à pobreza e a “homogeneização social do país”. Nessa medida:

A matriz conceitual que sustenta o novo modelo de intervenção rompe com a visão economicista que tanto no desenvolvimentismo quanto no neoliberalismo tratavam o social como elemento residual, objeto, quando muito, de ações e programas de caráter assistencialista. (MERCADANTE, 2010, p.177)

Segundo Mercadante (2010) é somente com o governo Lula que o Brasil passou a combinar crescimento econômico sustentado, estabilidade econômica, distribuição de renda, consolidação da democracia, liderança na agenda ambiental e um crescente protagonismo internacional. Apesar das semelhanças, ou seja, da continuidade à diversas políticas e ações do governo FHC, teria havido de fato, um

---

<sup>92</sup> Mercadante, 2010, p.24-25.

rompimento com o modelo econômico e social deste governo. Ou seja, o governo Lula teria realmente alcançado êxito em sua proposta de “transição progressiva e pactuada para o novo modelo de desenvolvimento”, que, diferentemente do Desenvolvimentismo do século passado, modelo no qual se inspira, teria se “centrado na distribuição de renda, inclusão social e combate à pobreza”.

### 3.5 Política industrial no Governo Lula

Sempre presente na agenda governamental durante o desenvolvimentismo, enquanto uma chave importante para o crescimento econômico, a política industrial foi cada vez mais sendo posta de lado, à medida que as conjunturas, nacional e internacional, foram sofrendo grandes transformações no final do século passado. Situação que se agrava ainda mais nos anos 90, com a ascensão da ideologia neoliberal e sua concepção de Estado Mínimo. É neste contexto que a política industrial chega à obsolescência no Brasil.

Mercadante (2010) atesta que, buscando resgatar o desenvolvimento industrial, o governo Lula lança no começo de 2004 a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), visando “modernizar a matriz tecnológica do setor e induzir a expansão da produção e da competitividade das exportações brasileiras”. Outro ponto foi um maior apoio às micro e pequenas empresas, e a criação, em dezembro de 2006, do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Já no segundo mandato, o governo lança, em maio de 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). O objetivo central dessa nova proposta de política industrial era dar sustentabilidade ao ciclo de crescimento econômico que se inicia no Brasil em 2006. Mercadante destaca cinco aspectos que sinalizam relevantes mudanças na evolução da indústria e do comércio exterior no período de 2003-2008: a *aceleração do crescimento da produção industrial*, que em apenas cinco anos (2004-2008) cresceu 25,5%,<sup>93</sup> a *reversão da tendência à redução do emprego industrial*, que cresceu 17,3% (2004-2008)<sup>94</sup>, *aumento da participação dos setores de maior intensidade tecnológica na produção da indústria de*

---

<sup>93</sup> Essa média é semelhante a alcançada nos 14 anos que precedentes (1990-2003).

<sup>94</sup> Entre 1992 e 2003 o nível de emprego no setor industrial foi reduzido em 24,9%.

*transformação*<sup>95</sup>, *forte aceleração das exportações de bens industriais*, que entre 2002 e 2008 cresceram 191,6%<sup>96</sup>, e *aumento expressivo das exportações de alta e média tecnologia/redução do conteúdo tecnológico das exportações totais*. A tendência contraditória deste último item se explica no crescimento muito acentuado nas exportações de produtos não industriais (379%), o que pesou na média final das exportações totais. O crescimento da indústria de alta tecnologia no mesmo período (2003/2008) foi de 94%, e de indústria de média-alta tecnologia foi de 210%.

### 3.6 Política social no governo Lula

Com o governo Lula a questão social passa a ganhar certo destaque na agenda governamental por meio, tanto dos programas sociais quanto dos de transferência de renda, como a política de recuperação do salário mínimo e o Programa Bolsa Família, por exemplo.

Durante muito tempo o aumento do salário mínimo havia sido freado e regulado com base na famosa premissa de que geraria um aumento da inflação, o que deveria ser evitado. O governo propôs-se a recuperar o valor real do salário mínimo através de uma política de longo prazo. O salário mínimo, que em abril de 2002 equivalia a R\$ 200,00, em abril de 2003 passa a valer R\$240,00 e chega em janeiro de 2010 correspondendo a R\$510,00, após reajustes anuais. Durante o governo Lula o salário mínimo teve um aumento real de 53,67%, contribuindo para uma melhora expressiva no poder de compra da população. Em 1995, por exemplo, a compra da cesta básica comprometia quase 90% da renda líquida de um trabalhador que recebesse um salário mínimo. Já em novembro de 2009 essa proporção cai para 45%, ou seja, a compra da cesta básica consumiria menos da metade do salário, quando antes consumia quase todo o salário, sobrando pouco para os outros gastos. No início do governo Lula, com um salário mínimo, um trabalhador poderia comprar quase uma cesta básica e meia (1,4), já no último ano de seu mandato um salário mínimo possibilitava a compra de mais de duas cestas básicas (2,2). Como destaca Mercadante:

---

<sup>95</sup> Entre 2003 e 2008 o crescimento acumulado da produção de produtos de alta intensidade tecnológica foi de 52,6%, os de média-alta 48,0%, os da indústria de transformação 24,7%, e os de média-baixa 14,2% e os de baixa intensidade tecnológica 8,8%.

<sup>96</sup> A média de crescimento no período anterior (1996-2002) foi de apenas 21,9%.

Ao contrário do que pontificavam os críticos, a recuperação progressiva e sustentada do salário mínimo não afetou a estabilidade econômica. Ela não apenas se revelou compatível com o controle da inflação e o equilíbrio do gasto público, como contribuiu decisivamente para o processo de distribuição de renda. (2010, p.245-246)

Outro elemento que recebeu destaque durante o governo Lula foi o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003 a partir da unificação de cinco programas já existentes: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Cartão Alimentação.<sup>97</sup> Criou-se então um Cadastro Único (CadÚnico) para atender todas as famílias, aumentar a eficiência e evitar disparidades no recebimento de benefícios (como por exemplo uma família recebendo vários benefícios e outra sem receber nenhum). É papel dos municípios fazer a identificação e cadastro das famílias no CadÚnico. O público-alvo são as famílias em situação de extrema pobreza<sup>98</sup> e em situação de pobreza<sup>99</sup>, que tenham crianças. Estão associadas ao Programa algumas contrapartidas por parte das famílias beneficiárias, como por exemplo a frequência escolar das criança, e acompanhamento nutricional e de saúde. A cobertura do Programa passou de 3,6 milhões de famílias, quando foi criado, em 2003, para 12,4 milhões de famílias em 2009. Para Mercadante o PBF “figura ao lado do salário mínimo, como um dos mais importantes instrumentos de distribuição de renda”. Além disso ainda teria ajudado a “amenizar os efeitos da crise econômica e financeira global sobre os segmentos mais vulneráveis da população brasileira”.

### 3.7 Políticas de trabalho e renda

*O anacronismo neoliberal fez prevalecer no Brasil, por certo tempo, um verdadeiro paraíso da improdutividade de ricos rentistas montados em cima da desvalorização do trabalho.*

M. Pochmann

Se ao longo de sua história o Brasil vem passando por diversas mudanças políticas, sociais e econômicas, a produção e reprodução das desigualdades vem, muitas vezes se mantendo constante, gerando a perpetuação da enorme

<sup>97</sup> O Cartão Alimentação, diferentemente dos outros programas, foi criado pelo governo Lula.

<sup>98</sup> Famílias com renda per capita de até R\$ 70.

<sup>99</sup> Famílias com renda per capita de até R\$140.

concentração de riqueza e poder. Entrementes, conforme assinala Pochmann (2010), os trabalhadores vem ainda sofrendo com a desvalorização do trabalho, sem que houvesse no Brasil, em sua trajetória econômica e social, um compromisso político com o pleno emprego da totalidade da força de trabalho, assim como uma distribuição equânime da renda nacional. Situação que se agrava a partir da década de 80, com a crise da dívida externa, e o direcionamento dado às políticas econômicas e sociais a partir de então, especialmente com o processo de financeirização da riqueza e ascensão das idéias neoliberais. Como resultado se tem o enfraquecimento do setor produtivo no Brasil e juntamente ele uma maior desvalorização do trabalho. Ainda, com a implantação do receituário neoliberal no Brasil na década de 90, “as bases internas de sustentação do crescimento econômico nacional foram sendo substituídas pela dependência externa, por meio das políticas de liberação comercial, financeira e produtiva”.<sup>100</sup>

O aumento das importações e o crescimento da dívida externa e interna acarretaram uma “perda de importância relativa da produção e do emprego nacional”. O peso da indústria no PIB em 1985 era de 34,2%. Já no ano 2000 era de apenas 17,2%. Além da queda no peso da indústria, entre os anos 1990 e 2002 há também uma queda no rendimento dos trabalhadores de 13,4%. A falta de políticas voltadas para a defesa, tanto da produção como do emprego nacional das décadas perdidas, em especial na década de 90, a despeito do “sucesso” da implantação do Plano Real (1994), contribuiu para a degradação do trabalho no Brasil, numa época em que quase a metade dos que entravam no mercado de trabalho não conseguiam nenhuma ocupação.

Com o governo Lula o Brasil ingressaria, segundo o discurso do governo, num novo modelo econômico e social, que Pochmann vai chamar de “modelo social-desenvolvimentista”, ou Novo Desenvolvimentista, com se convencionou chamar. A “reafirmação da soberania nacional, com profunda reorientação na inserção internacional”, “os compromissos firmados com o avanço do sistema produtivo (que) possibilitaram a expansão econômica nacional anual na média de 4,2%” e a “ampliação do gasto social de 19% para 22% do PIB” são, para o autor, importantes sinais de transição do modelo neoliberal para o social-desenvolvimentista. Como resultado do esforço do governo nessa nova direção se tem, no campo social, uma

---

<sup>100</sup> Pochmann, 2010, p.27.

queda na taxa de pobreza, e na desigualdade de renda do trabalho, assim como uma volta da mobilidade social.

Para Pochmann a negação do projeto neoliberal no Brasil teria se efetuado com a inflexão em três áreas fundamentais: o enfrentamento da vulnerabilidade externa, (com a diversificação dos parceiros comerciais, resolução da dívida externa líquida do setor público e criação do fundo soberano e ampliação das reservas internacionais); reformulação do papel do Estado, com a perspectiva de Estado como “estratégico para a reconstrução de um projeto de desenvolvimento econômico com distribuição de renda” (por meio da “elevação dos investimentos públicos em infraestrutura e energia”, assim como o “reforço das empresas e bancos estatais”, da “recomposição da remuneração e do emprego do funcionalismo público” e “criação de novas empresas públicas”); e ainda, o governo optou por privilegiar “a defesa do mercado interno por intermédio do ‘choque distributivo’” com uma política de rendas baseada na recomposição do salário mínimo, transferência de rendimento (como no caso da previdência e BPC, por exemplo) e da expansão do crédito, principalmente para pessoas físicas. Segundo o autor:

O compromisso político em torno da retomada do emprego nacional, aliado aos esforços de melhor repartição da renda nacional, especialmente para os segmentos populacionais mais vulneráveis, constituíram as principais referências de enfrentamento da condição de pobreza e da desigualdade da renda. (...) Entre março de 2002 e julho de 2009, a taxa de pobreza nas seis principais regiões metropolitanas do país caiu 28%. (POCHMANN, 2010, p.49)

Pochmann aponta ainda que a ascensão do governo Lula representou para o Brasil um resgate da “trajetória de construção do projeto de sociedade salarial”, iniciado com o desenvolvimentismo e interditado pela implantação da doutrina neoliberal no Brasil. As evidências em direção a esse retorno poderiam ser vistas em dois movimentos: o de crescimento do emprego assalariado e o de ascensão social.

Grande parte da mudança que vem ocorrendo na estrutura social brasileira está associada ao movimento de crescimento do emprego assalariado durante o governo Lula, especialmente no que se refere a empregos com carteira assinada. A cada dez novos postos de trabalho gerados durante aquele governo, oito correspondiam a empregos formais.

No caso do segundo movimento, a mobilidade se deu, principalmente, entre as pessoas de baixa renda, que entre 1997 e 2004 representavam quase 34% da

população, taxa que foi reduzida, a partir de 2005, passando para 26% no ano de 2008. Nesse período a base da estrutura social<sup>101</sup> encolheu 22,8%, o que significa que 11,7 milhões de pessoas ascenderam para estratos de maior renda. Ainda entre os anos de 2005 e 2008 se tem um forte movimento de ingresso de pessoas no estrato superior de renda<sup>102</sup>, equivalente a 11,5 milhões de pessoas. No caso do segundo estrato<sup>103</sup> o crescimento foi de sete milhões de pessoas.

### 3.8 Juventude e políticas públicas

Se no Brasil o auge do crescimento populacional se deu nas décadas de 1950 e 1960, quando se era comum encontrar famílias com cinco ou seis filhos, as décadas finais daquele século foram marcadas pelo que os demógrafos e especialistas em população chamam de “onda jovem”, ou seja, um período onde a faixa etária predominante, em relação ao total da população, pertence à juventude. Para se ter uma noção, na década de quarenta, por exemplo, havia cerca de 8,3 milhões de jovens (de 15 a 24 anos) no Brasil. Já no ano 2000 esse número salta para 34,1 milhões.<sup>104</sup>

O exponencial crescimento da população jovem no Brasil, associado a um período de baixo crescimento econômico, aumento da informalidade e da flexibilização no mundo do trabalho, fez com que toda uma geração de jovens sofresse com a falta de postos de trabalho, ou, muitas vezes, com a inserção em postos de trabalho precários. A “onda jovem” somada aos péssimos índices associados à juventude no final do século passado, fez com que houvesse um aumento na demanda por políticas públicas voltadas para essa faixa etária. É então apenas a partir da década de 90 que temática juvenil passa a se inserir de forma mais efetiva na agenda pública brasileira, ou seja, os jovens passam a ser reconhecidos como um público demandante de políticas, em consonância com um movimento que já vinha ocorrendo em diversos países em todo o mundo nos anos anteriores, conforme assinala Velasco (2008).

---

<sup>101</sup> Pessoas que recém até R\$ 188 por mês.

<sup>102</sup> O terceiro estrato, ou superior, engloba as pessoas com rendimento mensal acima de R\$ 565.

<sup>103</sup> O segundo estrato, ou médio, equivale à rendimentos de R\$ 189 a R\$ 465 mensais.

<sup>104</sup> Se for considerado como jovem o indivíduo na faixa estaria entre 15 e 29 anos este número chega a 47 milhões.

A inscrição da temática da juventude como questão social e alvo de políticas públicas, se materializou em políticas, programas e ações constituídos em torno de duas abordagens principais: a concepção de juventude associada a uma *etapa problemática* e a concepção de juventude como uma *fase preparatória* da vida. (AQUINO, 2009). Na primeira abordagem o tema da juventude está estreitamente associado a questões da desordem social, como violência, criminalidade, drogadição, comportamento de risco, etc. As ações em direção a juventude vão no sentido do controle e repressão. Já a segunda abordagem se baseia na concepção de juventude como uma etapa ou fase do ciclo da vida. Pauta-se no conceito de socialização, entendendo a juventude como um tempo de preparação para a vida adulta, com suas responsabilidades e papéis a ela associados. Há nesta concepção uma perspectiva linear entre estudo, trabalho, saída do núcleo familiar de origem e constituição do próprio núcleo familiar.

Para além desses enfoques tradicionais, ainda na década de noventa, surge uma nova perspectiva em torno da juventude: a juventude como *ator estratégico do desenvolvimento*. Nela se encontra bastante presente ainda o conceito de juventude enquanto etapa preparatória, ressaltando-se a “necessidade” de investimento em educação e acúmulo do “capital humano” dos jovens. Por meio desta concepção se difunde a noção de *protagonismo jovem*, ainda bastante presente nas políticas de juventude.

As diferentes ações em função da juventude vão se pautar, dentre outras questões, nas diferentes percepções em torno desta. Segundo Aquino (2009), as ações fundamentadas na concepção de juventude como etapa crítica normalmente se concentram nas áreas de saúde e segurança. Já as ações associadas ao conceito de juventude como fase preparatória para a vida tradicionalmente se concentram nas áreas de educação e emprego. Mas essa não é uma via de mão única. Se é verdade que as ações em torno da juventude se relacionam diretamente com as percepções que se tem desta, também o é que as próprias ações e políticas públicas de juventude trazem consigo o poder de influenciar no surgimento de novas representações. Como atestam Sposito e Carrano (2003) “a conformação das ações e programas públicos não sofre apenas os efeitos de concepções, mas pode, ao contrário, provocar modulações nas imagens dominantes que a sociedade constrói sobre seus sujeitos jovens”.

Mesmo antes da década de 90 pode-se constatar a existência de programas voltados para jovens, como o Programa Especial de Treinamento (PET), criado em 1979 pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), vinculada ao Ministério da Educação; o Prêmio Jovem Cientista, instituído em 1981 pelo CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), atrelado ao Ministério da Ciência e Tecnologia e o Programa Saúde do Adolescente (PROSAD), criado em 1989 pelo Ministério da Saúde.

O estudo de Sposito e Carrano (2003), sobre as iniciativas voltadas para os segmentos juvenis no Brasil, ao analisar as ações federais propostas durante o período de 1995-2002, nos permite ter uma noção da evolução da questão da juventude enquanto foco das políticas públicas na década final do século XX. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, segundo os autores, foram criados, ao todo, vinte e quatro programas voltados para o público juvenil. No entanto, a criação destes programas não está dividida de maneira equânime na linha do tempo. Entre 1995 e 1998, período do primeiro mandato, foram criados apenas seis programas deste contingente<sup>105</sup>. Já no segundo mandato (1999-2002) esse número salta para dezoito, ou seja, são criados três vezes mais programas nesse período, o que representa, na concepção dos autores, “uma verdadeira explosão da temática da juventude e adolescência no plano federal”, e revela uma maior projeção do segmento juvenil, tanto no plano governamental, como da sociedade como um todo.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup>Esses programas são: “Jogos da Juventude; Esporte Solidário (ambos do Ministério dos Esportes e Turismo); PRONERA (Ministério do desenvolvimento agrário), PLANFOR (Ministério do Trabalho e Emprego), Capacitação Solidária e Alfabetização Solidária (Presidência da República/ Conselho Comunidade Solidária)”. (SPOSITO; CARRANO, 2003)

<sup>106</sup> Surgem assim o “Projeto Escola Jovem, Financiamento Estudantil e Programa Recomeço (Ministério da Educação); Olimpíadas Colegiais, Projeto Navegar e Esporte na Escola (Ministério do Esporte e Turismo); Serviço Civil Voluntário, Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual, Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Programa Paz nas Escolas (Ministério da Justiça); Jovem Empreendedor (Ministério do Trabalho e emprego); Centros da Juventude e Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (Brasil Jovem – Ministério da Previdência e Assistência Social); Prêmio Jovem Cientista do Futuro (Ministério da Ciência e Tecnologia), PIAPS e CENAFOCO (Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República), Brasil em Ação (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), Projeto Alvorada (Presidência da República)”. Sposito e Carrano destacam ainda que, dos programas pesquisados, cinco “não ofereceram informações sobre a data de início de suas atividades: Programa de Apoio ao Aluno Estrangeiro (Ministério da Educação), Reinserção social do Adolescente em Conflito com a Lei (Ministério da Justiça), Combate ao Abuso e Exploração Sexual (Ministério do Esporte e Turismo), Projeto Sentinela (Ministério da Previdência e Assistência Social) e Projeto Rede Jovem (Comunidade Solidária)”. (idem)

O aumento no número de programas voltados para a juventude no Brasil, no entanto, não implica necessariamente, numa maior eficácia dos mesmos. Para Sposito e Carrano (2003) esse processo se deu em meio a um “quadro de grande fragmentação setorial e pouca consistência conceitual e programática”, evidenciados, por exemplo, na falta de consenso quanto à dimensão etária da juventude. O Programa Saúde do Adolescente e do Jovem, por exemplo, circunscreve a juventude na faixa de 10 a 24 anos. Já o Prêmio Jovem Cientista apresenta uma elasticidade ainda maior quanto à delimitação da faixa etária referente à juventude, englobando tanto estudantes do Ensino Médio que possuam menos de 25 anos de idade, estudantes de Ensino Superior, com até 30 anos e ainda profissionais graduados que tenham menos de 40 anos de idade.

Outra crítica dos autores à forma como foram se delineando as políticas públicas para a juventude no Brasil é a “falta de consenso, no âmbito federal, sobre a necessidade da definição de políticas específicas e coordenadas para a juventude”, perceptível também na indistinção de crianças, adolescentes e jovens pelos programas. A análise de Sposito e Carrano quanto ao público a que se destinam os programas estudados no período referendado aponta que estes “não constituem um totalidade orgânica” no que concerne a focalização nos jovens. Desta forma os autores dividem os programas abordados entre os que possuem foco forte, médio ou de fraca intensidade, sendo considerado um programa com foco forte aqueles que se dirigem explicitamente a jovens e/ou adolescentes; os programas cujo foco é considerado médio são aqueles em que o público-alvo é difuso entre crianças e adolescentes ou jovens e adultos; já os considerados com foco de baixa intensidade seriam aqueles que se voltam apenas de modo incidental sobre a população jovem. Em um universo de 33 programas e projetos identificados<sup>107</sup>, ao todo, apenas 18 foram considerados como tendo foco forte no segmento jovem.<sup>108</sup>

Se o período de 1995 a 2002 foi marcado pela fragmentação e desarticulação das ações com relação às iniciativas federais no âmbito da juventude, ou, pela “baixa atividade coordenadora do governo federal”, como advertem Sposito e

---

<sup>107</sup> Os 33 programas e projetos referidos incidem sobre a juventude no âmbito federal, no entanto esse montante é composto por 30 programas/projetos governamentais e três ações sociais não-governamentais de abrangência nacional, a saber, o Programa de Capacitação Solidária, o Projeto Rede Jovem e o Programa Alfabetização Solidária, os quais surgem devido ao Programa Comunidade Solidária.

<sup>108</sup> Dez programas foram considerados como tendo foco difuso e cinco incidentais.

Carrano, com o governo Lula, mais especificamente no ano de 2004, se inicia uma série de articulações visando a instauração de uma política, a nível nacional, que se voltasse especificamente para os jovens. No ano seguinte se tem, então, a constituição da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude.

### 3.8.1 Políticas de emprego, trabalho e renda para os jovens

Junto com a projeção da temática da juventude no âmbito do espaço público brasileiro a nível nacional na década de 90, há também um movimento no mesmo sentido quanto às Políticas Públicas para o Trabalho que passam a ter no jovem seu *público alvo*, dado o alarmante crescimento do desemprego juvenil.

Conforme aponta Quadros (2003) o brutal agravamento do desemprego que se dá na década de 90, e se intensifica a partir de 1995, se torna um “fenômeno generalizado”, ou seja, acaba por atingir o conjunto das classes sociais. Não obstante, esse fenômeno se caracterizou também por um “forte viés social e etário”, sendo os mais afetados os segmentos juvenis e as famílias da massa trabalhadora urbana, de forma geral. Situação que pode ser observada ao se analisar os dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), do IBGE em 2001. A pesquisa revela que em meio aos 10,4 milhões de desempregados daquele ano, 7,4 milhões pertenciam a terceira camada socioocupacional. Ou seja, 71% do contingente analisado.<sup>109</sup> A “tragédia da desocupação” teria atingido ainda 620 mil e 480 mil pessoas pertencentes à média e alta classe média assalariada.

A análise da distribuição da desocupação por faixas etárias evidenciou o agravamento da situação sobre os jovens, que tiveram os maiores índices de desocupação. Os indivíduos que tinham de 15 a 19 anos e de 20 a 24 anos correspondiam respectivamente a 24,6% e 22,7% do total de desocupados. Número muito superior, por exemplo, aos 8,3% correspondentes às pessoas na faixa de 35 a 39 anos. Ou mesmo dos indivíduos situados na faixa etária de 30 a 34 anos, que correspondiam a 10,1% total de desempregados. Ao se considerar a juventude como abrangendo a faixa de 15 a 24 anos, tem-se que, naquele ano, 4,9 milhões de

---

<sup>109</sup> Quadros, em seu estudo, adota um conceito de desocupação que é mais amplo do que o da PNAD. Na busca da captura integral da chamada desocupação oculta pelo desalento, Quadros amplia, em sua metodologia, o tempo de procura para até um ano. Para mais detalhes ver Quadros, 2003, p.5.

jovens se encontravam em situação de desemprego. A pesquisa comprova ainda a dificuldade dos jovens de se inserir no mercado de trabalho. Dos jovens entre 15 e 19 anos o principal segmento de desocupados equivalia aos jovens que ainda estavam em busca da primeira ocupação.

Ainda que os países capitalistas periféricos tenham sido os mais afetados por suas conseqüências, o crescimento do desemprego juvenil não se tratou de uma situação restrita a estes países, mas de um fenômeno global. Mesmo os países capitalistas centrais tem se voltado para a constituição de políticas públicas de enfrentamento do desemprego juvenil. Há ainda o surgimento de iniciativas multilaterais, como os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM), lançados pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano 2000, e que, dentre as suas metas, inclui a redução do desemprego juvenil. Em 2001 foi criada a Rede de Emprego para Jovens (*Youth Employment Network – YEN*)<sup>110</sup>, que surge de uma parceria entre a OIT, ONU e o Banco Mundial, visando o cumprimento da meta estabelecida na Declaração do Milênio de proporcionar aos jovens a possibilidade de encontrarem trabalho digno e produtivo.<sup>111</sup>

Por trás da preocupação com o desemprego juvenil por parte dos órgãos multilaterais, governos nacionais ou ainda segmentos da sociedade civil, pode estar, não a preocupação com o desenvolvimento integral do jovem e efetivação de seus direitos, ou mais especificamente, do direito ao trabalho, mas, a preocupação com que o crescimento desenfreado do desemprego juvenil, como o que ocorreu na década de 90, faça aumentar os índices de violência e pobreza. Conforme apontam Castro e Aquino (2008) é possível se encontrar em várias políticas federais uma naturalização da relação entre desemprego, pobreza e criminalidade.

Apesar das diferentes visões negativistas presentes, muita vezes, nos debates em torno da juventude, a inscrição do desemprego juvenil enquanto um problema social reflete uma mudança na perspectiva do governo em torno do tema, o que propiciou a criação de várias políticas voltadas para o favorecimento da entrada dos jovens no mercado de trabalho.

Castro e Aquino (2008) classificam essas políticas em três tipos: Políticas de formação profissional, Políticas de incentivo à contratação e Políticas normativas. As

---

<sup>110</sup> Para mais detalhes acessar: <http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/about/index.htm>.

<sup>111</sup> Para mais, acessar:

[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent\\_work/doc/marco\\_estrategico\\_18.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/marco_estrategico_18.pdf).

*políticas de formação profissional* são aquelas que buscam a capacitação dos trabalhadores mais jovens, elevando suas “habilidades produtivas”. Dentre os pontos positivos relacionados a esse tipo de política estão a oportunidade de aprendizagem de técnicas relacionadas a um tipo de emprego e possibilidade, para muitos, de uma primeira socialização no mundo do trabalho.

Todavia, a eficácia deste tipo de política no que concerne à diminuição significativa do desemprego juvenil, pode ser questionada, na medida em que não combate a falta de postos de trabalhos para os jovens. E ainda o aumento das habilidades dos jovens num ambiente econômico em que os postos de trabalho disponíveis são escassos, pode fazer com que haja um aumento da concorrência entre trabalhadores. Como apontam os autores “não basta só a qualificação em si; esta precisa estar associada a mecanismos de garantia de renda e uma orientação capaz de facilitar a inserção profissional dos jovens”.

Já o segundo tipo de políticas, as *políticas de incentivo à contratação* se voltam para as empresas, no sentido de incentivar a contratação de jovens por meio da redução do custo deste processo. Esta redução pode ser feita de diferentes formas, como a criação de um subsídio, por exemplo, onde uma parte do custo salarial é transferida para o Estado. Outro caminho para a redução do custo de contratação dos jovens pode ser via redução dos encargos não-salariais no caso de contratação de jovens, associada à manutenção dos benefícios relativos aos encargos. Para Castro e Aquino “o emprego subsidiado seria mais efetivo do que a oferta isolada de formação profissional; na medida em que garante uma experiência de trabalho, evita que os conhecimentos do jovem se percam por conta da não contratação ou da rápida demissão”. Porém, existiriam dois riscos inerentes à contratação subvencionada. O de que, caso a política funcione eficazmente, e haja um aumento no número de jovens contratados, que estes acabem por substituir os trabalhadores adultos. Neste caso, em termos gerais de emprego os únicos beneficiados, no final das contas, seriam apenas as empresas, na medida em que promoveria a continuação da competição entre jovens e adultos em situação de desemprego. Outro risco possível é o de que a política se mostre ineficaz, já que os incentivos para a contratação de jovens podem não ser suficientemente atraentes aos olhos das empresas, na medida em que a contratação de um trabalhador jovem já possui um custo mais baixo que os trabalhadores de outras faixas etárias.

Além da contratação subvencionada, outro incentivo à contratação poderia se dar ainda via a isenção dos contratos de trabalho dos jovens de algumas normas trabalhistas, especialmente o que concerne à remuneração mínima. Este tipo de política, porém, pode terminar por “estimular a inserção de jovens em empregos de baixa qualidade, que não ajudam o seu itinerário profissional, pela sua curta duração e pelo desinteresse dos empregadores em seu aprendizado”.

No caso das *políticas normativas* elas se relacionam a regulação das formas de contratação de jovens, como a criação de novas formas de contrato de trabalho temporário ou em tempo parcial, por exemplo. Existem também propostas que objetivando dirigir a experiência profissional do jovem no sentido da aprendizagem, estipulam limites ao emprego dos jovens. Geralmente neste tipo de proposta há a participação de uma instituição responsável pelo jovem.

Se por um lado, num contexto restritivo, as políticas de formação profissional, incentivo à contratação e normativas possam se mostrar inócuas ou de caráter meramente compensatório, por serem “mais capazes de influenciar as características dos que procuram trabalho do que a geração de ocupações por si só”, por outro “estas políticas podem favorecer a apropriação equitativa das novas oportunidades, ou seja, trabalhadores jovens podem alcançar mais empregos e de maior qualidade”, conforme apontam Castro e Aquino.

Como já relatamos no capítulo anterior, o surgimento de iniciativas do poder público ligadas a políticas de emprego no Brasil remete à primeira metade do século XX. Contudo, ainda que seja possível perceber desde essa época a preocupação com a preparação dos jovens para a entrada no mercado de trabalho, como no caso do surgimento das primeiras escolas de formação profissional do sistema “S”, ainda na década de 40, é somente na década de 90 que de fato “se estruturam políticas federais para a juventude” (CASTRO; AQUINO, 2008).

A despeito da grande deficiência de postos de trabalho na época, a política de emprego para jovens tendeu a se focar na qualificação profissional, visando o enfrentamento do desemprego juvenil. Assim foi criado em 1995 o Planfor (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador), que vigorou até 2002. E do PNQ (Plano Nacional de Qualificação), criado em 2003. Outro caminho seguido foi o do incentivo à montagem de negócios próprios pelos jovens, de forma individual ou por meio de cooperativas. Política que também pode ser altamente questionável em sua eficácia,

na medida em que, para além das dificuldades próprias referentes à manutenção de um pequeno negócio, há ainda o risco de contribuir para o aumento da informalidade e precariedade.

Também em 2003 foi lançado o Programa Nacional de Primeiro Emprego para Juventude (PNPE). Dentre suas várias vertentes a que ganhou destaque, inicialmente, foi a relacionada à contratação incentivada, onde cerca de ½ salário mínimo era subsidiado durante o primeiro ano. Dada a baixa adesão por parte dos empregadores, essa modalidade foi reformulada, com um relaxamento das exigências, mas mesmo assim ainda foram poucas as adesões. O foco do Primeiro Emprego passa então a ser os Consórcios Sociais da Juventude (CSJs), iniciativas ligadas a ONGs, e cujo foco de atuação seria as áreas metropolitanas e grandes núcleos urbanos. Devido a essa proposta ter um contorno semelhante ao do ProJovem, integrando “qualificação profissional, intermediação e prestação de serviço comunitário”, tendo, inclusive, como público alvo os jovens na mesma faixa etária que no ProJovem, porém com a desvantagem de não prever a elevação da escolaridade, os CSJs acabam se unificando ao ProJovem em 2007, na reconfiguração deste sob a forma de ProJovem Trabalhador.

Castro e Aquino chamam atenção para os dilemas presentes nas diferentes políticas de emprego, como o da escolha dos conteúdos de formação, ou ainda a “disjuntiva entre encaminhar o jovem participante imediatamente para o mercado de trabalho ou procurar estender sua permanência no espaço educacional, seja ensino regular, seja em alguma outra forma de educação profissional”.

### **3.9 Algumas críticas ao governo Lula**

Conforme já expusemos, a continuidade da política econômica pelo governo Lula no início de sua gestão era baseada no argumento de que esta era fundamental para ajudar a controlar a economia, que vinha passando, desde o período eleitoral, por uma fase de grande instabilidade.<sup>112</sup> A mensagem já havia sido dada desde o compromisso assumido pelo governo na “Carta ao Povo Brasileiro”. Não haveria nenhuma ruptura bruta entre os dois governos, mas sim uma “transição progressiva e pactuada”. A estratégia já estaria traçada, se baseando no argumento de que “Era

---

<sup>112</sup> Segundo Mercadante (2010, p.75) “O presidente Lula assumiu o governo em meio a uma crise grave e complexa, que colocou o país à beira da insolvência e da desorganização da economia”.

*preciso, primeiro, tirar a economia do buraco*”, conforme afirma o ex-presidente Lula no prefácio do livro “Brasil, a construção retomada”, de Aloísio Mercadante.

Para os críticos do governo o argumento de que o país se encontrava na época “à beira do precipício”, ou seja, com risco de inadimplência externa e descontrole inflacionário, era na realidade um argumento falacioso. Alguns pontos que sustentam este ponto de vista são o bom comportamento do nível de reservas durante o ano de 2002, que teriam se mostrado, segundo Paulani (2008) “absolutamente estável” e as boas perspectivas da balança comercial. Outro ponto chave seria o acordo com o FMI que já havia sido assinado, e que “permitiria enfrentar qualquer tempestade inesperada”. A autora afirma ainda que “não existia (...) nenhum indicador de que o processo inflacionário estivesse fora de controle”. O “diagnóstico catastrofista” se respaldava no comportamento de três variáveis: o dólar americano, a cotação do C-Bond<sup>113</sup> e o risco-país, que teriam alcançado, de fato, níveis indesejáveis no fim de 2002. Porém, na perspectiva de Paulani, a razão deste comportamento adverso se situaria na especulação gerada com o “terrorismo eleitoral” que se criou em torno da possibilidade da vitória de Lula. “Não fosse o processo eleitoral, dificilmente esses indicadores teriam se comportado dessa forma”, afirma a autora.

Na ótica de Carcanholo (2010) uma análise do período do governo Lula permite constatar que se tratou, na realidade, de “mais do mesmo”, ou seja, aquilo que se propunha ser “novo”, nada mais foi do que uma continuação do que já vinha se desenrolando no Brasil nos anos anteriores. Dito de outra forma, não obstante todas as críticas feitas ao governo FHC e ao neoliberalismo nos tempos de embate político enquanto oposição, ao assumir o governo não teria havido, de fato, em nenhum momento, uma ruptura com o modelo neoliberal do governo anterior. O que se poderia constatar, por exemplo, na manutenção da “estabilização macroeconômica como precondição” e nas “reformas pró-mercado para retomada dos investimentos privados”, que seriam, segundo Carcanholo, os “dois pilares da estratégia neoliberal do Consenso de Washington”.

Outra questão levantada seria a da melhora na vulnerabilidade externa da economia brasileira. Carcanholo considera essa melhora apenas “aparente”, na medida em que teria se dado única e exclusivamente devido a fatores conjunturais

---

<sup>113</sup> “Título brasileiro negociado nos mercados internacionais”.

atrelados à melhora do cenário externo, como a “alta o ciclo de liquidez internacional (...) (o) forte crescimento da economia chinesa (...) (e o) crescimento do preço das *commodities*”.<sup>114</sup> O cenário externo favorável teria, assim, propiciado “o forte crescimento das exportações, a reversão do déficit da balança comercial e de transações correntes e o acúmulo de reservas internacionais”, as quais teriam inclusive permitido que um montante da dívida com organismos internacionais fosse pago antecipadamente.

Há ainda a questão da reprimarização das exportações, apontada por diversos autores, e que representaria um retrocesso na economia, lembrando a fase predominante antes do processo de substituição de importações. Nesse âmbito Carcanholo adverte que “a economia brasileira voltou a ser extremamente dependente das exportações para a sua dinâmica”.

Segundo Carcanholo não houve entre o governo Lula e seu antecessor uma alteração substancial no que concerne, tanto à estratégia de desenvolvimento quanto à política econômica. Não havendo nenhuma reversão quanto às reformas estruturais, que vinham ocorrendo, ou quanto à abertura e desregulamentação, que ainda, em alguns casos, foram aprofundadas. Relacionado a isso, afirma o autor:

A política fiscal continuou tendo como objetivo a obtenção de elevadíssimos superávits primários. A política monetária continuou com a sua meta inflacionária e operação conservadora. Quanto à taxa de câmbio, ainda que não estejamos mais em um sistema de bandas cambiais, o Banco Central atua de forma a não deixar a taxa de câmbio superar um determinado patamar-teto e nem descer abaixo de um nível-piso. Ou seja, ainda que não preanunciada, a atuação do Banco Central continua referendada em banda que, pelo seu próprio comportamento, são de conhecimento do mercado. (CARCANHOLO, 2010, p.126).

Filgueiras et al (2010) concordam com a tese de que não houve, durante o governo Lula, nenhuma alteração significativa quanto à natureza da inserção internacional do país, frente ao governo anterior. Tendo sido favorecida pela boa fase do ciclo econômico internacional. E, apesar de ter havido uma maior diversificação quanto ao destino das exportações brasileiras, “as estruturas das

---

<sup>114</sup> No caso da alta no ciclo de liquidez internacional ela faz com que as taxas internacionais de juros sejam reduzidas, o que proporciona “um crescimento da economia mundial e uma redução do risco-país”. Já no segundo caso o crescimento da economia chinesa favorece o Brasil na medida em que esta importa justamente os produtos preponderantes na “pauta de exportações da economia brasileira”. E por último, o aumento no preço das *commodities* favorece o Brasil na medida em que são “predominantes na estrutura exportadora do país”. (CARCANHOLO, 2010, p.122).

exportações e das importações mantiveram-se praticamente as mesmas”, com, de um lado, exportações de *commodities* e produtos industriais de baixo conteúdo tecnológico, e de outro, importações de produtos de alto conteúdo tecnológico.

Na perspectiva dos autores não teria havido ainda nenhuma “alteração essencial na correlação de forças entre capital e trabalho”. Assim sendo, “não se verificou qualquer ruptura no processo de precarização social do trabalho”. Excetuando-se a política de salário mínimo, “não se registrou nenhuma ação no sentido de se reverter a situação criada anteriormente”. As melhores taxas de emprego, queda nos índices de desemprego e melhora do salário médio real e do salário mínimo, ocorridas em função do crescimento econômico que se tem a partir do ano de 2006, mesmo sendo positivas, não foram suficientes ao ponto de atingir as taxas de desemprego que vinham ocorrendo até a década de 80. A flexibilização dos direitos trabalhistas ainda permanece.

Como se pode observar nas críticas acima, várias vezes os estudiosos apontam para uma falta de mudanças de cunho estrutural no governo Lula. Na análise de Chico de Oliveira:

Não há um só avanço institucional no lulismo; tudo pode ser varrido por outra força política que retome os controles do Estado. É o reino da política do ‘tudo ou nada’, por mais que pareça o contrário. O caminho de consolidação através das instituições, o programa de Gramsci, desapareceu, o que quer dizer que os conflitos de classe se resolvem por fora das instituições. (OLIVEIRA, 2010)

## 4 CONCLUSÃO

A partir de uma concepção da juventude enquanto um “tempo de construção de identidades e de definição de projetos de futuro”, e entendendo que a elaboração do projeto de futuro ocorre dentro de um “campo de possibilidades”, buscamos no presente estudo trazer uma reflexão sobre algumas mudanças políticas, sociais e econômicas ocorridas no Brasil no século passado, e primeiro decênio deste século, principalmente através dos governos Fernando Henrique e Lula, procurando entender em que medida essas mudanças terminaram por ampliar ou reduzir o “campo de possibilidades” dos jovens. É Também neste sentido que levantamos questões relacionadas às mudanças que vem ocorrendo no mundo do trabalho, como a reestruturação, precarização, flexibilização, etc.

Ainda hoje o trabalho se constitui um dos temas que mais despertam interesse dos jovens no Brasil, conforme revela a pesquisa “*Perfil da juventude brasileira*”, realizada pelo Instituto da Cidadania/Fundação Perseu Abramo (GUIMARÃES, 2003). Este, todavia, pode adquirir diferentes conotações, nos diferentes grupos sociais que compõem as juventudes brasileiras, podendo ser associado desde a obtenção de *status* social, até a sobrevivência das famílias (LACHTIM; SOARES, 2011), ou ainda à autonomia econômica e emancipação.

Apesar das juventudes que compõem a realidade social no Brasil vivenciarem o tempo de juventude e de inserção no mundo do trabalho de forma diferenciada, conforme os distintos estratos sociais onde estão inseridos e as limitações e possibilidades ligadas às particularidades das vivências de cada um, acreditamos, juntamente com Novaes que “ser jovem em um mesmo tempo histórico é viver uma experiência geracional comum”. Nessa medida, as mudanças político-econômicas e sociais mais gerais, decorrentes de fatores conjunturais e decisões políticas, afetam a todos os grupos de jovens, ainda que varie a forma e a intensidade com que estes são afetados.

As gerações nascidas durante o período do Desenvolvimentismo no Brasil vivenciaram um tempo permeado por uma estabilidade e prosperidade, característicos da época do projeto de industrialização nacional. A associação de diversos fatores, como o intenso crescimento econômico, baixo desemprego, defesa

dos direitos trabalhistas e elevados índices de mobilidade social, contribuíram para o estabelecimento de “expectativas coletivas positivas em relação ao futuro”, como constata Pochmann (2008).

Mesmo que o Brasil não tenha se consolidado como uma “sociedade salarial”, na medida em que grande parte da força de trabalho acabou sendo excluída do processo de assalariamento formal, o emprego formal e a busca por uma carreira profissional estável faziam parte do ideário da época. A estabilidade e linearidade, tipicamente associadas ao trabalho formal, perpassavam as projeções de futuro destas gerações. A perspectiva de ascensão social promovia um alargamento no “campo de possibilidades” dos jovens.

Essa situação começa a se alterar radicalmente a partir da década de 80 que, no Brasil, foi marcada abandono do projeto de industrialização nacional, desestruturação do mercado de trabalho, forte desemprego, geração de postos de trabalho precários, descontrole inflacionário, estagnação econômica e recrudescimento da dívida externa. A nível mundial difundiu-se a ideologia da globalização e, inerente a esta, a concepção de que os Estados tinham que se “adaptar” para se “integrar” no novo contexto que se lhes apresentava. A inserção destes países no novo ordenamento do capitalismo mundial implicava, na prática, na liberalização e desregulamentação dos mercados nacionais, dentre outras medidas.

É nessa década que as idéias neoliberais, que haviam começado a ganhar terreno com a chegada da crise do modelo econômico do pós-guerra, alcançam sua hegemonia no campo ideológico. Mas é somente na década de 90 que se inicia, mais propriamente, o “ajuste neoliberal” no Brasil, com resultados catastróficos para os segmentos sociais mais vulnerabilizados e para os jovens.

Sob o discurso da globalização, e da necessária adaptação do Estado brasileiro à nova ordem mundial estabelecida, Fernando Henrique Cardoso, põe em prática um conjunto de reformas, visando a “reconstrução do Estado”. Em seu discurso o governo FHC buscava se afastar do neoliberalismo, porém na prática seu governo foi marcado pela abertura indiscriminada da economia, privatizações, desmantelamento do Estado, implementação de políticas públicas focalizadas e outros elementos que evidenciam seu alinhamento com a doutrina neoliberal.

Paralelamente, no mundo do trabalho, junto com as mudanças que vinham ocorrendo na forma de produção capitalista, com a reestruturação produtiva e

flexibilização, ergue-se um “complexo de aparelhos ideológicos”, com o objetivo de disseminar uma “nova racionalidade” que passa a dirigir a produção capitalista em meio à globalização. Novos conceitos como “empregabilidade” e “competência” emergem e passam a tomar cada vez mais lugar nos discursos ligados ao mundo do trabalho, buscando educar o trabalhador para se conformar, ou se adequar a um tempo marcado pela instabilidade e incerteza no campo profissional.

Num tempo em que “a fase de segurança na renda e no emprego dá lugar a maior instabilidade no rendimento e insegurança nas ocupações”, como assinala Pochmann (2002), as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e no campo educacional afetaram não só o mundo material dos indivíduos, mas também suas subjetividades, concepções, e perspectivas de futuro e trabalho.

Assim, à semelhança da constituição do liberalismo, tem-se na ascensão do neoliberalismo e da “nova racionalidade” que acompanha as mudanças no mundo do trabalho, a construção de uma consciência que naturaliza as formas históricas de exploração.

O aumento exponencial do desemprego, flexibilização, superexploração do trabalho (com o aumento do sobretrabalho), crescimento da informalidade e aumento da insegurança são alguns dos resultados das mudanças pelas quais o mundo do trabalho tem passado desde a crise dos anos 70, e que se agravaram com sua associação com a lógica das políticas neoliberais, como, por exemplo, o deslocamento de responsabilidades públicas para os indivíduos.

O conjunto de mudanças políticas, econômicas e sociais ocorridas no Brasil nas duas “décadas perdidas”, e principalmente durante a década de 90, com a tentativa de se inserir, subordinadamente, no “mundo globalizado”, aderência às políticas neoliberais e baixíssimo crescimento econômico, agravou a situação não só do conjunto dos trabalhadores, mas também dos jovens com idade para ingressar no mercado de trabalho. Como aponta Pochmann (2007), é durante os anos 90, ou “década neoliberal”, que emerge a maioria dos “novos problemas” encontrados pela juventude com relação ao mercado de trabalho.

Essa geração de jovens encontrou diante de si uma situação muito diferente da encontrada por seus pais e avós, no que se refere às condições de reprodução da vida material. As mudanças no mundo do trabalho e nas relações sociais de produção acarretaram para esses jovens não apenas uma interrupção no movimento

de ascensão social que vinha ocorrendo, como promoveram uma verdadeira “crise de reprodução social”, onde os jovens não conseguiam sequer reproduzir em suas vidas o mesmo nível do padrão de vida de seus pais. (QUADROS, 2003).

Ante essas questões, o que acontece com o planejamento de longo prazo? Como fazer planos e projetos de futuro diante de uma realidade de extrema instabilidade, incerteza, e insegurança? No último decênio do século XX se configurou um quadro extremamente desfavorável para as juventudes Brasil, principalmente para os jovens dos estratos sociais mais baixos, reduzindo seu “campo de possibilidades”, frustrando expectativas de ascensão ou de reprodução social, contribuindo para a constituição de um pessimismo juvenil e interditando, por vezes, seus sonhos, planos e projetos de futuro.

No início do novo milênio, com a ascensão de um governo de esquerda, se tem na sociedade brasileira a esperança que a situação se modifique, não apenas para os jovens, que foram os mais afetados com o desemprego na década de 90, mas também para a população brasileira em geral.

De fato, nos anos do governo Lula, houve no Brasil diversas mudanças positivas, porém houve também continuidades em relação ao governo anterior, como a política econômica, o processo de reformas e a implementação ou continuidade de políticas públicas focalizadas, por exemplo. No caso das mudanças, constatou-se um crescimento econômico, crescimento nos níveis de emprego, acompanhado por um movimento de formalização do mercado de trabalho e diminuição da informalidade, aumento do salário mínimo real, diminuição da pobreza e da desigualdade, dentre outros elementos que contribuíram para um retorno da ampliação do campo de possibilidades dos jovens.

No entanto, como apontam os críticos do governo, pode-se questionar até que ponto essas mudanças se constituem, de fato, mudanças de cunho estrutural, e até que ponto a melhora dos índices brasileiros são fruto das ações do Estado ou de um favorecimento por parte da conjuntura internacional.

Apesar da melhora geral no quadro de empregos, a entrada no mercado de trabalho ainda se constitui um problema para a juventude. A instituição de políticas de primeiro emprego pelo governo Lula nomeia um ponto importante, na medida em que inscreve a dificuldade dos jovens em entrar no mercado de trabalho como um problema social, e não apenas dos indivíduos. Porém o próprio governo reconhece

que pouco se avançou no que concerne a essa questão, e ainda se está distante de uma “política estrutural de emprego para os jovens”. (MAINENTI, 2011)

Apesar da melhora no mercado de trabalho, há de se questionar a qualidade dos postos de trabalho que vem sendo criados. Os direitos do trabalho, antes retraídos, não foram repostos. A flexibilização do trabalho ainda permanece. Assim como ainda permanece a desigualdade de oportunidades. Segundo Pochmann, “no Brasil, dificilmente um filho de rico começa a trabalhar antes de concluir a graduação ou, em alguns casos, até mesmo a pós-graduação”, já os jovens brasileiros pobres, que muitas vezes tem que conciliar estudo e trabalho, “se submetem a uma jornada de até 16 horas diárias, oito de trabalho, quatro de estudo e outras quatro de deslocamentos”. Condições que, como assinala o economista, “são piores do que as enfrentadas pelos operários no século XIX”. (POCHMANN, 2011)

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, H. Wendel ;Branco, Pedro Paulo M. (Org.). *Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

AQUINO, Luseni. A juventude como foco das políticas públicas. In: CASTRO, Jorge A., AQUINO, Luseni; ANDRADE, Carla C. (Org.). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/20100119JUVENTUDE.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2011.

ALVES, Giovanni. Trabalho e sindicalismo no Brasil: um balanço crítico da "década neoliberal" (1990-2000). *Rev. Sociol. Polit.* Curitiba, n.19, Nov. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782002000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782002000200006)>. Acesso em: 03 jan. 2009.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARAÚJO, José Prata. *Um retrato do Brasil: um balanço do governo Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

BEHRING, Elaine R. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 2006.

\_\_\_\_\_. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade*, v.15, n.1, Belo Horizonte: Jan./Junho 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-71822003000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822003000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 set. 2008.

\_\_\_\_\_; SALVADOR, Evilásio. *Financiamento da seguridade social no Brasil no período 1999 a 2004: quem paga a conta?* Disponível em: <[http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-3.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-3.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2008.

BOURDIEU, P.; VACQUANT, L. A nova bíblia do Tio Sam. *LeMonde Diplomatique*, edição brasileira, v. 1, n.4, ago. 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CAMARANO, Ana Amélia; MELLO, Juliana Leitão; KANSO, Solange. Um olhar demográfico sobre os jovens brasileiros. In: CASTRO, Jorge Abraão, AQUINO, Luseni Maria; ANDRADE, Carla Coelho (Org.). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília: IPEA, 2009.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoliberalismo e desenvolvimento em uma economia periférica. In: *Desenvolvimento desigual*. Xavier, C. Lourenço (Org.). Uberlândia: EDUFU, 2004.

\_\_\_\_\_. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In: Magalhães, João Paulo de Almeida et al. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7.ed., Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

CARDOSO, Mirian limoeiro. Sobre a teorização do capitalismo dependente em Florestan Fernandes. In: FÁVERO, O. (Org.). *Democracia e educação em Florestan Fernandes*. Campinas/SP: Autores Associados; Niterói, RJ: EdUFF, 2005.

CARNOY, M. *Estado e teoria política*. 10. ed. São Paulo: Papirus, 2004.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

CASTRO, Jorge Abraão; AQUINO, Luseni. Políticas de emprego, trabalho e renda para jovens. In: CASTRO, J.; AQUINO, L. (Org.) *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília: IPEA, abr. 2008. Texto para discussão n.1335. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1335.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1335.pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2011.

CASTRO, Lucia Rabelo de; CORREA, Jane et al. *Mostrando a real: um relato da juventude pobre no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: NAU Editora: FAPERJ, 2005.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CIAVATTA, Maria. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. (Org.). *Teoria e educação no labirinto do capital*. Petrópolis: Vozes, 2001.

CORDEIRO, Denise. *Juventude nas sombras: escola, trabalho e moradia em territórios de precariedades*. Rio de Janeiro: Lamparina, FAPERJ, 2009.

FILGUEIRAS, L. et al. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: Magalhães, João Paulo de Almeida et al. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FONTES, Virgínia. Sociedade civil no Brasil Contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. In: LIMA, J. C. França; NEVES, L. M. (Org.). *Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz, EPSJV, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e crise do capitalismo real*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. *Educação para a “inclusão” e a “empregabilidade”*: promessas que obscurecem a realidade. Mimeo, 2009.

\_\_\_\_\_. *Os desafios da teoria e da investigação nas ciências sociais e humanas no contexto da crise societal*. Mimeo, 2004.

GÓMEZ, José M. Globalização da política: mitos, realidades e dilemas. In: GENTILI, P. (Org.). *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GUMARÃES, Nadya. Trabalho: uma categoria chave no imaginário juvenil? In: ABRAMO, H.; BRANCO, P. *Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2008.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HOSBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das letras, 2007.

IAMAMOTO, Marilda V. A sociabilidade na órbita do capital: a invisibilidade do trabalho e radicalização da alienação. In: *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2008.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LACHTIM, Sheila Aparecida Ferreira; SOARES, Cássia Baldini. *Valores atribuídos ao trabalho e expectativa de futuro: como os jovens se posicionam?* Trab. educ. saúde (Online), Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, Oct. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-77462011000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462011000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 16 nov. 2011.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LOSURDO, Domenico. *Contra-história do liberalismo*. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2006.

MAINENTI, Mariana. *A batalha do 1º emprego*. Correio Braziliense (DF). 18/07/2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9344&catid=159&Itemid=75](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9344&catid=159&Itemid=75)>. Acesso em: 18 nov. 2011.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. In: SADER, Emir (Org.). *Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini*. Petrópolis/RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MARX, Karl. Prefácio. In: *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MERCADANTE, Aloizio. *Brasil: a construção retomada*. São Paulo: Ed. Terceiro Nome, 2010.

NOVAES, Regina Célia Reyes. Juventude e sociedade: jogos de espelhos. Sentimentos, percepções e demandas por direitos e políticas públicas. Disponível em: <<http://www.antropologia.com.br/arti/colab/a38-rnovaes.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2010.

OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995.

\_\_\_\_\_. O Brasil depois de Lula. *Revista Versus Acadêmica*. Rio de Janeiro, v. 2, n.4, p. 41-46, abr. 2010.

PAIVA, Vanilda. Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio. *A cidadania negada*. São Paulo: Cortez, 2001.

PAULANI, Leda. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J.; NEVES, L. (Org.). *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p.83-97.

\_\_\_\_\_. *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008.

POCHMANN, Márcio. *e-trabalho*. São Paulo: Publisher Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_. Juventude em busca de novos caminhos no Brasil. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org.). *Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

\_\_\_\_\_. *A batalha pelo primeiro emprego: a situação atual e as perspectivas do jovem no mercado de trabalho brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Publisher Brasil, 2007.

\_\_\_\_\_. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

POCHMANN, Márcio. *Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

\_\_\_\_\_. *Mazela nacional*. CH On-line. 28/09/2011. Disponível em: <<http://cienciahoje.uol.com.br/noticias/2011/09/mazela-nacional>>. Acesso em: 03 nov. 2011.

POCHMANN, Marcio et.al. (Org.). *Atlas da exclusão social, v.5: agenda não liberal da inclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2005.

QUADROS, Waldir. Um retrato do desemprego juvenil no Brasil. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*. Rio de Janeiro: IPEA, n.21, p.5-8, fev. 2003. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt\\_021c.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_021c.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2011.

RAMOS, M. N. Os limites da noção de competência sob a perspectiva da formação humana. *Movimento*, n.4, p. 47-64, 2001,

SADER, Emir. Política nacional. In: SADER, Emir (Coord.). *Governo Lula: decifrando o enigma*. São Paulo: Viramundo, 2004.

SENNET, Richard. *A corrosão do caráter: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Trad. Marcos Santarrita. 14. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

SOARES, Alexandre B. (Org.). *Juventude e elos com o mundo do trabalho: retratos e desafios*. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: CIESP; Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2010.

SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Políticas e movimentos sociais. In: SADER, Emir (Coord.). *Governo Lula: Decifrando o enigma*. São Paulo: Viramundo, 2004.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César R. Juventude e políticas públicas no Brasil. *Rev. Bras. Educ.* Rio de Janeiro, n. 24, set./dez., 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782003000300003&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782003000300003&lang=pt)>. Acesso em: 03 nov. 2011.

TAVARES, Maria da Conceição. Globalização e Estado Nacional. In: GAMBINA, J. (compilador). *La globalización económico-financiera: su impacto em América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

TONET, Ivo. A emancipação humana na perspectiva marxiana. *Educação, cidadania e emancipação humana*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

UNESCO. *Políticas públicas de/para/com as juventudes*. Brasília, DF: UNESCO, 2004.

VELASCO, Erivã Garcia. Juventudes e políticas públicas de trabalho no Brasil: a qualificação profissional e a tensão entre preferência e individualização. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.