

Crises, trabalho e desproteção social: Brasil e Portugal diante da armadilha neoliberal. Nas últimas décadas, atravessadas por duas crises globais distintas, a revolução neoliberal levou por todo o mundo a erosão dos direitos laborais, concentração de rendimentos e desproteção social, gerando desigualdade e pobreza. Buscando contribuir criticamente para a reflexão sobre a articulação entre neoliberalismo, trabalho e proteção social, este artigo foca-se nos casos brasileiro e português. Procura-se demonstrar que a países muito distintos foram recomendadas políticas económicas semelhantes, com impactos sociais e sobre o trabalho amplamente negativos. Nas duas crises, e em ambos os contextos nacionais, argumenta-se que quanto mais distantes das políticas neoliberais, tanto mais eficazes foram as respostas governamentais.

PALAVRAS-CHAVE: neoliberalismo; crise; trabalho; (des)proteção social.

Crises, labor and social unprotection: Brazil and Portugal facing the neoliberal trap. In recent decades, crossed by two distinct global crises, the neoliberal revolution has led to the erosion of labor rights, income concentration and social unprotection throughout the world, generating inequality and poverty. Seeking to critically contribute to the reflection on the articulation between neoliberalism, work and social protection, this article focuses on the Brazilian and Portuguese cases. The article also attempts to reveal that similar economic policies were recommended on Brazil and Portugal, with largely negative social and labor market impacts. In the two crises, and in both national contexts, it is argued that the further away from neoliberal policies, the more successful were the government responses.

KEYWORDS: neoliberalism; crisis; work; social (un)protection.

TIAGO OLIVEIRA
JORGE CALEIRAS

Crises, trabalho e desproteção social: Brasil e Portugal diante da armadilha neoliberal

INTRODUÇÃO: DA CRISE FINANCEIRA À CRISE PANDÊMICA

As recentes crises do capitalismo global têm por base uma multidimensionalidade de fatores e revelam grande complexidade no que toca à explicação das suas causas. O quadro geral em que se têm manifestado envolve um conjunto articulado de elementos: económico-financeiros, sociais, culturais, geopolíticos, ecológicos, entre outros. Estes elementos, geradores de instabilidade, desenvolvem-se num contexto de assimetrias entre países e regiões do mundo, originando diferentes efeitos consoante as especificidades nacionais e locais (Stiglitz, 2002; Schaeffer, 2022).

Em particular, as crises económicas impactam severamente sobre o mundo laboral devido à centralidade do trabalho enquanto pilar fundamental de direitos sociais e humanos. Com a expansão do neoliberalismo, e sob o impulso da chamada “flexibilidade laboral”, o carácter protetor do direito do trabalho tem vindo a ser desvirtuado. De fato, decorrente de um programa político-ideológico (e não tanto de considerações técnicas ditadas por necessidades de correção de desequilíbrios reais), o trabalho e os seus direitos têm funcionado como primeira resposta às crises, através da aplicação de um receituário de uso universal desenvolvido por instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a União Europeia (UE) e, especialmente para a América Latina e África, o Banco Mundial.

Com o argumento da “crise”, as agendas afinadas com o pensamento neoliberal têm seguido um padrão, pelo menos desde a década de 1980: contenção na despesa pública com a proteção social, sob a orientação das

políticas de austeridade económica, redução dos custos salariais e maior flexibilidade na gestão do trabalho. Foi assim que, tal como em sucessivas crises cíclicas e conjunturais anteriores, a crise financeira internacional aberta em 2008, de natureza estrutural, se tornou também numa oportunidade (mais uma) para “reformas” regressivas no emprego e na proteção social, acentuando a “mercadorização” e a desvalorização do trabalho e dos trabalhadores, sem atender à diversidade de circunstâncias nacionais nem socioeconómicas.

Mais recentemente, a pandemia da Covid-19, de natureza distinta, surgiu primeiro como uma crise sanitária e de saúde pública, mas rapidamente produziu impactos socioeconómicos e sobre o mercado de trabalho. Trata-se da crise mais profunda que o mundo atravessou desde a Grande Depressão de 1929, com consequências superiores às que vivemos na crise financeira global anterior.

Em Portugal, a crise financeira de 2008 iniciou-se com o declínio do comércio externo. A primeira resposta política foi dada através do estímulo à economia e medidas de apoio social, à semelhança de outros países europeus. Mas esta crise logo avançou para uma crise de financiamento do Estado e da banca no contexto da zona euro. A resposta política rapidamente infletiu para a austeridade, em linha, aliás, com resoluções do Conselho Europeu (2010). Esta fase ficaria marcada por um “memorando de entendimento” assinado pelo XVIII Governo Constitucional (GC) com a *Troika* de credores oficiais (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e FMI) com vista ao resgate financeiro (2011-2014), e pelo decorrente “ajustamento”. Apelidado de “estrutural”, este “ajustamento” foi baseado na austeridade orçamental, focada na redução do défice público e na garantia do serviço da dívida pública, assim como na “desvalorização interna”, virada para a “competitividade” e para o reequilíbrio das contas externas através da desvalorização salarial (Teles, 2017; Teles, Caldas e Martins, 2020). O resgate fez, assim, do trabalho a “variável de ajustamento” e os desequilíbrios deixados ainda se faziam sentir quando eclodiu a crise pandémica no país, em março de 2020.

No Brasil, ao contrário do caso português, a resposta à crise internacional de 2008 deu-se através da mobilização de políticas de estímulos à demanda agregada de inspiração keynesiana (sociais, salariais, fiscais e de crédito) e foi avaliada como amplamente exitosa (OIT, 2011). Ademais, cumpre destacar que a legislação laboral não sofreu alterações que pusessem em xeque o seu alcance protetivo ou a regulação social das relações de trabalho, o que seria expectável de uma resposta à crise alinhada à agenda da flexibilidade laboral.

Uma das características da crise pandémica, iniciada em 2020, foi a sua multidimensionalidade e o modo como as diversas dimensões se interligaram, a da saúde pública, a económica e a social, revelando fragilidades estruturais

das economias atingidas, mas também capacidades de resiliência e adaptação, como na proteção do emprego e dos rendimentos dos trabalhadores. Em Portugal, por exemplo, através da implementação de um regime simplificado de *layoff*,¹ embora esquecendo os trabalhadores informais e os temporários. No Brasil, já imerso numa crise económica e política de grandes proporções que pavimentou o retorno do neoliberalismo, mediante a adoção, em especial, de uma política de transferência de renda aos mais pobres de amplo alcance.

O presente artigo, ao ter em conta os casos brasileiro e português, busca contribuir criticamente com reflexões que se debruçam sobre as articulações existentes entre neoliberalismo, trabalho e proteção social. Ambos os países conheceram programas neoliberais de “ajustamento estrutural” semelhantes e em momentos próximos: Portugal primeiro, o Brasil um pouco mais tarde. Com o eclodir da crise pandémica, porém, o primeiro já havia abandonado, pelo menos parcialmente, o seu processo de “ajustamento”; o segundo não. A hipótese levantada na abordagem comparativa é que esta assimetria explica, em parte, as diferenças no enfrentamento e na gestão da crise decorrente da Covid-19. No Brasil, uma coligação política de extrema-direita e de orientação económica neoliberal hesitou e adiou o quanto pôde a mobilização da política fiscal e social para proteger o emprego e o rendimento dos trabalhadores. Diferentemente, em Portugal, a mobilização diante dos impactos socioeconómicos foi mais ambiciosa, rápida e menos hesitante. Isso teve que ver com as medidas adotadas por um governo de centro-esquerda (ps), suportadas numa “flexibilização” das regras fiscais vindas do Banco Central Europeu (BCE), no sentido de proteger o emprego e os rendimentos. Ao disponibilizarem liquidez e adquirirem dívida pública e privada, os bancos centrais do Eurosistema, incluindo o Banco de Portugal, asseguraram às instituições de crédito condições de financiamento às empresas e às famílias.

Como lembram Peck, Brenner e Theodore (2018), reflexões teóricas sobre o neoliberalismo podem e devem ser, como o verso e o reverso de uma mesma

1 O *layoff* consiste na redução temporária dos períodos normais de trabalho ou na suspensão dos contratos de trabalho, efetuada por iniciativa das empresas durante um determinado tempo, devido a motivos de mercado, motivos estruturais ou tecnológicos, catástrofes ou outras ocorrências que afetem gravemente a atividade normal dessas empresas, e desde que tais medidas se mostrem indispensáveis para assegurar a sua viabilidade económica, bem como a manutenção dos postos de trabalho. O *layoff* simplificado assentou nesta figura pré-existente, prevista no Código do Trabalho. A ideia foi torná-la mais ágil na proteção dos postos de trabalho, no quadro da crise pandémica. De referir que o Código do Trabalho (2003) inscreveu-se numa filosofia desregulatória das relações de trabalho e da legislação laboral. Teve uma revisão em 2009 e sofreu várias alterações ao longo do tempo.

moeda, complementadas com investigações que procuram demonstrar os nexos causais, o desenvolvimento e os impactos socioeconómicos do projeto neoliberal em contextos históricos e geográficos específicos, lançando luzes sobre “o neoliberalismo realmente existente”. Eis mais uma contribuição que, se bem-sucedida, advirá da presente reflexão.

Para tanto, além desta introdução e das considerações finais, o artigo conta com mais três seções. A primeira tem como objetivo refletir, ainda que brevemente, sobre as articulações entre neoliberalismo, trabalho e proteção social. As duas seções que seguem procuram articular os temas já explorados nesta seção introdutória em dois períodos temporais distintos: primeiro, durante a crise internacional de 2008 (seção 2); e, em seguida, ao longo da crise pandémica (seção 3).

1. UMA BREVE INCURSÃO SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE NEOLIBERALISMO, TRABALHO E PROTEÇÃO SOCIAL

A viragem capitalista na década de 1970 inaugurou um período marcado pela recorrência de crises económicas em espaços de tempo cada vez mais curtos e, não sem coincidência, pela rutura com o Estado de Bem-Estar Social keynesiano e pela expansão do neoliberalismo. Apesar do relativo consenso entre os cientistas sociais a respeito desse ponto de inflexão na história do capitalismo, muitas foram as interpretações produzidas sobre as suas causas, os seus desdobramentos e especificamente sobre o neoliberalismo.

A definição mais difundida de neoliberalismo, compartilhada por autores como Bob Jessop e David Harvey, por exemplo, caracteriza-o como um projeto e um conjunto de práticas políticas e económicas que buscam a elevação do bem-estar social mediante a promoção do livre mercado e de suas forças competitivas, da liberdade e das capacidades empreendedoras dos indivíduos, e da propriedade privada (Jessop, 2013a; Harvey, 2008).

Na verdade, pode dizer-se que o avanço do neoliberalismo esteve (e está) intimamente ligado a uma redefinição do escopo e da instrumentalização da ação estatal em prol de uma restauração do poder das elites económicas, tendo como horizonte a reposição de condições mais favoráveis à acumulação de capital (Harvey, 2008). Na mesma linha, para Streeck (2013), tal avanço neoliberal foi o resultado de um processo de busca por parte dos detentores do capital de se desvencilharem das amarras impostas ao capitalismo no pós-II Guerra Mundial e que, num contexto de concorrência de sistemas económicos, tinham sido obrigados a aceitá-las como meio de angariar legitimidade (Streeck, 2013).

Ao contrário do que à primeira vista pode parecer, o Estado neoliberal não é mínimo, mas sim intensamente interventor na sua missão de implementar

uma agenda política e económica – a sua. Trata-se, antes de mais, de uma espécie de “intervencionismo liberal”, segundo uma perspectiva foucaultiana do neoliberalismo, ou, numa visão consagrada por Pierre Bourdieu, uma intervenção voltada para a promoção da universalização da razão económica (Laval, 2020).

O “neoliberalismo realmente existente”, porém, não é fruto de uma reprodução à escala global de um modelo singular e rígido, nem muito menos de uma imposição de cima para baixo, irradiado unidirecionalmente dos países centrais para as periferias do sistema económico. Ao invés disso, ele é o resultado de um “processo historicamente específico, intercambiável, volátil e instável de reestruturação socioespacial impulsionada pelo mercado. [...] [É] um processo aberto, e não uma fase ou estado final claramente demarcado” (Peck, Brenner e Theodore, 2018, pp. 7 e 8).

Nesse sentido, para Jessop (2013b), a crise capitalista da década de 1970 provocou a emergência de distintos arranjos entre capitalismo pós-fordistas e Estados de Bem-Estar. De um lado, destaca o autor, ajustamentos políticos neoliberais procuraram adaptar regimes neocorporativistas e neoestatistas à internacionalização da economia, num movimento em direção à construção de uma economia baseada no conhecimento. Neste caso, o regime de bem-estar que surge, denominado de Regime Pós-Nacional Schumpeteriano Pró-Trabalho, procurou combinar uma forma de Estado preocupado em promover a inovação, a competitividade e a flexibilidade de economias abertas com a subordinação da política social a esses ditames.

Por outro lado, as mudanças de regimes neoliberais visaram ruturas radicais com os modelos de desenvolvimento económico até então prevalentes nos países desenvolvidos, de natureza keynesiana, em prol de uma economia de “livre mercado” baseada na acumulação dominada pelas finanças. O regime de bem-estar associado a tais mudanças, intitulado de Regime Pós-Nacional Ricardiano Pró-Trabalho, visava adaptar-se a este novo modelo económico, mormente implementado via ajustamentos estruturais, e, de modo mais explícito, a uma estratégia competitiva que estimula e se alimenta da baixa dos salários, da busca por fontes de matérias-primas mais baratas e da redução do custo do capital.

Seja como for, os regimes de bem-estar nos capitalismos pós-fordistas da era neoliberal trazem como elemento característico a sua dimensão “pró-trabalho” (em inglês, *workfare*). Tal dimensão assenta, conforme salientam Peck e Theodore (2000), na promoção de políticas ativas do lado da oferta, como a imposição aos trabalhadores de trabalhos de curta duração ou a ameaça de retirada de benefícios, com o objetivo de pressionar o retorno dos beneficiários dos sistemas de proteção social o mais rápido possível ao mercado de

trabalho. Importa ressaltar que, além de socialmente regressivos, esses regimes mostram-se funcionalmente complementares a mercados de trabalho desregulados, “flexíveis”. Nas palavras dos autores, “os programas de *workfare* podem ser vistos como a política social análoga aos mercados de trabalho flexíveis, pois servem para individualizar as relações de emprego, intensificar as pressões competitivas na base do mercado de trabalho e impor trabalho mal remunerado” (Peck e Theodore, 2000, p. 120). Como precisamente definiu Wacquant (2012, pp. 509-510), o núcleo constitucional do neoliberalismo “consiste numa articulação entre Estado, mercado e cidadania que aparelha o primeiro para impor a marca do segundo à terceira”.

Além do *workfare*, convém ressaltar que a regulação do mercado de trabalho e da pobreza pelo Estado neoliberal vale-se, embora com nuances nacionais mais ou menos acentuadas, do encarceramento em massa dos trabalhadores da base da pirâmide salarial com o objetivo de controlar o seu descontentamento com a retração do Estado Social (Wacquant, 2011).

Nesse ponto, é necessário retornarmos à fórmula foucaultiana do neoliberalismo, caso queiramos vislumbrar melhor as suas relações com o trabalho e a proteção social. Para Foucault, o neoliberalismo busca forjar um meio que condicione a conduta dos indivíduos em prol do jogo da concorrência na economia e, ao mesmo tempo, que seja imune aos efeitos desestabilizadores advindos de pressões monopolísticas, sindicais ou monetárias, por exemplo. Nesta perspectiva, o trabalhador deve ser equiparado a uma empresa, na medida em que ele “não é mais uma força de trabalho à venda; ele tem um capital de competências a gerenciar conforme uma lógica de maximização do resultado de seus investimentos”. Consequentemente, “como ‘empresa de si’ o indivíduo pode prescindir de auxílios e subvenções; bastará reagir sabiamente aos movimentos oscilatórios do mercado” (Laval, 2020, pp. 69 e 81).

Em suma, de um lado, uma construção jurídico-política da concorrência; de outro, um indivíduo-empresa movido pela autovalorização. Nesse quadro, caberia apenas uma política social “para” e não “contra” o mercado, que calibre incentivos e desincentivos à ação individual em nome da eficiência econômica sistêmica. Operou-se, portanto, a partir da revolução neoliberal, o que na visão de Pierre Bourdieu significou uma colonização dos campos sociais, políticos e culturais pela economia (Laval, 2020).

Dito isto, convém avançar para a reflexão dos casos nacionais aqui estudados, procurando desvelar as aproximações e as discrepâncias entre a aplicação de uma agenda neoliberal “idealizada” e as dependências de trajetórias nacionais forjadas em contextos socioeconômicos e políticos necessariamente específicos.

2. BRASIL E PORTUGAL DIANTE DA CRISE INTERNACIONAL DE 2008

BRASIL: DA TENTATIVA DE CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO ECONÓMICO SOCIALMENTE INCLUSIVA AO RETORNO DO NEOLIBERALISMO

O Brasil, ao longo do século XX, avançou celeremente na transformação de sua estrutura produtiva, modernizando-a, ao passo que assimilava hábitos de consumo e culturais próprios da civilização industrial europeia. Porém, apesar da intensa mobilidade social, uma concentração de renda e níveis de pobreza bastante elevados denunciavam o caráter excludente do modelo de desenvolvimento então vigente, que impedia boa parcela da população do usufruto dos frutos do progresso técnico. Uma política social restrita e pouco efetiva, um longo ciclo político marcado pelo autoritarismo, e um mercado de trabalho heterogêneo e desregulado, dentre outros fatores, somaram-se como elementos explicativos para a severa dissonância existente entre avanços económicos e sociais no período.

A crise da dívida e a estagflação dos anos 1980 interditaram a mobilidade social do período progressivo, agravaram a estrutura de distribuição dos rendimentos e deterioraram as condições dos trabalhadores no mercado de trabalho, cada vez mais submetidos ao trabalho informal e aos baixos salários. Na década de 1990, políticas económicas inspiradas no “consenso de Washington” prometiam combater os males que afligiam a sociedade brasileira. Porém, a severa crise social e económica que o país atravessava no início deste século evidenciava o fracasso dessa agenda, pelo que erodiu a confiança nela depositada em tornar a situação socioeconómica mais alentadora. Ao mesmo tempo, o cenário externo favorável e a elevação expressiva do preço dos produtos exportados pelo país, acompanhados da mudança do bloco no poder com a vitória nas eleições de 2002 de uma coalização política de centro-esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), viabilizaram uma tentativa de construção de uma estratégia de crescimento económico alternativa ao neoliberalismo.

Nesse contexto, a crise financeira internacional de 2008 serviu para que se tornassem mais nítidos e fortalecidos os pilares dessa estratégia de crescimento económico, a partir das respostas produzidas diante da crise e que se valeram em parte de políticas que já vinham sendo implementadas desde meados daquela década. Cumpre aqui destacarmos tão-somente as suas dimensões social e laboral, porém. Por um lado, procurou-se dar sustentação ao consumo das famílias, seja pela manutenção da política de valorização do salário

mínimo;² seja pela ampliação do crédito; seja pelo alargamento do alcance protetivo das políticas sociais, através do prolongamento da duração do Seguro-Desemprego para trabalhadores de setores económicos mais diretamente afetados pela crise ou do aumento do valor dos benefícios e da cobertura do programa de transferência de renda condicionada (Bolsa-Família). Por outro lado, a demanda interna foi impulsionada mediante estímulos direcionados a setores intensivos em emprego, como o de infraestrutura e da construção civil, através da expansão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da criação do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, e por meio da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre automóveis e outros produtos (OIT, 2011).

Como resultado do avanço na implementação de uma estratégia de crescimento alternativa ao neoliberalismo, o mercado de trabalho brasileiro combinou no referido período, e de forma inédita, uma diminuição expressiva das taxas de desemprego, um aumento bastante significativo do emprego formal, uma elevação do rendimento médio real dos trabalhadores e reduções significativas dos níveis de pobreza e de desigualdade na distribuição da renda do trabalho (Oliveira, 2017).

Entretanto, sinais de desaceleração da atividade económica e de reversão da trajetória favorável dos principais indicadores sociais e de mercado de trabalho tornaram-se perceptíveis a partir de 2014. De um lado, o cenário internacional tornou-se amplamente adverso a partir da transmutação da crise financeira em crise do euro, impondo uma queda bastante acentuada aos termos de intercâmbio do Brasil e uma deterioração das expectativas empresariais. De outro lado, as políticas de estímulo ao crescimento económico adotadas pelo Governo de Dilma Rousseff, com maior ênfase na política monetária em detrimento da política fiscal, e nas desonerações tributárias *vis-à-vis* os investimentos públicos, ao contrário do que ocorreu na crise anterior, foram incapazes de contrabalançar os efeitos económicos contracionistas provenientes do exterior, como dito, e amplificados internamente a partir da adoção de políticas monetária e fiscal altamente restritivas no início daquele governo, em 2011 (Paula, Modenesi e Pires, 2015; Barbosa-Filho, 2020).

2 No Brasil, o salário mínimo nacional exerce o papel não só de valor de referência para os salários de base dos trabalhadores ocupados nos setores formal e informal, mas também serve como referência para os benefícios previdenciários. Em 2025, o valor do salário mínimo foi fixado em R\$ 1.518. Em Portugal, o salário mínimo também tinha este último propósito, mas essa função passou para o Indexante dos Apoios Sociais (IAS), criado através da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, que desde então serve de valor de referência para o cálculo, determinação e atualização de diversos apoios concedidos pelo Estado. O valor atual é de 522,50 €, enquanto o salário mínimo é de 870 €.

A crise brasileira, entretanto, não pode ser inteiramente compreendida sem que a sua dimensão política seja considerada. O fato é que a aposta da ex-presidenta Dilma Rousseff em ancorar politicamente sua estratégia desenvolvimentista em uma aliança entre trabalhadores e industriais fracassou. Sem suporte político, em meio a um crescente e errático intervencionismo económico e de afirmação de uma agenda de combate à corrupção que dinamitou pontes com grupos políticos diversos, a coalizão produtivista de apoio ao lulismo dissolveu-se, dando lugar a uma frente única burguesa em torno de um programa económico neoliberal (Singer, 2018).

Apesar de sua reeleição, o avançar do cerco judiciário-midiático, no rastro da Operação Lava-Jato, tensionou ainda mais o ambiente político e enfraqueceu a sua coalizão política. Nesse contexto, optou-se não por ajustes corretivos na condução da estratégia de crescimento em curso, mas por uma guinada em direção às políticas de austeridade, vistas como necessárias para uma reaproximação com as elites financeiras e económicas. A expectativa era que uma rápida consolidação fiscal, ainda que na baixa do ciclo económico, recuperaria os níveis de confiança empresarial, acelerando os investimentos privados, o consumo das famílias e a geração de empregos (Ministério da Fazenda, 2015).

Entretanto, os clamores por um ajuste estrutural e severo, que eliminasse a rigidez das contas públicas e permitisse uma redução de despesas, inclusive obrigatórias, especialmente dos gastos sociais, avolumaram-se com o passar do tempo (Almeida Jr., Lisboa e Pessoa, 2015). Muito embora passos nessa direção tenham sido dados,³ a relutância em aderir a um ajuste de maior envergadura das contas públicas, em um ambiente de crise económica e política aguda, viabilizou o afastamento temporário da ex-presidenta, em maio de 2016, e depois, em agosto do mesmo ano, em definitivo, o que abriu caminho para que uma estratégia neoliberal de crescimento económico fosse seguida sem hesitações, conforme sinalizado pelo partido do seu então vice-presidente, Michel Temer, no documento intitulado “Uma ponte para o futuro”, publicado em outubro de 2015 (PMDB, 2015).

A partir de então, a sociedade brasileira tornou-se palco da maior experimentação neoliberal de sua história. Três marcos podem ser destacados nesse sentido, dados os seus impactos negativos e o alcance das reformas implementadas. O primeiro foi o novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional (EC) n.º 95, de dezembro de 2016, que estabeleceu um teto para o gasto

3 As Medidas Provisória n.º 664 e n.º 665, editadas em dezembro de 2014, e posteriormente convertidas nas Leis n.º 13.135 e n.º 13.134, de 2015, implicaram em restrições, seja nas regras de acesso, seja no valor dos benefícios pagos, das pensões por morte, do auxílio-reclusão e do auxílio-doença, assim como do seguro-desemprego e do programa abono salarial.

público não financeiro por um período de 20 anos, ao condicionar o seu crescimento à inflação registada no ano anterior, desconectando-o, portanto, do comportamento do PIB, da arrecadação e do crescimento da população. Na prática, além de manietar a atuação anticíclica da política fiscal e de criar obstáculos ao crescimento económico, a EC n.º 95 impôs uma redução drástica da despesa pública e particularmente dos gastos sociais.⁴

O segundo marco foi a implementação da mais ambiciosa reforma do marco regulatório e protetivo do trabalho no Brasil desde a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943. A Lei n.º 13.467, de 2017, promoveu uma redução da proteção institucional do trabalhador, legal e sindical, diminuiu o custo do trabalho, ampliou a autonomia empresarial na contratação e gestão do trabalho e reduziu o alcance da ação sindical e da Justiça do Trabalho. Ademais, a criação e disseminação de formas de contratação com menor filiação previdenciária, associadas a medidas que ampliam as parcelas não salariais no total da remuneração, puseram na berlinda a proteção social, atual e futura, de amplos contingentes da classe trabalhadora (Dieese, 2017).

O terceiro marco foi a reforma da Previdência (EC n.º 103), de 2019, que, pese embora tenha assumido uma versão menos radical do que a pretendida inicialmente pelo Governo Bolsonaro, restringiu o acesso ao sistema e diminuiu significativamente o valor dos benefícios, atingindo, sobretudo, os trabalhadores de baixos salários e de inserção mais frágil no mercado de trabalho.

Em suma, as medidas implementadas para tentar retomar o crescimento económico a partir de 2015 foram orientadas por uma redefinição drástica do sentido da intervenção estatal nas esferas económica e social, de inspiração neoliberal, conforme demonstrado na seção anterior, fragilizando o padrão de proteção social e trabalhista vigente, pelo que condicionou e limitou a forma de enfrentamento à crise pandémica.

PORTUGAL: O LASTRO DEIXADO PELA CRISE FINANCEIRA

Nas últimas cinco décadas, a evolução das políticas em Portugal compreende, *grosso modo*, três grandes fases, que podemos designar como a fase democrática (1974-1986), a fase europeia (1986-2009/10) e, desde então, a incorporação da crise económico-financeira global nas respostas políticas (Caleiras e

4 Dweck (2020) estima que durante a vigência esperada da EC n.º 95 o gasto primário do Governo Federal, ou seja, o gasto não financeiro, diminuirá de 19,8%, em 2017, seu primeiro ano de vigência, para 13,2%, em 2036. E mais: dada a rigidez do gasto previdenciário, todas as demais despesas federais somadas verão reduzida sua participação de 7,2% do PIB, em 2017, para tão-somente 0,7% do PIB, em 2036. Estima-se, ainda, uma redução permanente do gasto primário *per capita* do Governo Federal.

Carmo, 2022). Após a Revolução democrática de 25 de Abril de 1974, o país desenvolveu um movimento de modernização da sua economia e sociedade. Em 1983, a abertura do setor financeiro ao capital privado constituiu um dos marcos mais relevantes no contexto da agenda neoliberal da época. A adesão à então Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, e a entrada em vigor do Ato Único Europeu constituíram elementos de pressão no sentido da aproximação ao centro, ou seja, aos novos parceiros europeus, enquanto as relações com a periferia, nomeadamente com as ex-colónias, eram secundarizadas. A obrigação assumida de liberalização dos mercados conduziu a um processo de privatizações que teve o seu auge nos anos 1990. Mais tarde, no início dos anos 2000, já no âmbito da União Económica e Monetária (UEM),⁵ a economia portuguesa, na periferia do euro, internacionalmente pouco competitiva e muito entrelaçada com a finança, continuou a demonstrar fragilidades e o país, com uma dívida externa elevada e problemas de sustentabilidade, teve necessidade de ajuda financeira externa.⁶

A crise financeira internacional de 2008 levou o governo português, num primeiro momento, a adotar medidas de apoio a segmentos da população mais vulneráveis (desempregados e pessoas com mais baixos rendimentos, entre elas reformados, a exemplo do Complemento Solidário para os Idosos) e medidas de estímulo ao investimento e ao emprego (como o Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego, Lei n.º 10/2009), em linha, aliás, com o Plano de Relançamento da Economia Europeia de 2008, aprovado pela Comissão Europeia.

Contudo, a transmutação da crise financeira em crise do euro (também conhecida como crise das dívidas soberanas) e as pressões vindas da Europa e das agências de notação financeira⁷ para reduzir o *déficit* levaram a uma inversão da estratégia. Mas este processo de viragem não foi inocente; foi uma “ideia perigosa”, como lhe chamou Mark Blyth (2013). Tratou-se de uma operação ideológica que procurou sustentar, contra as evidências, que a crise, cuja origem era bancária (resultado do contágio das grandes instituições bancárias e financeiras norte-americanas que espalharam os seus ativos tóxicos pela banca europeia) seria superada através da redução dos direitos sociais.

Com uma UEM disfuncional e o país sem instrumentos de política macroeconómica, foram impostas fortes restrições orçamentais, com o apoio ativo de parte das elites nacionais. Os programas de austeridade foram inicialmente

5 O euro foi lançado em 01-01-1999, mas apenas entrou em circulação em 01-01-2002, substituindo o escudo.

6 Portugal tinha sido intervencionado pelo FMI em 1977 e em 1983.

7 No Brasil, é mais usual a utilização do termo “agências de classificação de risco de crédito”.

suportados em narrativas tecnocráticas, combinadas posteriormente com discursos retóricos moralizadores e populistas, que responsabilizavam o país e os portugueses pela situação crítica a que tinham chegado, visando com isso uma justificação política para as medidas duras tomadas e o sofrimento que estas implicaram nas pessoas e nos trabalhadores.

A despesa pública foi vista e criticada como se a causa da deterioração da economia fosse apenas o desperdício ou a irresponsabilidade dos governos. Por seu lado, as medidas draconianas implementadas, supostamente sem alternativa, eram uma forma de punição sobre os cidadãos, acusados de viverem acima das suas possibilidades – e que deviam “apertar o cinto” e aproveitar as “oportunidades” geradas pela crise. Esta narrativa esquecia, no entanto, a génese do problema, que não foi o despesismo do Estado, nem qualquer hecatombe da dívida pública, mas antes o resultado do resgate e da recapitalização do sistema bancário. Através destas operações, a dívida privada passava a dívida pública, enquanto o Estado carregava a culpa e os contribuintes, por seu lado, “tinham que aguentar” o aumento de impostos, do desemprego e a perda de direitos (Ferreira, 2016).

Em março de 2010, foi aprovado no Parlamento um Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC I) que assumiu claramente como prioridade a redução da despesa pública. Foi o início a uma série de quatro PEC, sendo que apenas os primeiros três foram aprovados pela oposição.⁸ Em 2011, perante as dificuldades em se financiar nos mercados de capitais, e por pressão política interna, o governo acabaria por subscrever um “programa de ajustamento estrutural” com a *Troika*, destinado a garantir o serviço da dívida pública e bancária até que fosse restabelecido o acesso ao financiamento dos mercados. Com a assinatura do memorando de entendimento foram estabelecidos padrões mais estritos de austeridade na despesa pública e promovidas mudanças ainda mais desequilibradoras nas políticas e nas instituições que enquadram as relações laborais, orientadas no sentido da redução dos custos do trabalho para as empresas.

Genericamente, as medidas que integraram o memorando refletiam a matriz de orientação seguida pelas instituições europeias, ou seja, a “flexibilização” das relações laborais, a desregulamentação ou a ativação dos desempregados, ao mesmo tempo que, com o argumento da austeridade e

8 Em maio de 2010 foi aprovado o PEC II, reajustando medidas e introduzindo novos cortes orçamentais e o aumento do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). Em setembro, coincidindo com o Orçamento do Estado para 2011, foi aprovado o PEC III, com medidas suplementares (novas subidas de impostos, cortes nos salários da função pública, congelamento de pensões). O PEC IV, na mesma linha austeritária dos anteriores, nunca chegou a ser aprovado; foi chumbado na Assembleia da República pelos partidos da oposição, forçando a demissão do governo e eleições legislativas antecipadas em 2011.

sob a capa da “racionalização”, se desqualificaram respostas, privatizaram funções de serviço público e se reduziu a proteção social dos desempregados. Na mesma linha, ou até mais além, o programa do XIX GC⁹ colocava como prioridade a remoção da “situação de emergência financeira e social”, com a garantia do “cumprimento de modo escrupuloso dos compromissos assumidos internacionalmente”. Um dos principais objetivos estratégicos foi precisamente o de “reduzir o papel do Estado” através do corte da despesa com a administração pública. No domínio particular do trabalho e do emprego, o desígnio era claro: “modernizar o mercado de trabalho e as relações laborais”, o que significou reorientar as políticas no sentido de uma maior flexibilidade das leis laborais, ajustando-as “à realidade específica das empresas”, reduzir o subsídio de desemprego e mobilizar um conjunto labiríntico de políticas ativas de emprego, com elevado grau de compulsão, inadequada aplicação e centradas sobretudo na ótica das empresas e não nos interesses legítimos dos trabalhadores desempregados (Hespanha e Caleiras, 2017, pp. 8-9).

A crise e a estratégia adotada para a combater conduziram a uma profunda crise económica e social que se manifestou num aumento brutal do desemprego, ultrapassando o patamar de 16% em 2013, mais do que quatro vezes superior ao que se verificava no início dos anos 2000. Novos públicos desempregados somaram-se a públicos “difíceis” e vulneráveis vindos de trás. Além disso, não se pode esquecer que uma larga fatia desses desempregados ficou (e continua a ficar) à margem dos mecanismos de proteção, ou seja, a descoberto de qualquer apoio institucional e, portanto, entregues à sua sorte. Neste aspeto, duas realidades tornaram-se particularmente relevantes: o desemprego jovem e o desemprego de longa duração. Com o passar do tempo, e sem conseguirem (re)entrar no mercado de trabalho, muitos deixaram de ser oficialmente contabilizados como desempregados, sendo remetidos para o “pantanososo” terreno estatístico da inatividade (Caleiras e Caldas, 2017). Mas não se degradou apenas a realidade do desemprego; também as condições do emprego se deterioraram: a precariedade estendeu-se, o mau emprego alastrou, tal como as desigualdades sociais e o seu ponto extremo, a pobreza.

A redução na proteção social dos desempregados foi expressiva. Entre dezembro de 2009 e dezembro de 2015, o número de beneficiários do subsídio de desemprego caiu de 244.000 para 204.000. No mesmo período, o número de beneficiários de subsídio social de desemprego (que carece de condição de recursos) passou de 119.000 para 57.000. Apenas 53% dos desempregados

9 As eleições antecipadas, em 2011, posteriores ao acordo com a *Troika*, implicaram uma mudança de governo, que seria formado por uma coligação de centro-direita (Partido Social Democrata/CDS-Partido Popular) e presidido por Pedro Passos Coelho.

inscritos nos Centros de Emprego recebiam prestações de desemprego, segundo o Relatório da Conta da Segurança Social, do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Os montantes médios das prestações de desemprego também diminuíram (Hespanha e Caleiras, 2017). Ao invés, canalizaram-se recursos públicos de prestações sociais para medidas com forte pendor caritativo, como foi o caso das *cantinas sociais*, e as medidas ativas de emprego não conseguiram solucionar os problemas do mercado de trabalho aprofundados pelo “ajustamento estrutural”. Não conseguiram “arranjar” o que outras políticas “desarranjaram”.

O período entre final de novembro de 2015 e final de outubro de 2019 correspondeu a uma mudança de ciclo político, caracterizado pela singular solução político-governativa encontrada, que ficou conhecida como “geringonça”.¹⁰ Foi um momento de alívio e, de certo modo, de progresso no sentido de atingir índices pelo menos anteriores à crise financeira. Podemos qualificá-lo pela mitigação de efeitos deixados pelo retrocesso anterior, procura de alternativas e reposição de políticas e rendimentos, que estimularam a procura interna. Várias medidas são ilustrativas, entre as quais o descongelamento e subida do IAS (com impacto em várias prestações sociais) e do salário mínimo, ou o aumento das pensões e do abono de família. Outras passaram pela revogação das apresentações quinzenais obrigatórias dos desempregados e pela reversão do corte de 10% no subsídio de desemprego ao fim dos primeiros seis meses, fechando-se um parêntesis neoliberal na relação do Estado com os desempregados, introduzido durante a crise, num momento de cedência a um *workfare*. Outras ainda tiveram um carácter universalista, como a redução dos custos com os passes nos transportes públicos e os manuais escolares gratuitos.

Aproveitando das melhorias na conjuntura internacional, a recuperação da confiança, da economia e do emprego alavancaram alguns resultados positivos e os indicadores sinalizaram uma melhoria socioeconómica. Houve uma forte redução do desemprego (2019 fechou com uma taxa de desemprego de 6,5%, menos de metade dos valores atingidos durante a crise) e uma significativa

10 O XXI GC, liderado pelo PS e presidido por António Costa, foi o segundo governo formado com base nos resultados das eleições legislativas de 4 de outubro de 2015, após o governo da coligação de centro-direita Portugal à Frente (PSD/CDS-PP), com maioria relativa, não ter conseguido apoio parlamentar para entrar em funções. O XXI GC teve por base três acordos de incidência parlamentar firmados bilateralmente com três partidos de esquerda: Partido Comunista Português (PCP), Bloco de Esquerda (BE) e Partido Ecologista Os Verdes (PEV). O governo que imediatamente se seguiu (XXII GC), de continuidade partidária e presidido também por António Costa, foi formado com base nos resultados das eleições legislativas de 06-10-2019. Trata-se de um governo minoritário do PS, embora, diferentemente do anterior, sem acordos assinados. Tomou posse a 26-10-2019, poucos meses antes de eclodir a pandemia.

recuperação do emprego (taxa de emprego de 55,3% em 2019, bem acima dos 49,6% atingidos durante o pico da crise, em 2013), ainda que muito dele fosse de má qualidade, precário e em setores de elevado risco, como aqueles ligados ao turismo e à construção.

Apesar dos esforços de mitigação para virar a “página da austeridade”, a herança era pesada. Com algum fundamento, instalou-se uma narrativa otimista, mais ou menos generalizada entre os atores políticos, económicos e sociais, devido à recuperação de políticas e de rendimentos, das finanças públicas e da credibilidade internacional do país. Contudo, muito havia a fazer para que a reversão da austeridade se fizesse realmente sentir no “mundo do trabalho”, especialmente nas leis laborais, na proteção do emprego e na cobertura em caso de desemprego (Caleiras e Carmo, 2022).

3. BRASIL E PORTUGAL DIANTE DA CRISE PANDÉMICA: IMPACTOS SOCIAIS E NO MERCADO DE TRABALHO

BRASIL: NEOLIBERALISMO E CRISE PANDÉMICA¹¹

A crise pandémica, instalada no início de 2020, encontrou uma economia brasileira bastante fragilizada e sem sinais perceptíveis de que estivesse em processo de recuperação, o que comprova o fracasso do receituário neoliberal, após cinco anos de sua aplicação. Pelo contrário, observa-se, a partir de 2015, uma trajetória praticamente ininterrupta de crescimento da taxa de desocupação, que avança de 6,5% no último trimestre de 2014 para 13,7% no primeiro trimestre de 2017, em linha com as sucessivas variações negativas apresentadas pelo PIB no período. Trajetória similar foi registada pela taxa de subutilização da força de trabalho, que assinalou, no mesmo lapso de tempo, um aumento de 14,9% para 24,1%.

A adesão à agenda da austeridade económica, em 2015, conforme apresentado na seção anterior, significou o abandono de uma “convenção do crescimento” em prol de políticas de contração da demanda agregada, pelo que motivou um ajuste profundo no emprego, aqui denominado de ajuste neoliberal, refletido no aumento da desocupação, mas também no recuo da ocupação, quase que inteiramente explicado pela diminuição do emprego com carteira de trabalho assinada (extinção de quase três milhões de empregos nessa modalidade, contra apenas cerca de 244 mil do emprego sem carteira assinada e 477 mil do trabalhador familiar auxiliar).

Ao ajuste neoliberal seguiu-se, entre os anos de 2017 e 2019, um período de recuperação cíclica do mercado de trabalho brasileiro, aqui entendida

11 Esta subseção apoia-se nas contribuições de Oliveira e Mattos (2023).

como o retorno do comportamento cíclico anual da taxa de desocupação,¹² em sintonia com taxas de crescimento económico novamente positivas, ainda que em patamares bastante baixos. Entretanto, convém salientar que a recuperação do comportamento cíclico da taxa de desocupação, assim como da taxa de subutilização da força de trabalho, deu-se mediante um reposicionamento de ambas as taxas em um patamar mais elevado, ainda que a primeira apresente, na comparação trimestral, ligeira tendência de queda no período. Na comparação entre os últimos trimestres de 2016 e 2019, a taxa de desocupação diminuiu de 12,2% para 11,1%, enquanto a taxa de subutilização da força de trabalho, ao contrário, avançou de 22,2% para 23,0%. Ademais, cumpre notar que os novos postos de trabalho criados no triênio 2017-2019 estiveram amparados no emprego assalariado sem carteira de trabalho assinada e no trabalho por conta própria (2,1 e 2,7 milhões de postos de trabalho gerados, respectivamente), o que demonstra a fragilidade e a natureza precária do processo de recuperação do mercado de trabalho brasileiro observado no período em análise.

Deste modo, no Brasil, e ao contrário do que ocorreu em Portugal, a crise pandémica somou-se a uma crise económica de largas proporções. Com efeito, no segundo e terceiro trimestres de 2020, a taxa de desocupação, comparativamente a igual período de anos anteriores, apresentou uma elevação significativa e atingiu o seu maior valor desde o início da série histórica da pesquisa, em 2012 (14,9%). Comportamento semelhante foi assinalado pela taxa de subutilização da força de trabalho, que avançou para um patamar um pouco superior a 30%. Pese embora, no trimestre seguinte, ambas as taxas tenham registado um ligeiro recuo, estas permaneceram como uma das mais altas assinalada pela série histórica, comparativamente ao mesmo período dos anos anteriores.

Não se pode deixar de assinalar, ademais, que a partir de 2021, em linha com a retomada da atividade económica, as taxas de desocupação e de subutilização da força de trabalho recuaram: a primeira retornou ao patamar observado anteriormente à crise pandémica; a segunda, porém, ainda permaneceu acima; o que evidencia que os problemas do mercado de trabalho brasileiro ainda são bastante relevantes, visto que o quadro, como dissemos, vigente anteriormente à crise estava bastante longe de ser alvissareiro.

Importante notar, ademais, que a crise pandémica contribuiu para exacerbar um movimento de afastamento entre as taxas de subutilização da força de trabalho e de desocupação, iniciado pelo menos desde o período de

12 Tal como captada pela Pnad Contínua, do IBGE, a taxa de desocupação trimestral no Brasil apresenta um comportamento cíclico ao longo do ano, marcado por um aumento no primeiro trimestre seguido de sucessivos recuos nos três trimestres seguintes.

recuperação cíclica do mercado de trabalho brasileiro.¹³ Ao crescimento do número de desocupados se somaram a expansão dos subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e, principalmente, da força de trabalho potencial, pelo que o crescimento da primeira taxa se deu de modo mais acelerado do que o observado pela taxa de desocupação. Em outras palavras, durante a crise pandémica, a deterioração do mercado de trabalho brasileiro não pode ser vista somente pelas lentes usuais do aumento da desocupação, mas também através da saída da força de trabalho de contingentes expressivos da classe trabalhadora, com um peso crescente de trabalhadores que não suspenderam por completo seus vínculos com o mercado de trabalho, e que podem, tão logo avaliem que as condições económicas estejam mais favoráveis, reintegrarem-se rapidamente ao mercado de trabalho.¹⁴

O aumento da inatividade pode ser explicado, no contexto da crise, pelas dificuldades de se manter uma “procura ativa por trabalho” encontradas pelo trabalhador, critério para ser categorizado como desempregado, ou pela inatividade forçada aos quais foram submetidos os trabalhadores que tiveram suprimidos seus postos de trabalho nos setores mais seriamente afetados pela crise e pelas medidas de isolamento social, como o do turismo, alojamento, restauração e o comércio de rua, ou mulheres que, diante do encerramento das escolas, viram-se obrigadas a assumir uma responsabilidade ainda maior com atividades domésticas e de cuidados da família.

A precarização do trabalho foi outro resultado direto da crise pandémica. A supressão quase que generalizada de postos de trabalho no ano de 2020 contou, uma vez mais, com a contribuição decisiva do emprego com carteira assinada, ainda que desta feita não sejam desprezíveis os recuos observados tanto no emprego sem carteira de trabalho assinada, quanto no trabalho doméstico e por conta própria, o que é perfeitamente compreensível dada a natureza da crise e as medidas de isolamento e distanciamento físico adotadas para o seu enfrentamento.¹⁵

A recuperação do nível ocupacional observada em 2021, porém, deixa como legado uma estrutura de ocupações mais precária, visto que o ritmo da

13 Naquela altura, o recuo no número de desocupados não foi suficiente para contrabalançar o aumento do número de subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e da força de trabalho potencial, resultando, portanto, no aumento, ainda que modesto, da taxa de subutilização da força de trabalho.

14 Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD COVID19, do IBGE, do conjunto da população fora da força de trabalho, 27,2 milhões de pessoas gostariam de trabalhar, mas não buscaram trabalho em agosto de 2020. Deste contingente, 17,5 milhões não buscaram trabalho devido à pandemia ou à falta de trabalho na localidade.

15 Apenas o emprego público assinalou variação positiva.

recuperação ocorreu de forma mais rápida no emprego sem carteira de trabalho assinada e, sobretudo, no trabalho por conta própria.

Pese embora a inegável gravidade da situação social e económica brasileira, o governo Bolsonaro relutou o quanto pôde em adotar medidas sanitárias de controle da pandemia e de mitigação dos seus impactos económicos sobre os trabalhadores, especialmente os de inserção mais frágil no mercado de trabalho. Nesse sentido, em abril de 2020, por iniciativa do poder legislativo, foi instituído pela Lei n.º 13.982 um programa de transferência de renda que estabeleceu o pagamento de um benefício no valor de R\$ 600, denominado de Auxílio Emergencial.¹⁶ O objetivo era dar suporte financeiro aos trabalhadores mais afetados pela crise, que laboravam na informalidade, auferiam baixos rendimentos e encontravam-se desamparados pelos benefícios previdenciários e assistenciais existentes.

De acordo com a PNAD COVID19, em novembro de 2020, 41% dos domicílios brasileiros receberam o auxílio emergencial, sendo que em 13 das 27 unidades da Federação, todas localizadas nas regiões Norte e Nordeste do país, mais da metade dos domicílios foram beneficiados, o que evidencia o amplo alcance dessa medida.

Nesse contexto, ampliar os gastos sociais, sem que o teto para os gastos públicos aprovado em 2016 fosse revogado, requereu a aprovação, em maio de 2020, da EC n.º 106, que flexibilizou o regime fiscal e permitiu que os gastos envolvidos no combate à pandemia fossem dispensados dos habituais controles do uso dos recursos públicos.

Após uma nova prorrogação do programa, desta feita até o final do ano e com valor base reduzido à metade (Medida Provisória (MP) n.º 1.000, de 2 de setembro de 2020), o pagamento do auxílio emergencial foi interrompido nos três primeiros meses de 2021. A primazia das ideias da austeridade seguiu inabalável e a continuidade de uma política de transferência de renda que se mostrava vital, num contexto no qual a situação financeira das famílias era dramática, foi condicionada pelo Governo Bolsonaro à adoção de medidas de ajuste fiscal, viabilizadas por meio da popularmente conhecida “PEC Emergencial” (EC n.º 109, de 2021). Um mês antes, concedeu-se autonomia ao Banco Central Brasileiro (Lei Complementar n.º 179), blindando a condução da política monetária de pressões políticas, ou seja, da influência dos interesses e orientações sufragadas por eleições democráticas. O novo Auxílio

16 Com duração inicial prevista de três meses, o programa foi prorrogado por mais dois meses, até agosto de 2020, totalizando o pagamento de seis parcelas, posto que em abril foram feitos dois pagamentos. O seu valor inicial equivalia a 57,7% do salário mínimo nacional vigente à época, estabelecido em R\$ 1.045.

Emergencial, instituído pela MP n.º 1.039, determinou o pagamento de um benefício monetário, em quatro parcelas, de valor base de R\$ 250,00, restrito aos que receberam o Auxílio Emergencial no ano anterior, não sendo permitida a adesão de novos beneficiários.

Outra medida instituída para atenuar os impactos da crise pandémica sobre os trabalhadores, dessa feita de iniciativa do poder executivo, foi o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (MP n.º 936, de abril de 2020, convertida na Lei n.º 14.020, de julho do mesmo ano), que determinou o pagamento de um benefício monetário, tendo como referência o valor do seguro-desemprego, aos trabalhadores com contratos de trabalho afetados por reduções de jornada de trabalho e de salários ou suspensos temporariamente. O alcance do programa, apesar de significativo (Russo, Silva e Corseuil, 2021), ao se restringir ao segmento formal do mercado de trabalho é, por definição, insuficiente, dada a configuração estrutural do mercado de trabalho brasileiro.

Em suma, não obstante a gravidade da crise, a resposta governamental não veio na velocidade e na extensão requerida, sendo sempre tolhida em nome do equilíbrio das contas públicas, mantra mobilizado convenientemente para podar o alcance de medidas de apoios sociais.

PORTUGAL: CRISE PANDÉMICA E SEUS IMPACTOS

Abruptamente interrompido, o movimento de recuperação pós-*Troika*, ainda que parcial e insuficiente, ficou inacabado com o eclodir da pandemia. Além dos impactos ao nível sanitário, as consequências na economia foram severas. O Produto Interno Bruto (PIB), que tivera um crescimento de 2,2% em 2019, registou uma contração de 7,6% em 2020, “a mais intensa da atual série de Contas Nacionais, refletindo os efeitos marcadamente adversos da pandemia Covid-19 na atividade económica” (INE, 2021, p. 1). O mercado de trabalho ressentiu-se de imediato e, dependendo dos setores, as medidas de confinamento fizeram diminuir as horas de trabalho, aumentar o teletrabalho ou levaram ao encerramento de empresas e a uma vaga de “*desempregados imediatos*” (Caleiras e Carmo, 2020).

Os trabalhadores mais precários e vulneráveis foram autenticamente “varridos” do mercado de trabalho, incluindo os informais, que representavam quase 1/8 do emprego (ILO, 2018). Durante 2020, o número de pessoas empregadas caiu em cerca de 99.000 e a dinâmica do desemprego, que vinha numa quebra sustentada, inverteu-se, apesar das políticas públicas acionadas (Tavares *et al.*, 2021).¹⁷ Um breve olhar comparado com a crise anterior revela

17 Outra razão que ajuda a explicar os baixos números do desemprego (7% em 2020, 6,6% em 2021) é metodológica. As restrições à mobilidade e as quebras nos canais de divulgação →

particularidades na evolução de dois indicadores-chave: a taxa de desemprego e o peso relativo de contratos a termo certo.¹⁸ A evolução dos trabalhadores com contratos a termo teve uma queda forte e abrupta em 2020, o que não aconteceu anteriormente. Por outro lado, a taxa de desemprego sofreu várias oscilações, ao passo que antes houve um crescimento progressivo. Se na crise financeira o desemprego aumentou de forma imediata e contínua, sem variação significativa no peso dos contratos a termo, na crise pandémica este peso caiu de forma acentuada, deixando claro que o desemprego afetou de forma desproporcional os trabalhadores com vínculos precários (Marques e Guimarães, 2021).

Num cenário de incerteza, o governo, à semelhança de congéneres europeus, fez ajustes ao seu programa para acudir às consequências imprevistas. Foram implementadas “novas” medidas, combinadas com “velhas” políticas. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho, foi aprovado o Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), que incluiu um vasto pacote de medidas centradas na resposta sanitária e no apoio às empresas e aos trabalhadores face à paralisação da atividade produtiva. O objetivo era controlar a pandemia sem “matar” a economia.¹⁹

Do lado da proteção do emprego, uma “velha” política sobressaiu: o regime de *layoff* simplificado,²⁰ agilizado, tornou-se uma medida com maior alcance e abrangência, evitando muitos despedimentos por razões económicas (Lopes, 2020).²¹ Do lado da proteção social foram criadas “novas” medidas, entre as quais se destacou, em 2021, o apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores (AERT).²² A novidade residiu no alargamento da proteção social, num reconhecimento político da existência de múltiplas situações de desproteção entre trabalhadores. Foram tomadas outras medidas para compensar a quebra de rendimentos das famílias, introduzidos mais mecanismos de apoio à

→ de ofertas dificultaram a “procura ativa de emprego”, obrigatória para a categorização como desempregado.

18 No Brasil, utiliza-se a expressão “contratos de trabalho por prazo determinado”.

19 O PESS assentou em quatro eixos: i) manutenção do emprego e retoma progressiva da atividade económica; ii) apoio ao rendimento das pessoas mais afetadas; iii) apoio às empresas; iv) agilização nas respostas dos serviços públicos.

20 Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março.

21 Com recurso a transferências extraordinárias do Orçamento do Estado, foram apoiadas cerca de 100 mil empresas, abrangendo aproximadamente 845 mil trabalhadores.

22 O AERT abrangiu trabalhadores independentes, gerentes das micro e pequenas empresas, desempregados sem subsídio, trabalhadores informais e estagiários sem qualquer apoio. Veio dar um enquadramento comum a várias situações de desproteção social, algumas das quais tinham sido apoiadas separadamente em 2020.

liquidez e capitalização do tecido empresarial, reforçadas as políticas ativas de emprego e de combate à pobreza.²³

As opções seguidas na Europa e em Portugal foram muito diferentes daquelas tomadas no contexto da crise anterior. Na resposta à crise pandémica foi prioritário preservar o emprego e os rendimentos; na resposta à crise financeira foi considerado prioritário reequilibrar as contas públicas e acelerar a desvalorização interna, desprotegendo os grupos mais vulneráveis. Não deixa de ser interessante notar que as medidas tomadas na pandemia, embora implicassem aumento da despesa, aconteceram sem resistência, e mesmo com apoio, de setores tradicionalmente contrários a essa tendência. A retórica da austeridade para cortar nas despesas sociais e nos serviços públicos para reduzir défices não foi notada ou publicamente visível. Nesse sentido, houve um relativo enfraquecimento do pensamento neoliberal, ainda que datado, visto que o Estado social não sofreu nenhum ataque significativo, a não ser à sua insuficiência. Mesmo os seus críticos exigiram mais dele.

O trabalho acabou por ser das esferas da vida mais impactadas e os trabalhadores mais vulneráveis, com menos rendimentos, menos escolaridade, em condições laborais mais precárias ou em setores de atividade fortemente expostos foram os que mais sofreram. Apesar do alargamento positivo da proteção social, pelo caminho ficaram marcas indeléveis: aumento das desigualdades, novas situações de pobreza e outras agudizadas, às quais os instrumentos de proteção, com lacunas a montante (no emprego) e a jusante (no desemprego), não conseguiram responder totalmente (Carmo *et al.*, 2021).²⁴

CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS CAMINHOS INVERTIDOS DE BRASIL E PORTUGAL

Ao comparar as trajetórias recentes de Brasil e Portugal, foi possível identificar padrões que se repetem e variações que emergem devido às particularidades de cada país. Isso ajuda a entender as raízes dos desafios contemporâneos que se colocam perante a influência hegemónica neoliberal.

23 Foram reforçadas prestações sociais, introduzidos mecanismos automáticos de prorrogação, flexibilizadas obrigações fiscais, estabelecidas moratórias aos créditos das famílias e das empresas, garantidas linhas de crédito com garantia pública, apoiados profissionais da cultura, artes e espetáculos, aumentados os acordos de cooperação entre o Estado e as instituições que asseguraram as respostas sociais, alargado o Programa Alimentar, implementado o Programa Ativar.pt – Programa Reforçado de Apoios ao Emprego e à Formação Profissional, entre outras medidas.

24 O rendimento mediano anual caiu de 10.100 € para 9.100 €, afetando sobretudo as classes mais baixas. O rácio entre os percentis de rendimento 95 e 5 aumentou mais de 9%. A taxa de risco de pobreza cresceu 25% e mais de 16.600 pessoas recorreram ao RSI (Silva *et al.*, 2021).

As similitudes sobressaem na análise comparativa. Em ambos os casos, em momentos de maior hegemonia do pensamento neoliberal, reformas laborais que visaram uma redução dos custos do trabalho e o aumento da autonomia das empresas na gestão da força de trabalho foram implementadas. Políticas de austeridade orçamental, privatizações e liberalização compuseram a agenda económica nos dois países. Reformas na política social de orientação neoliberal foram adotadas nos dois casos estudados. E a democracia saiu fragilizada tanto em Portugal quanto no Brasil. No primeiro, e essa talvez seja a principal diferença entre as experiências nacionais analisadas, por conta de uma agenda económica imposta pela tecnocracia da *Troika* sob os auspícios do arranjo político-económico europeu; no segundo, em decorrência de uma articulação de interesses entre as elites, nacionais e internacionais, que depuseram um governo democraticamente eleito e rearranjaram o bloco no poder de modo a promover o pensamento e a agenda neoliberal.

A comparação permitiu também olhar para as consequências das políticas neoliberais, revelando como fatores históricos, políticos e económicos contribuíram para a sua adoção, moldando o “neoliberalismo realmente existente”, para regressarmos à expressão de Peck, Brenner e Theodore (2018). Foi dada particular atenção ao modo como elas afetaram o mundo do trabalho e a proteção social em dois momentos críticos recentes, e como foram forjadas as respetivas respostas, tendo em conta fatores contingentes, como os posicionamentos geopolíticos, as lideranças ou as pressões. Os resultados sociais da interseção entre neoliberalismo, trabalho e proteção social são expressivos: desigualdades crescentes, precarização do trabalho e insuficiente proteção social. Seja como for, nos dois casos houve uma mobilização poderosa do Estado para impor uma regulação mercantil da economia e da sociedade, a própria razão de ser do projeto económico neoliberal.

O lastro de vulnerabilidades, precariedades e uma nova pobreza em setores significativos da “classe média trabalhadora”, bem como um legado de instabilidade social, económica e política, heranças do neoliberalismo, beneficiam o crescimento e o fortalecimento de movimentos populistas e de extrema-direita. No Brasil, em particular, apesar de derrotados nas últimas eleições presidenciais, ainda gozam de um amplo apoio popular, sinal de uma resiliência que só será abalada, de facto, se um modelo económico alternativo ao neoliberalismo for avançado na região.

A deterioração da situação laboral e social provocada pela crise pandémica evidenciou fragilidades preocupantes em matéria de cobertura e de adequação da proteção social para algumas categorias de trabalhadores em Portugal e no Brasil. Isto remete para a importância de garantir uma cobertura de proteção social adequada para os trabalhadores em todas as formas de emprego. Por

outro lado, a crise também acelerou alterações necessárias, levando ambos os governos a estenderem temporariamente a proteção social a grupos socioprofissionais que não a tinham. Está em aberto saber se algumas das respostas provisórias positivas adotadas num momento de exceção irão gerar medidas estruturais e sustentáveis. Seria um caminho importante para regular os modelos de negócio que assentam na precarização do trabalho, travar os fenómenos intensos de desregulação social, promover o trabalho digno, apoiar a transição da economia informal para a economia formal, bem como outras transições na digitalização, energia, meio ambiente e demografia.

Porém, como as respostas foram na generalidade involuntárias, no sentido em que não estavam previstas nos respetivos programas de governo, bem como o facto de muitas delas terem sido concebidas para a sua eliminação faseada, isso poderá fazer retomar, caso nada seja feito no futuro próximo, as políticas neoliberais em força. Veremos a evolução, já no contexto de uma nova crise inflacionista e de guerra na Ucrânia e, no Brasil, do retorno ao Governo Federal de uma coligação política de centro-esquerda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA JR., M., LISBOA, M., PESSOA, S. (2015), “Desequilíbrio econômico é estrutural e exige correções mais duras”, <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/07/1657046-de-sequilibrio-economico-e-estrutural-e-exige-correcoes-mais-duras.shtml>. Disponível em [consultado em 4/11/2021].
- BARBOSA-FILHO, N. (2020), “De Dilma a Bolsonaro: la política económica de Brasil de 2011 a 2019”. *El Trimestre Económico*, 87 (347), pp. 597-634, <https://doi.org/10.20430/ete.v87i3.47.1080>.
- BLYTH, M. (2013), *Austeridade. A História de Uma Ideia Perigosa*, Lisboa, Quetzal.
- CALEIRAS, J., CALDAS, J. M. C. (2017), “Emprego e desemprego: o que mostram e o que escondem as estatísticas”. In M. C. Silva, P. Hespanha, J. M. C. Caldas (eds.), *Trabalho e Políticas de Emprego: Um Retrocesso Evitável*, Lisboa, Actual.
- CALEIRAS, J., CARMO, R. (2020), *O Regresso do Desemprego Massivo?*, Lisboa, COLABOR. Disponível em <https://colabor.pt/wp-content/uploads/2021/03/O-regresso-do-desemprego-massivo.pdf> [consultado em 4/11/2021].
- CALEIRAS, J., CARMO, R. (2022), *A Articulação das Políticas de Emprego e de Proteção em Portugal: Cinco Décadas de Movimentos nem Sempre Virtuosos*. Lisboa, COLABOR. Disponível em <https://colabor.pt/publicacoes/a-articulacao-das-politicas-de-emprego-e-de-protecao-em-portugal/> [consultado em 2-09-2022].
- CARMO, R., CALEIRAS, J., ROQUE, I., ASSIS, R. (2021), *O Trabalho Aqui e Agora: Crises, Percursos e Vulnerabilidades*, Lisboa, Tinta da china.
- DIEESE. (2017), “Relações de trabalho sem proteção: de volta ao período anterior a 1930?”. Nota Técnica n.º 179. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec179ConjunturaReforma.pdf> [consultado em 4/11/2021].
- DWECK, E. (2020), “Por que é imprescindível revogar o teto de gastos?”. In E. Dweck, P. Rossi, A. L. Oliveira (orgs.), *Economia Pós-Pandemia: Desmontando os Mitos da Austeridade Fiscal e Construindo Um Novo Paradigma Econômico no Brasil*, São Paulo, Autonomia Literária.
- FERREIRA, A. C. (2016), *Política e Sociedade. Teoria Social em Tempo de Austeridade*, Porto, Vida Económica.
- HARVEY, D. (2008), *O Neoliberalismo: História e Implicações*, São Paulo, Edições Loyola.
- HESAPANHA, P., CALEIRAS, J. (2017), “O labirinto das políticas de emprego”. *Cadernos do Observatório sobre Crises e Alternativas*, 10.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE). (2021), “Estatísticas do emprego: 1.º trimestre de 2021”. Disponível em https://www.ine.pt/ngt_server/attachfile.jsp?look_parentBoui=503579909&att_display=n&att_download=y [consultado em 4/11/2021].
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO). (2018), “Women and men in the informal economy: a statistical picture”. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf [consultado em 4/11/2021].
- JESSOP, B. (2013a), “Putting neoliberalism in its time and place: a response to the debate”. *Social Anthropology*, 21 (1), pp. 65-74.
- JESSOP, B. (2013b), “Política social, Estado e ‘sociedade’”. *SER social*, 15 (33), pp. 261-384.
- LAVAL, C. (2020), *Foucault, Bourdieu e a questão neoliberal*, São Paulo, Elefante.
- LOPES, F. (2020), “Nota jurídica: os regimes de *layoff* (Dossiê COVID-19)”, Lisboa, COLABOR. Disponível em <https://datalabor.pt/nota-juridica-os-regimes-de-layoff> [consultado em 4/11/2021].

- MARQUES, P., GUIMARÃES, R. (2021), “Emprego”. In R. Mamede, P.A. e Silva (orgs.), *O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021: Governar em Estado de Emergência*, Lisboa, ISCTE. Disponível em https://ipps.iscte-iul.pt/images/PDF/EstadoNacao/ENPP2021/Relatorio_ENPP_2021_IPPS.pdf [consultado em 4/11/2021].
- MINISTÉRIODAFAZENDA.(2015),“Reequilíbriofiscaleretomadaadaeconomia”.Disponívelem<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2015/reequilibrio-fiscal-e-retomada-da-economia-1> [consultado em 4/11/2021].
- OLIVEIRA, T. (2017), *Trabalho e Padrão de Desenvolvimento: Uma Reflexão sobre a Reconfiguração do Mercado de Trabalho Brasileiro*, São Paulo, Hucitec.
- OLIVEIRA, T., MATTOS, F.A.M. de. (2023), “Neoliberalismo e a crise do trabalho no Brasil”. In F.A.M. de Mattos e V.L. de Araújo (orgs.), *Economia Brasileira: Uma Reconstrução Necessária*, São Paulo, Hucitec.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). (2011), “Brasil: uma estratégia inovadora de crescimento com equidade”, Genebra, OIT. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_153770.pdf [consultado em 4/11/2021].
- PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). (2015), *Uma Ponte para o Futuro*, Brasília, PMDB. Disponível em <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf> [consultado em 4/11/2021].
- PAULA, L.F., MODENESI, A., PIRES, M.C. (2015), “The tale of the contagion of two crises and policy responses in Brazil: a case of (keynesian) policy coordination?”. *Journal of Post Keynesian Economics*, 37 (3), pp. 408-435. Disponível em <https://doi.org/10.1080/01603477.2015.1000118>.
- PECK, J., BRENNER, N., THEODORE, N. (2018), “Actually existing neoliberalism”. In D. Cahill, M. Cooper, M. Konings, D. Primrose (orgs.), *The SAGE Handbook of Neoliberalism*, Londres, SAGE Publications.
- PECK, J., THEODORE, N. (2000), “Work first: workfare and the regulation of contingent labour markets”. *Cambridge Journal of Economics*, 24, pp. 119-138.
- RUSO, F., SILVA, S., CORSEUIL, C.H. (2021), “Programas federais de manutenção de empregos e garantia de renda no contexto da pandemia em 2020: panorama geral de implementação e cobertura”. In *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, Ipea e Ministério do Trabalho. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/210602_bmt_71_politica_em_foco_a2.pdf [consultado em 4/11/2021].
- SCHAEFFER, R. (2022), *After Globalization: Crisis and Disintegration*, Nova Iorque, Routledge Taylor & Francis Group. DOI: 10.4324/9781003198321.
- SINGER, A. (2018), *O Lulismo em Crise: Um Quebra-Cabeça do Período Dilma (2011-2016)*, São Paulo, Companhia das Letras.
- SILVA, et al. (2021), “O impacto da Covid-19 na Pobreza e Desigualdade em Portugal, e o efeito mitigador das políticas de proteção”, Lisboa, PROSPER – Católica-Lisbon’s Center of Economics for Prosperity. Disponível em <https://observatoriosocial.fundacaolacaixa.pt/pt/-o-impacto-da-covid-19-na-pobreza-e-desigualdade-em-portugal-e-o-efeito-mitigador-das-politicas-de-protecao> [consultado em 4/11/2021].
- STIGLITZ, J. (2002), *Globalização – A Grande Desilusão*, Lisboa, Terramar.
- STREECK, W. (2013). *Tempo Comprado: A Crise Adiada do Capitalismo Democrático*, Coimbra, Actual.
- TAVARES, I., CÂNDIDO, A., CALEIRAS, J., CARMO, R. (2021), “Desemprego em 2020: impactos da pandemia, mapeamentos e reflexões”, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte.

- Disponível em <https://www.observatorio-das-desigualdades.com/2021/03/26/desemprego-em-2020-impactos-da-pandemia-mapeamentos-e-reflexoes/> [consultado em 4/11/2021].
- TELES, N. (2017), “O trabalho como variável de ajustamento: da teoria à prática”. In M. C. da Silva, P. Hespanha, J. M. C. Caldas (orgs.), *Trabalho e Políticas de Emprego: Um Retrocesso Evitável*, Lisboa, Actual.
- TELES, N., CALDAS, J. M. C., MARTINS, D. (2020), “Financialisation, labour and structural change”. In A. Santos, N. Teles (orgs.). *Financialisation in the European Periphery: Work and Social Reproduction in Portugal*. Nova Iorque: Routledge.
- WACQUANT, L. (2011), “Forjando el Estado neoliberal: workfare, prisonfare e inseguridad social”. *Prohistoria*, 16.
- WACQUANT, L. (2012), “Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente”. *Caderno CRH*, Salvador, 25, (66), pp. 505-518.

Recebido a 02-05-2022. Aceite para publicação a 19-04-2024.

OLIVEIRA, T., CALEIRAS, J. (2025), “Crises, trabalho e desproteção social: Brasil e Portugal diante da armadilha neoliberal”. *Análise Social*, 255, LX (2.º), e2238. <https://doi.org/10.31447/202238>.

Tiago Oliveira » tiago.oliv@hotmail.com » Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp) » Rua Pitágoras, 353, Barão Geraldo — CEP 13083-857, Campinas, SP, Brasil » <https://orcid.org/0000-0002-0592-200X>.

Jorge Caleiras » jorge.caleiras@gmail.com » Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa (CIES-ISCTE); Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social (COLABOR) » Rua das Taipas, 1 — 1250-264 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0002-0697-0513>.
