



Mercato del lavoro, protezione sociale e riforme in Brasile

*Reginaldo Gbiraldelli**

1. Introduzione

Questo articolo intende analizzare il mercato del lavoro brasiliano, considerando le particolarità della trasformazione del paese e della costituzione tardiva del suo sistema di protezione sociale. Lo scopo è comprendere meglio i recenti sviluppi politici, sociali ed economici del Brasile che, su base neoliberista, ha attuato misure di austerità, aggiustamenti fiscali e riforme che sono andate a riflettersi negativamente sulle condizioni di lavoro e di vita della popolazione.

Storicamente, il mercato del lavoro in Brasile, ha subito cambiamenti profondi e significativi: dalle fasi segnate dalla colonizzazione portoghese e dall'Indipendenza (1822) – un periodo basato sullo sfruttamento del lavoro attraverso lo schiavismo – fino alla Proclamazione della Repubblica (1889), e successivamente agli intensi flussi migratori provenienti soprattutto dall'Europa, a partire dalla fine dell'Ottocento ai primi decenni del Novecento, passando per la fase dei regimi dittatoriali per poi giungere finalmente agli ultimi decenni, caratterizzati da un peggioramento delle condizioni di lavoro, in allineamento a quanto si sta verificando nella maggior parte delle economie mondiali, sempre più interconnesse dalla globalizzazione finanziaria e commerciale.

2. Dalla fine dello schiavismo agli anni Ottanta

Dopo la fine della schiavitù della popolazione di origine africana avvenuta nel 1888, l'economia brasiliana è rimasta fondamentalemente espor-

* Docente presso il Dipartimento di Servizio Sociale dell'Università di Brasília - Brasile.

tatrice di produzioni agricole, in particolare con la commercializzazione del caffè, monocoltura che perderà importanza relativa a seguito degli effetti della crisi economica mondiale del 1929. Si può affermare che fino all'inizio del XX secolo i diritti sociali e del lavoro erano in pratica inesistenti (Pochmann 2014).

Tra il 1930 e il 1970 nella società brasiliana si è verificato un processo espansivo di urbanizzazione e di tardiva industrializzazione che ha alterato la configurazione e le dinamiche del mercato del lavoro del paese. Inoltre, in questo periodo ha preso avvio un processo di regolamentazione e strutturazione del mercato del lavoro che ha contribuito a costituire, anche se in misura limitata, i diritti sociali e del lavoro.

Per i diritti e la protezione sociale in Brasile, le prime misure sono state adottate nel 1923 durante il governo di Arthur Bernardes che, con la Legge Elói Chaves (Decreto n. 4.682 del 24 gennaio 1923), ha creato il Fondo di Pensione (denominato Cap¹) per i lavoratori del settore ferroviario che può considerarsi l'embrione della sicurezza sociale brasiliana. Successivamente, grazie alla Legge n. 5.109 del 20 dicembre 1926, il sistema di sicurezza sociale viene allargato ai lavoratori dei settori marittimo e portuale. Dal 1933, sotto il governo di Getúlio Vargas (1930-1945), i fondi pensionistici (Cap) hanno iniziato a essere riuniti negli istituti pensionistici (chiamati Iap), organizzati dallo Stato su tutto il territorio nazionale anche con l'espansione della copertura assicurativa.

La Costituzione Federale del 1934 aveva istituito una tripartizione dei costi per la previdenza sociale, coinvolgendo governo, imprese e lavoratori. L'espressione «assicurazione sociale» è comparsa invece per la prima volta nella Costituzione del 1937.

Negli anni Sessanta, la creazione dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (Inps)², con il Decreto n. 72 del 1966, ha comportato l'unificazione degli Iap e il consolidamento della sicurezza sociale, sebbene ancora con dei limiti, considerata l'esclusione dei lavoratori rurali e domestici³

¹ Cap: Caixa de Aposentadoria e Pensão e Iap: Instituto de Aposentadoria e Pensão.

² Il 27 giugno 1990, con il Decreto n. 99.350, è stato ribattezzato Istituto Nazionale di Sicurezza Sociale (Inss), in seguito alla fusione dell'Istituto di Amministrazione Finanziaria della Previdenza e Assistenza Sociale (Iapas) con l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale di Sicurezza Sociale (Inps).

³ La legge n. 5.107 del 13 settembre 1966 crea il Fondo di Garanzia del Tempo di Servi-

dal sistema. Per incorporare anche i lavoratori rurali bisognerà attendere la Legge Complementare n. 11 del 25 maggio 1971, che ha creato il Programma di Assistenza ai Lavoratori Rurali (denominato Prorural), attuato attraverso il Fondo per l'Assistenza dei Lavoratori Rurali (denominato Funrural). Infine, per quanto riguarda il lavoro domestico, bisognerà aspettare i primi anni Settanta per avere la Legge n. 5.859 dell'11 dicembre 1974⁴, poi regolata dal decreto n. 71.885 del 9 marzo 1973, grazie ai quali si inizierà a fornire prestazioni e servizi già previsti dalla Legge Organica della Previdenza Sociale - Lops (Legge n. 3.807, del 26 agosto 1960) ai lavoratori domestici⁵.

Un altro punto cruciale di questo periodo storico fu il consolidamento delle leggi sul lavoro, noto come Clt⁶ (Decreto Legge n. 5.452 del 1° maggio 1943), che rappresentò un importante progresso in materia di protezione del lavoro e dei diritti del lavoro in Brasile. Questi progressi ottenuti sono attualmente minacciati dalla nuova legislazione sul lavoro entrata in vigore nel 2017.

Le trasformazioni nel mercato del lavoro si comprendono meglio mettendo in evidenza il cambiamento di importanza dei principali settori dell'economia brasiliana. Tra il 1950 e il 1980, infatti, il settore secondario ha aumentato il suo peso relativo, passando dal 20,5% del Prodotto Interno Lordo (Pil) al 38,6%, con la contemporanea contrazione del settore primario che scende dal 29,4% al 10,7%, mentre la quota relativa del settore terziario è rimasta pressoché invariata. Negli ultimi tre decenni, il settore primario ha perso il 46% del suo peso relativo, quello secondario il 35,5%, mentre il terziario è cresciuto del 36,9%: nel 2013 il settore terziario rappresenta il 70% del Pil (Pochmann 2014, p. 30).

zio (Fgts), che sostituisce la stabilità occupazionale prevista dalla Clt (Consolidamento delle Leggi sul Lavoro) dopo dieci anni di impiego nella stessa società. Con il Fgts, i licenziamenti sono facilitati.

⁴ Successivamente modificato dalla Legge n. 11.324, del 19 luglio 2006. Recentemente, un'importante conquista e progresso nell'ambito dei diritti per i lavoratori domestici è stata l'approvazione del cosiddetto «Pec delle domestiche», consolidato con la Legge Complementare n.150 del 1° giugno 2015, che regola il lavoro domestico.

⁵ La Costituzione Federale del 1988 estende i diritti sociali ai lavoratori domestici, come l'accesso al salario minimo, il riposo settimanale, le ferie retribuite, il congedo di maternità, la pensione, ecc.

⁶ Clt: Consolidação das Leis do Trabalho.

Il processo di industrializzazione, urbanizzazione ed espansione dell'occupazione nei settori industriale e dei servizi⁷ ha trasformato il Brasile, da società storicamente caratterizzata dal modello agro-esportatore, sostenuta dalle monoculture, dalla schiavitù e dal latifondismo, con specializzazioni su canna da zucchero, estrazione mineraria, caffè e gomma, a società più evoluta e moderna, con un'economia più ampia e diversificata, e con conquiste importanti anche nel mercato del lavoro. Tuttavia, questi cambiamenti sociali ed economici hanno avuto un impatto multiforme sulla società brasiliana, tanto che il Brasile continua a mostrare una forte disuguaglianza sociale e un'alta concentrazione di reddito e ricchezza⁸.

Nel contesto di crisi internazionale del capitalismo negli anni Settanta, Mattoso e Pochmann (1998) hanno indicato che le principali caratteristiche socio-economiche e politico-culturali del Brasile in questa fase erano:

- la urbanizzazione e la industrializzazione;
- la produzione per il mercato interno;
- il forte ruolo dello Stato (dal 1964 al 1985 il Brasile era sotto il regime della dittatura civile-militare);
- l'apertura economica al mercato straniero (con la partecipazione di società multinazionali);
- l'eterogeneità produttiva, nonostante un processo standardizzato e di produzione di massa (fordismo);
- i bassi salari;
- il ridotto livello organizzativo delle imprese nazionali;
- i rapporti di lavoro basati su forme autoritarie;

⁷ Tra il 1930 e il 1980, il Brasile ha sperimentato una significativa espansione dell'occupazione formale salariale, dal momento che ogni dieci posti di lavoro generati, otto erano salariati formali (Pochmann 1997). Durante il governo di Getúlio Vargas, il Decreto n. 21.175 del 21 marzo 1932, ha istituito una carta del lavoro professionale per i lavoratori di età superiore ai 16 anni, che è stata un'importante iniziativa per il consolidamento dei diritti dei lavoratori in Brasile.

⁸ Il Brasile, paese con una dimensione continentale, con una popolazione stimata di 207,7 milioni di abitanti, appartenente ai paesi Brics, come economia emergente insieme a Russia, India, Cina e Sud Africa, è il decimo nella posizione per la disuguaglianza nel mondo, registrando un Isu (Indice di Sviluppo Umano) pari a 0,754 e Indice di Gini di 0,515. La metà della popolazione brasiliana vive con meno di un salario minimo mensile, attualmente fissato a R\$ 954,00 reais (Ibge 2017 e Pnud 2017). Inoltre, il sistema fiscale brasiliano è regressivo a causa dell'alta tassazione su beni e servizi di largo consumo che penalizza la popolazione più povera e con redditi più bassi.

- la bassa rappresentanza sindacale;
- il basso livello di scolarizzazione dei lavoratori;
- l'accesso ineguale ai diritti e ai servizi sociali.

Negli anni Ottanta si assiste all'accentuazione della crisi in Brasile, da un lato con gli alti tassi di inflazione e la stagnazione economica, dall'altro con il rovesciamento del regime dittatoriale-militare. Durante questo periodo, i movimenti sociali hanno iniziato a manifestarsi nella scena politica brasiliana. Alcuni esempi di questo processo di effervescenza sociale sono l'emergere del Partito dei Lavoratori (Pt) nel 1980; la nascita della Centrale Unica dei Lavoratori (Cut) nel 1983; il protagonismo del Nuovo Sindacalismo⁹; la funzione del Movimento in Difesa della Riforma Sanitaria. Questi movimenti sociali e partiti politici hanno svolto un ruolo fondamentale nella lotta per la re-democratizzazione del paese e per la difesa e la tutela dei diritti sociali e di cittadinanza. La partecipazione attiva di questa parte della società civile ha accelerato la fine del regime dittatoriale-militare ricostituendo un percorso democratico che approda alla promulgazione della Costituzione Federale del 1988 che diverrà un punto di riferimento importante anche per l'istituzione «tardiva» della protezione sociale brasiliana¹⁰.

Secondo Mattoso e Pochmann (1998), durante gli anni Ottanta il movimento sindacale ha assunto un ruolo da protagonista, con una crescente partecipazione alla vita sociale, politica ed economica del paese, combattendo in particolare le limitazioni imposte dalla repressione del regime dittatoriale-militare. In questo periodo c'è infatti stato un aumento con-

⁹ Il *Nuovo Sindacalismo* è un movimento che inizia negli anni Settanta, periodo di conflitti e cambiamento del ruolo sindacale, con grande rilievo per il movimento sindacale di Abc Paulista (San Paolo) composto da lavoratori dell'industria metallurgica e che dopo avanza e coinvolge altre categorie professionali in diverse regione del paese. Però, la struttura sindacale basata sul corporativismo continua. Questo è un periodo (anni Settanta e Ottanta) di conflitti e rivendicazioni dei lavoratori contro la legge anti-sciopero, per migliori salari, ritorno della democrazia ecc. Succedono numerosi scioperi negli anni Settanta e Ottanta in Brasile. Secondo Boito Junior (1991), tra il 1978 e il 1987 ci saranno 4.655 scioperi nell'area urbana. E solo nel 1989 gli scioperi saranno 3.943 (Mattos 2009).

¹⁰ In questo nuovo sistema democratico, la Costituzione Federale del 1988 presenta il concetto di sicurezza sociale, che riunisce salute, previdenza e assistenza sociale come diritti di cittadinanza e dovere dello Stato. La salute come diritto universale, previdenza sociale basata sulla logica dell'assicurazione contributiva e dell'assistenza sociale a chi ne hanno bisogno (Fleury e Pinho 2018).

siderevole del numero di lavoratori sindacalizzati ed è stata inaugurata una lunga stagione di scioperi che si ridurrà drasticamente a partire dagli anni Novanta.

3. Mercato del lavoro e protezione sociale nella fase neoliberista

Negli anni Novanta, la globalizzazione e l'offensiva neoliberista fanno irruzione nei paesi dell'America Latina, anche a seguito del Consenso di Washington del 1989¹¹. Iniziano infatti a verificarsi profondi cambiamenti nel mercato del lavoro brasiliano, con effetti nefasti per i diritti dei lavoratori e la protezione sociale.

Le misure neoliberiste hanno cominciato ad essere attuate in Brasile durante il governo di Fernando Afonso Collor de Mello (1990-1992) per poi continuare nei governi di Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Attraverso un'indiscriminata apertura commerciale e finanziaria favorita dalla globalizzazione, il Brasile si integra sempre più con le dinamiche competitive dell'economia internazionale, aumentando il volume delle importazioni e, allo stesso tempo, creando un crescente disavanzo del saldo commerciale con l'estero. Ciò ha provocato una profonda crisi nel mercato del lavoro, con crescita esponenziale della disoccupazione e l'introduzione di forme di lavoro con contratti atipici, sinonimo di accresciuta precarietà (Mattoso e Pochmann 1998)¹². In questo scenario di incorporazione della politica neoliberista, irrompe inoltre una riforma e una ristrutturazione dello Stato che avviano sia un ampio processo di privatizzazione del patrimonio pubblico sia la crescente riduzione delle sue responsabilità nella prestazione dei servizi pubblici e degli impegni di spesa per le politiche sociali. Questa realtà di

¹¹ Nel novembre 1989, funzionari del governo degli Stati Uniti e istituzioni finanziarie internazionali, come l'Fmi e la Banca mondiale, si sono riuniti nella capitale degli Stati Uniti per valutare le riforme economiche nei paesi della regione. Il Brasile aderì alle misure del Consenso di Washington nel periodo di Fernando Afonso Collor de Mello (1990-1992), quando, per risolvere la disordinata crescita dell'inflazione, furono adottate misure che propiziavano un'ondata di crisi e privatizzazioni (Batista 2001).

¹² Secondo i dati del Dieese, il tasso di disoccupazione a San Paolo nel 1989 era dell'8,7%, salendo al 16,6% nel 1997 (Mattoso e Pochmann 1998).

stampo neoliberista, caratterizzata e accentuata dallo smantellamento della protezione sociale, ha comportato un forte calo degli scioperi, come conseguenza della maggiore dispersione e frammentazione delle azioni dei sindacati i quali, di fronte ai diritti sociali costantemente minacciati, iniziano ad agire in modo difensivo adottando lo strumento della negoziazione al posto della contrapposizione conflittuale.

La consacrazione della sicurezza sociale inserita nella Costituzione Federale del 1988, nel contemplare le politiche di salute, previdenza e assistenza sociale, intesa come diritti di cittadinanza e dovere dello Stato, ha rappresentato un importante e progressivo traguardo per il rafforzamento della protezione sociale brasiliana. Negli anni Novanta, tuttavia, contrariamente al consolidamento di questi diritti, in presenza di una crisi divenuta cronica, il governo brasiliano ha aggravato la situazione socio-economica del paese, con l'introduzione di manovre fiscali correttive e misure di austerità, di privatizzazione dei servizi e di restringimento delle politiche sociali. È il caso del «Programma di Solidarietà Comunitario» che, creato dal governo di Fernando Henrique Cardoso (Psdb) nel 1995, ha incoraggiato il volontariato trasferendo di fatto oneri e responsabilità che dovrebbero essere pubbliche verso organismi della società civile.

Ciò che si osserva è un contesto sempre più sfavorevole per l'istituzionalizzazione e il consolidamento della sicurezza sociale secondo una prospettiva universalista dei diritti. Vengono pertanto adottate politiche e misure volte alla crescente privatizzazione degli Enti e Istituzioni statali e dei servizi sociali, con l'obiettivo di soddisfare le aspettative del mercato finanziario e di assicurare la stabilizzazione monetaria.

Dato questo scenario, si può affermare che i diritti sociali in Brasile sono basati su un sistema misto, una combinazione di pubblico e privato, tra universalizzazione e focalizzazione, tra responsabilità statale e responsabilità individuale.

Negli anni Novanta, tra le misure riguardanti il mercato del lavoro, il Decreto n. 331 del 1993 del Tribunale Superiore del Lavoro (Tst) autorizza il lavoro temporaneo e l'esternalizzazione delle attività intermedie, aprendo la strada ai contratti esternalizzati che accelerano le situazioni di informalità, sottoccupazione, flessibilizzazione e precarietà del lavoro. Durante questo periodo, come conseguenza della dilagante globaliz-

zazione e dell'accresciuta competitività internazionale, si assiste anche a una significativa migrazione di aziende produttrici di beni manufatti verso regioni svantaggiate e non ancora industrializzate del paese (de-localizzazioni interne), e caratterizzate naturalmente da una bassa o inesistente organizzazione sindacale, con l'obiettivo di abbassare i costi del lavoro, ottenere incentivi fiscali dallo Stato e avere minore controllo dei sindacati.

Nello stesso decennio, durante il governo di Fernando Henrique Cardoso, fu approvata la riforma della previdenza sociale (secondo l'emendamento costituzionale Ec n. 20/1998). Tra i numerosi argomenti e giustificazioni per il deferimento e l'approvazione della riforma della previdenza sociale nel 1998, figurano il presunto deficit e squilibrio finanziario, il cambiamento demografico e l'esistenza di due diversi sistemi di previdenza sociale che rafforzano le disuguaglianze e i privilegi.

Il sistema di previdenza sociale brasiliano è organizzato secondo due modelli: 1) il Regime Generale di Previdenza Sociale (Rgps), che copre i lavoratori del settore privato ed è amministrato da un'autorità pubblica qual è l'Istituto Nazionale di Sicurezza Sociale (Inss) e 2) il Regime Proprio di Previdenza Sociale (Rpps) che copre i lavoratori del settore pubblico ed è gestito direttamente dallo Stato.

Nell'affermare un supposto deficit nella previdenza sociale, il trasferimento di reddito dal bilancio della previdenza sociale al bilancio fiscale non è divulgato, allo scopo di pagare gli interessi e ammortizzare il debito pubblico. Dall'attuazione del Piano Reale nel 1994 (moneta brasiliana), il Fondo Sociale di Emergenza Federale è stato istituito dal Governo Federale, trasformato in Dru nel 1999, per consentire il trasferimento di risorse da contributi ad altre aree di interesse statale (Araujo 2009).

La riforma delle pensioni del 1998 ha stabilito il nuovo criterio di calcolo, basato nel tempo di contribuzione al sistema di previdenza sociale, sostituendo il vecchio criterio del tempo di servizio.

Nel caso del regime Rpps, il tempo di contribuzione deve essere combinato con un'età minima. Inoltre, porta alla creazione di un regime pensionistico privato, quale dimostrazione degli effetti delle politiche neoliberaliste di quel momento in disprezzo dei principi di sicurezza sociale pubblica previsti nella Costituzione.

4. L'epoca del Partito dei Lavoratori al governo: Lula da Silva e Dilma Rousseff

Un'altra riforma delle pensioni è stata approvata dal Congresso Nazionale nel 2003, durante il governo di Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) appartenente al Partito dei Lavoratori (Pt)¹³. Questa riforma, descritta nell'emendamento costituzionale (Ec n. 41/2003), ha colpito in particolare i lavoratori del settore pubblico mentre non ha avuto forti ripercussioni su quelli del settore privato disciplinati dal Rgps.

Tra i cambiamenti apportati da questa riforma ci sono:

- l'eliminazione della corresponsione della pensione allo stesso livello dell'ultimo salario mensile percepito (prima era integrale);
- la creazione di un massimale sul valore delle prestazioni per i nuovi entranti nell'occupazione pubblica;
- la definizione di criteri per il calcolo del valore delle nuove pensioni;
- la tassazione obbligatoria dei lavoratori inattivi e dei pensionati alla stessa aliquota fiscale dei lavoratori attivi (Araujo 2009).

Le riforme attuate dimostrano la sequenza dei continui aggiustamenti di matrice neoliberista che vanno nella direzione opposta a quella del sistema di protezione sociale; sono lontane da una prospettiva universalistica dei diritti, poiché ciò che si osserva è lo stimolo aperto e ampio all'investimento e alla crescita dei fondi privati di previdenza. In pratica, il diritto alla previdenza sociale è ora subordinato agli interessi del mercato finanziario.

Nel caso del Brasile, la concezione della previdenza sociale dopo l'approvazione delle riforme diventa sempre di più un modello misto, considerato che lo Stato assicura una «pensione di base» e il mercato guadagna spazio nella «pensione privata» come forma complementare (Araujo 2009).

¹³ Dopo il lancio della Lettera al Popolo Brasiliano, Lula è stato eletto nel 2002 con una piattaforma politica conciliativa, che combina l'obiettivo di soddisfare gli interessi e le esigenze del mercato finanziario globalizzato, con una politica di inclusione sociale basata sulla distribuzione del reddito, soprattutto, dall'espansione del consumo di massa nel mercato domestico. Ciò è avvenuto attraverso una politica di valutazione del salario minimo, programmi di trasferimento dei redditi e facilitazione dell'accesso al credito (Pinho 2016). In questa logica, la concezione della cittadinanza cominciò ad essere identificata con il consumo di beni e servizi.

Con il governo Lula (Pt) è stato inoltre creato¹⁴ il Piano Semplificato di Previdenza Sociale (Psp) con l'obiettivo di contemplare e includere i lavoratori autonomi, contribuenti individuali e opzionali, con una percentuale di contribuzione ridotta dal 20% all'11%.

Il governo Lula ha dovuto proseguire le politiche economiche neoliberiste, sebbene abbia tentato di mitigarle con la realizzazione di nuovi investimenti pubblici nel sociale, come nel caso dell'espansione delle politiche di redistribuzione del reddito attraverso il Programma «Bolsa Família» (Borsa Famiglia) destinato alle famiglie che vivevano in stato di estrema povertà.

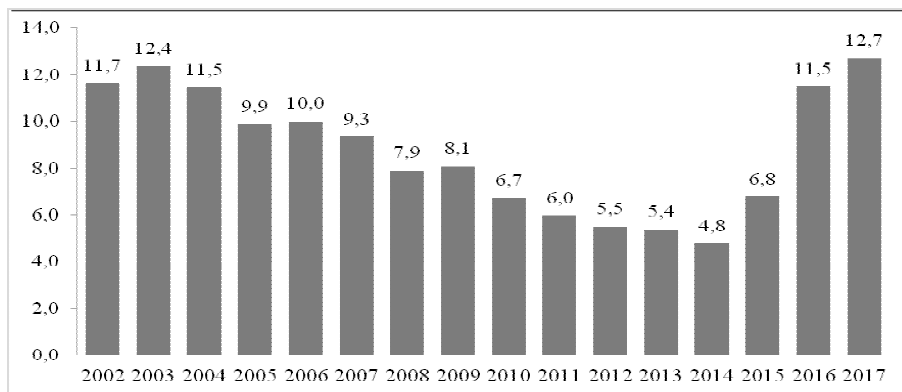
Sotto il governo Lula (2003-2010) il Brasile ha conosciuto un decennio caratterizzato da una «dinamica positiva», complice anche una congiuntura internazionale favorevole, tanto che si è parlato di un vero e proprio *boom economico*. In linea con gli altri Brics, il paese ha assistito ad una progressiva espansione del proprio export, principalmente grazie alla richiesta di prodotti brasiliani da parte di Cina, Russia ed altri Paesi emergenti.

Nel decennio si è registrata una crescita del numero di occupati «formali» tutelati, un calo del tasso di disoccupazione, un rafforzamento delle politiche volte a sostenere consumo e domanda interna oltre che a ridurre gli squilibri sociali come ad esempio l'aumento del salario minimo e l'estensione dell'istruzione superiore e tecnica a livello federale. I governi del Partito dei Lavoratori si sono basati quindi su una politica mirata non solo alla crescita economica ma anche all'inclusione sociale. Il ciclo di governo del Pt, prima con Lula (2003-2010) e poi con Dilma Rousseff (2011-2016) ha consentito di ridurre notevolmente la disoccupazione. Tuttavia, il riproporsi di una crisi economica durante gli ultimi due anni del governo Dilma ha fatto risalire il numero di persone in cerca di occupazione.

La politica economica seguita dai governi del Pt ha mantenuto le basi neoliberiste stabilite con il Piano Reale, in particolare con il cosiddetto treppiede macroeconomico che include l'eccedenza primaria, il controllo del cambio e gli obiettivi di inflazione determinati dagli alti tassi di interesse.

¹⁴ Legge Complementare n. 123, del 14 dicembre 2006, regolata dal Decreto n. 6.042 del 12 febbraio 2007.

Figura 1. Tasso di disoccupazione in Brasile nel periodo 2002-2017



Fonte: Istituto Brasiliano di Geografia e Statistica - Ibge (2017).

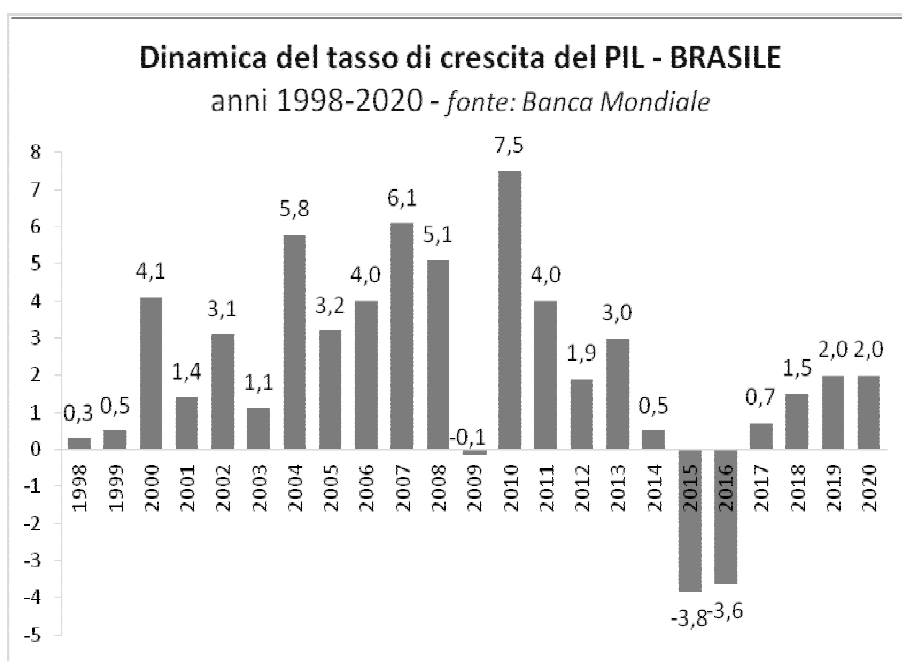
Gli effetti della crisi economica internazionale degli anni 2007-2008 hanno raggiunto tardi il Brasile, evidente nel rallentamento economico del 2012 e nella recessione degli anni 2015-16. L'impatto della crisi e la perdita del dinamismo economico brasiliano possono essere osservati dall'andamento del Pil che, a partire dal 2014, inizia a mostrare un calo significativo.

In particolare, il governo di Dilma Rousseff (2011-2016), anch'esso espressione del Partito dei Lavoratori, ha adottato misure anticicliche come la riduzione del tasso di interesse, l'incentivazione dei prestiti agevolati alle imprese attraverso le banche pubbliche, la riduzione delle tasse sui prodotti industriali, la svalutazione della moneta, il controllo dei flussi di capitale esterni, la riduzione dei prezzi dell'elettricità tra gli altri (Singer, 2015).

Durante il governo Rousseff sono state approvate anche nuove misure riformiste in materia di sicurezza sociale, come la creazione del Fondo di Previdenza Complementare (Funpresp) nel 2012 (entrato in vigore nel 2013) per i lavoratori che hanno iniziato la carriera nel comparto pubblico. Con questa riforma si stabilisce l'equiparazione ai fini pensionistici tra i lavoratori nei settori pubblico e privato e il valore delle pensioni dei lavoratori nel settore pubblico federale (Rpps) sono ora equiparati a quello dei lavoratori del settore privato (Rgps). In qualità di istituzione privata, il

Funpresp è stato creato come alternativa alle pensioni integrative per i dipendenti pubblici che ricevono stipendi al di sopra del massimale e intendono ritirarsi con una pensione dello stesso importo dello stipendio ricevuto alla fine della carriera lavorativa.

Figura 2. Dinamica del Pil in Brasile (1998-2020)



Fonte: Banca Mondiale (2018).

Tutti questi cambiamenti hanno alimentato un clima di malcontento diffuso nel paese: in particolare, nel 2013, si è verificata in Brasile un'ondata di scioperi da parte dei lavoratori. Vi sono state anche manifestazioni importanti tra cui le «Giornate» del mese di giugno che hanno visto le masse scendere in piazza per protestare contro l'aumento delle tariffe dei trasporti pubblici, contro i tagli alle politiche sociali e le spese esorbitanti impegnate per la Coppa del Mondo (Braga 2016). Alcuni movimenti

hanno inoltre avviato un dibattito politico in seno alla società brasiliana condensato sotto il motto della lotta alla corruzione. I numerosi scandali che hanno coinvolto tanti politici e il peso mediatico guadagnato dall'operazione «Lavo Jato»¹⁵, hanno scatenato un clima di instabilità politica, che è diventato particolarmente evidente in occasione delle accese elezioni presidenziali del 2014¹⁶.

Con l'aggravarsi della crisi sociale, economica e politica e l'esaurimento della tattica conciliante adottata dai governi Pt, sono state registrate pressioni per l'attuazione di misure regressive, di ulteriore aggiustamento e quindi di austerità, basate su proposte di riforme volte allo smantellamento dei diritti sociali e del lavoro.

Nel suo secondo mandato, iniziato nel 2015, Dilma Rousseff invita Joaquim Levy a prendere la guida del Ministero delle Finanze per fargli adottare altre necessarie misure di austerità e di aggiustamenti fiscali attraverso tagli netti alla spesa sociale e al bilancio pubblico, condizionando negativamente le politiche in tema di istruzione e salute. Il paese ha così vissuto un vero e proprio crollo a causa di una recessione generale, dall'aumento della disoccupazione alla contrazione del Pil, fino alla caduta delle entrate fiscali che hanno esacerbato la situazione già grave del debito pubblico (Pinho 2016).

Gli ultimi anni del governo Rousseff sono stati contrassegnati dal calo delle entrate, crisi fiscale, rallentamento della crescita del Prodotto Interno Lordo che hanno generato un profondo malcontento anche tra gli uomini d'affari. L'aggravamento della crisi economica e sociale ha fatto sfociare il Brasile in una crisi politico-istituzionale che nel 2016 ha anche innescato l'avvio di un processo di *impeachment* per la Presidente Rousseff.

Il motivo dell'*impeachment* è da rintracciare nella violazione della Legge sulla Responsabilità Fiscale (Lrf), atteso che la Presidente Rousseff avrebbe commesso un reato ritardando il trasferimento di risorse finanziarie dal Tesoro Nazionale alle banche pubbliche (come Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) per il pagamento di programmi sociali, tra

¹⁵ Questa operazione riguarda una serie di indagini che coinvolgono politici e uomini d'affari in regime di corruzione in Brasile.

¹⁶ Il risultato della gara presidenziale nel secondo turno in Brasile nel 2014 rivela questo quadro: Dilma Rousseff (Pt) ha ottenuto il 51,64% dei voti validi, mentre Aécio Neves (Psdb) ha ottenuto il 48,36% dei voti validi.

cui il Programma Bolsa Família (per il trasferimento di reddito) e il Programma «Minha Casa, Minha Vida» (Programma Abitativo - «Mia Casa, Mia Vita»). Questo processo è divenuto noto come «pedali fiscali» (Fleury e Pinho 2018).

Tra i fattori che hanno portato al rovesciamento del governo Rousseff figurano la caduta dei tassi di crescita e delle entrate fiscali, l'instabilità politica e la crisi istituzionale al Congresso Nazionale, aggravata dal risorgere di un'agenda parlamentare di stampo conservatore e dal numero crescente di denunce di corruzione che i media hanno iniziato a riverberare a partire dall'operazione «Lava Jato» (Pinho 2016). Si è così aperta la strada per il «colpo di stato» parlamentare, realizzato sotto parvenze democratiche e che ha portato Michel Temer alla Presidenza della Repubblica in 2016 (Fleury e Pinho 2018).

5. La svolta conservatrice del paese: il governo Temer

Prima della rottura ufficiale con il governo Rousseff, il 29 ottobre 2015 il Pmdb¹⁷ – partito dell'allora vicepresidente Michel Temer – ha presentato il Documento Programmatico intitolato «Uma Ponte para o Futuro» («Un Ponte verso il Futuro»), che denota un chiaro riavvicinamento e allineamento alle aspettative dei mercati finanziari internazionali che suggerivano la necessità di ulteriori manovre fiscali correttive per riuscire a contenere il debito pubblico e l'inflazione. Il Documento Programmatico ha inoltre sottolineato la necessità di aumentare la produttività puntando sulla riduzione del costo del lavoro e sulla maggiore flessibilità anche tramite la generalizzazione delle attività esternalizzate. Infine, ha previsto la riduzione del Fondo sociale attraverso l'eliminazione degli obblighi di bilancio per le politiche sociali, l'espansione delle privatizzazioni e una più ampia apertura al commercio estero (Fleury e Pinho 2018).

Nei suoi primi due anni di governo, Michel Temer ha adottato, con il supporto della comunità imprenditoriale e della maggioranza parlamentare, severi tagli alle spese e ha rapidamente rafforzato l'abbattimento della protezione sociale, in ossequio anche agli interessi dei mercati fi-

¹⁷ Pmdb: Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

nanziari che «ostacolano» l'espansione della democrazia e dei diritti di cittadinanza.

Di fronte alla durezza dell'orientamento neoliberista, le politiche sociali diventano in tal modo subordinate alle politiche economiche di austerità e alle indicazioni del mondo finanziario internazionale.

Nel 2016, a seguito dei mancati introiti, è stato approvato l'emendamento costituzionale n. 95 che stabilisce il congelamento della spesa pubblica per un periodo di ben 20 anni. Ciò andrà a incidere sulla tenuta delle politiche di sicurezza sociale, con conseguenze drammatiche prevedibili e peraltro già in corso. È il caso dei tagli di bilancio per le politiche sanitarie e per quelle dell'istruzione che stanno causando serie difficoltà per assicurare continuità delle prestazioni dei servizi alla collettività, correndo il rischio che le stesse possano essere interrotte.

La situazione sociale ed economica si appesantisce ulteriormente con l'approvazione della Riforma del lavoro del 2017 (Legge n. 13.467/2017) che introduce ulteriori limitazioni ai diritti sociali e del lavoro. Secondo Alves (2017), lo smantellamento della protezione del lavoro, attraverso il suo vigente quadro legislativo, è un processo che sta avvenendo gradualmente e permanentemente nella realtà brasiliana, ma è certo che l'ultima Riforma del lavoro ne è l'espressione più completa, corrosiva e assoluta.

Tra le novità introdotte dalle varie misure di deregolamentazione dei rapporti di lavoro si possono citare:

1. i contratti collettivi di lavoro definiti tra imprese e rappresentanti dei lavoratori possono sovrapporsi a quanto precedentemente stabilito nelle leggi sul lavoro;
2. le vacanze possono essere suddivise in un massimo di tre periodi e nessuno di questi può essere inferiore a cinque giorni e almeno uno deve essere superiore ai 14 giorni;
3. il tempo impiegato dal lavoratore per raggiungere il posto di lavoro usando il trasporto aziendale, in assenza di trasporto pubblico, non può più essere considerato come orario di lavoro (ore in itinere) come invece era permesso prima;
4. la fine dell'obbligo del contributo sindacale, che diventa pertanto facoltativo e basato sulla decisione e l'autorizzazione del lavoratore, ciò che contribuisce a rendere più fragile e frammentata l'azione del sindacato;
5. la regolamentazione del telelavoro (noto come home-office), cioè il

lavoro svolto principalmente nelle residenze dei lavoratori. Questa modalità di erogare la prestazione scarica sui lavoratori alcuni costi del lavoro prima pagati dai datori di lavoro, con il relativo trasferimento di responsabilità e oneri;

6. il lavoro intermittente, in cui i lavoratori, resi disponibili a tempo pieno in funzione delle esigenze e degli interessi dei datori di lavoro, percepiscono la retribuzione solamente per le ore effettivamente lavorate, senza disporre di un vero rapporto di lavoro con le garanzie annesse;

7. l'esternalizzazione totale e senza restrizioni di attività-intermedie e attività-finali, in base alla Legge n. 13.429 del 31 marzo 2017. Si tratta di consentire lo svolgimento delle attività principali e finali di una impresa, fatto che precedentemente non era consentito dal Tribunale Superiore del Lavoro (Tst) in base al Decreto n. 331 del 1993;

8. la possibilità che le donne incinte possano lavorare in ambienti malsani, attraverso una valutazione medica e il rilascio di un certificato di idoneità all'attività lavorativa;

9. la nuova regolamentazione del lavoro autonomo che consente alle persone fisiche di costituirsi come persona giuridica per poter prestare servizi alle imprese senza che tra le due parti si stabilisca un rapporto formale di lavoro.

10. l'estensione a tutte le categorie di lavoratori della possibilità di lavorare per 12 ore al giorno e di essere messi a riposo compensativo per 36 ore (cosiddetto 12x36); prima era limitato ad alcune categorie ed era giustificata da specifiche esigenze di servizio (medici, infermieri, servizi di sicurezza). Si ampliano quindi le forme di precarietà dei lavoratori e diventa più alto il rischio di malattie o incidenti sul lavoro a causa del sovraccarico lavorativo nella stessa giornata.

La Riforma del lavoro, invocata per «modernizzare» i rapporti di lavoro con argomentazioni legate alla «sicurezza legale», istituzionalizza in realtà la riduzione dei costi contrattuali e la precarietà del lavoro anche attraverso la possibilità di esternalizzare tutte le attività delle imprese. Questa nuova legislazione sul lavoro esprime una grande battuta d'arresto per i progressi sociali acquisiti, peggiorando le condizioni di vita e di lavoro della popolazione.

Considerata la recente approvazione della Riforma del lavoro in Brasile, risulta ancora prematuro fare una valutazione del suo reale impatto

sociale ed economico. Tuttavia, si può fin da ora osservare che la dinamica occupazionale marcia nella direzione opposta a quella sbandierata dai gruppi di imprese favorevoli alla riforma, secondo cui la modernizzazione dei rapporti di lavoro, in linea con le esigenze produttive, sarebbe vista anche come opportunità per generare nuovi e più posti di lavoro. Il Brasile ha chiuso il 2017 con uno dei più alti tassi di disoccupazione dall'inizio del 2000, pari al 12,7%, come mostrato nel grafico 1. Inoltre, gli indicatori sull'occupazione sono ugualmente preoccupanti, come indicano i dati seguenti.

Tabella 1. Livello di occupazione in Brasile nel periodo 2012-2017

<i>Anni</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tasso di occupazione in valori %	57,1	57,3	56,9	55,9	54,0	53,9

Fonte: Pnad/Ibge (2017)

Questi dati mostrano infatti un calo significativo dei tassi di occupazione della popolazione brasiliana negli ultimi anni. Allo stesso tempo, cambiano gli aspetti qualitativi dell'occupazione come è dimostrato dal forte incremento di posti di lavoro autonomi o con contratti atipici. Secondo i dati pubblicati dall'Ibge (2017), in Brasile nel 2017 ci sono stati 10,7 milioni di lavoratori senza registrazione formale del lavoro, di cui il 25%, risultano lavoratori autonomi. Ciò rafforza la tesi secondo cui le riforme e le misure neoliberiste attuate non sono collegate alla qualità e al miglioramento delle condizioni di lavoro della popolazione, ma piuttosto contribuiscono all'espansione e all'intensificazione di forme di lavoro precarie e atipiche.

All'ordine del giorno del governo Temer è presente anche la proposta di Riforma delle Pensioni (Pec n. 287) del 2016, che mira a unificare le regole di accesso alle pensioni nei settori privato e pubblico, riducendo il valore della previdenza sociale e dei benefici a livelli minimi. Una delle misure più controverse è quella di modificare il limite di età per la pensione (65 anni), ignorando le disuguaglianze di genere e le situazioni specifiche delle categorie di lavoro; inoltre, si vuole eliminare la riduzione di cinque anni per il pensionamento dei lavoratori rurali e abolire il diritto

delle donne al pensionamento anticipato di almeno cinque anni rispetto a quello degli uomini (Fleury e Pinho 2018).

6. Considerazioni conclusive

È importante sottolineare che i rinvii dell'approvazione di queste ultime riforme impopolari sono avvenute, e ancora avvengono, in presenza di manifestazioni, rivendicazioni e mobilitazioni da parte dei lavoratori brasiliani. Un esempio in tal senso è stato lo sciopero generale convocato dalle centrali sindacali il 28 aprile 2017 che ha coinvolto l'intero paese. Le dimensioni e le ripercussioni di questo sciopero nazionale hanno indotto il Congresso Nazionale a sospendere e rinviare il voto sulla riforma delle pensioni (Pec 287/2016), che potrà comunque essere ripreso in prospettiva, a seconda dei nuovi equilibri delle forze politiche e degli interessi economici.

In Brasile, la situazione del mercato del lavoro è preoccupante con la nuova legge dopo della riforma. Anche la redistribuzione dei redditi non è ancora sufficientemente avanzata, visto il permanere di una forte disuguaglianza sociale e di un'alta concentrazione di reddito e ricchezza.

Le alterne e più recenti vicende legate ai cambiamenti nel mercato del lavoro e nella protezione sociale che sono state descritte consentono di osservare come le politiche neoliberiste di austerità, con le riforme e i continui aggiustamenti fiscali, siano state in buona parte subordinate agli interessi dei mercati finanziari internazionali. Le politiche sociali volte all'espansione della cittadinanza e della democrazia sono infatti malviste da coloro che rappresentano gli interessi puramente lucrativi del mercato. Non è un caso che gli attuali responsabili della politica brasiliana abbiano avviato un forte processo di smantellamento dei diritti dei lavoratori e del sistema di protezione sociale.

Riferimenti bibliografici

Alves G. (2017), *O Minotauro Brasileiro. Reforma Trabalhista e desenvolvimento histórico do capitalismo no Brasil*. in *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, n. 51, pp. 97-108.

- Araujo E.S. (2009), *As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social*. in *Revista de Políticas Públicas*. São Luís, vol. 13, n. 1, pp. 31-41.
- Batista P.N. (2001), *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. 3ª ed. São Paulo: Cartilha Popular.
- Braga R. (2016), *O fim do lulismo*. in Jinkings I., Doria K., Cleto M. (orgs), *Por que gritamos golpe? para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo.
- Brasil. *Emenda Constitucional n. 95, de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2016b. in www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html.
- Boito Junior A. (1991), *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Central Única dos Trabalhadores. Secretaria Nacional de Relações de Trabalho; Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2014), *Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha*. São Paulo: Cut.
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - Dieese (2017), *A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil*. São Paulo. Nota Técnica n. 178.
- Fleury S.; Pinho C.E.S. (2018), *Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário*. in *Katálysis*, Florianópolis, v. 21, n. 1, pp. 14-28.
- Mattos M.B. (2009), *Trabalhadores e sindicatos no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular.
- Mattoso J. (1999), *O Brasil do desempregado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Mattoso J., Pochmann M. (1998), *Mudanças estruturais e trabalho no Brasil*. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 10, pp. 213-243.
- Partido do Movimento Democrático Brasileiro (2015), *Uma ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães.
- Pinho C.E.S. (2016), *Emergência e Declínio do Governo Dilma Rousseff à Luz das Capacidades do Estado Brasileiro (2011-2016)*. in *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)*, Brasília, DF, ol. 6, n. 1, pp. 94-121.
- Pochmann M. (1997), *Traços gerais do movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro*. Campinas: Ie/Cesit.

- Pochmann M. (2014), *Brasil: segunda grande transformação no trabalho? Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 28 n. 81, pp. 23-38.
- Santos W.G. (2017), *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: Fgv.
- Singer A. (2015), *Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)*. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 102, pp. 39-67.
- Streeck W. (2013), *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. Coimbra: Actual.

ABSTRACT

L'articolo presenta, in termini generali, la configurazione del mercato del lavoro e la costituzione graduale del sistema di protezione sociale come è andato delineandosi in Brasile dal secolo scorso ai nostri giorni. Si basa su un approccio qualitativo, utilizzando fonti bibliografiche, documenti e dati quantitativi relativi al tema. Analizza soprattutto la più recente situazione brasiliana, con particolare attenzione ai cambiamenti nel mercato del lavoro e al ruolo dello Stato in relazione agli investimenti pubblici e alla regolazione delle organizzazioni degli interessi e delle relazioni industriali. Nel corso degli ultimi tre decenni, l'orientamento neoliberista ha ispirato i vari Governi che si sono succeduti attraverso l'adozione di varie riforme nella previdenza sociale e nel mercato del lavoro. Tali politiche hanno progressivamente rappresentato la perdita di diritti sociali per la popolazione e il peggioramento delle condizioni di vita e di lavoro, unitamente alla crescita delle disuguaglianze sociali, della disoccupazione e di forme atipiche di lavoro incentrate su flessibilità e precarietà. La nuova e attuale legislazione sul lavoro (Legge n. 13.467 del 13 luglio 2017), frutto della riforma presentata e approvata dal Congresso Nazionale, rappresenta una battuta d'arresto per i progressi sociali, la perdita di diritti e lo smantellamento della protezione sociale per i lavoratori brasiliani.

LABOR MARKET, SOCIAL PROTECTION AND REFORMS IN BRAZIL

The article presents, in general terms, the configuration of the labor market and the gradual establishment of the social protection system as it has been emerging in Brazil

from the last century to the present. It is based on a qualitative approach, using bibliographic sources, documents and quantitative data related to the topic. It analyzes, above all, the most recent situation in Brazil, with particular attention to changes in the labor market and the role of the State in relation to public investments and the regulation of the organizations of interests and industrial relations. Over the past three decades, the neoliberal orientation has inspired the various governments that have succeeded through the adoption of various reforms in social security and in the labor market. These policies have progressively represented the loss of social rights for the population and the deterioration of living and working conditions, together with the growth of social inequalities, unemployment and atypical forms of work focused on flexibility and precariousness. The new and current labor legislation (Law n. 13.467 of 13 July 2017), fruit of the reform presented and approved by the National Congress, represents a setback for social progress, loss of rights and the dismantling of social protection for Brazilian workers.