



**VOLUME IV:  
TRABALHO E ECONOMIA**

**PARTE I  
TRABALHO, EMPREGO E RENDA**

---

---

## SUMÁRIO

### VOLUME IV: TRABALHO E ECONOMIA

#### PARTE 1- TRABALHO, EMPREGO E RENDA.....1297

Introdução.....1300

Diálogo social como metodologia de política pública de emprego e renda na América Latina: estudo da Agenda de Fomento e Qualidade do Emprego no Chile

*Letícia Mourad Lobo Leite e Maria Cristina Cacciamali.....1303*

Mudança tecnológica e evolução da estrutura ocupacional na América Latina: uma análise comparada dos casos de Argentina e México

*João Batista Pamplona e Danilo Moreira Pontes.....1317*

Novos governos latino-americanos e o paradigma neoliberal: a reforma trabalhista brasileira e a reforma da previdência argentina como estudos de caso

*Amanda Poton Cavati de Siqueira e Beatriz Bandeira de Mello Souza e Silva.....1331*

As reformas trabalhistas na Argentina e no Brasil: contrarreformas para precarizar

*Giovana Labigalini Martins.....1344*

Crescimento econômico e desemprego: o impacto das políticas econômicas no mercado

de trabalho argentino ao longo dos anos 1990

*Carlos Gilberto de Sousa Martins.....1351*

O fenômeno da superexploração da força de trabalho na Argentina, no Brasil. O fenômeno da superexploração da força de trabalho na Argentina, Brasil e Uruguai do século XXI

*Pedro Basso de Figueiredo e Carlos Magno Esteves Vasconcellos.....1365*

A persistência de exceções à norma do trabalho livre assalariado: da escravidão à superexploração

*Elisabeth Z. Loureiro, Ariane Moreno da S. Reis e Sócrates Jacobo Moquete..1378*

Mecanismos de divisão da classe operária nas organizações flexíveis na América Latina

*Ticiane Lorena Natale.....1392*

Um traço no desenho burguês: compreensões sobre o trabalho e práticas de consumo no Brasil (c.1830-1889)

*Rosângela F. Leite.....1405*

#### PARTE II – ECONOMIA E MERCADO.....1417

Ruptura ou continuidade com a ordem neoliberal: uma análise comparada de Argentina e Brasil

*Erivando Rodrigues Inácio.....1418*

As clivagens renovadora e refundadora da Onda Rosa: uma observação a partir das políticas de agricultura familiar	
<i>Pedro Alúzio Resende Leão e Taiane Las Casas Campos</i> .....	1430
Desenvolvimento capitalista recente, neoliberalismo e desdemocratização: a periferia como vanguarda	
<i>Bernardo Fogli Serpa Geraldini e José Carlos dos Santos</i> .....	1443
As maquiladoras como forma de inserção do Paraguai nas cadeias globais de valor e as relações com a indústria brasileira	
<i>Daniela Andreia Schlogel</i> .....	1452
Dinâmica contemporânea de expansão do capital na América do Sul: uma mirada desde a IIRSA e as lutas por terra/território na Bolívia e no Brasil	
<i>Marta Cerqueira Melo</i> .....	1461
Em busca de uma nova racionalidade na produção agrícola – a inserção da agroecologia nos movimentos sociais do campo na América Latina	
<i>Maria Carolina Almeida Dias</i> .....	1475
O paradigma produtivo versus a reforma agrária nos países constituintes do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)	
<i>Paulo Sergio de Castro, Rita de Cássia M. L. de Castro e Luiz Tadeu Baptista</i> .....	1484
A indústria automobilística na América Latina e as rivalidades oligopolistas	
<i>Marta da Silveira Luedemann</i> .....	1494
Circulação de mercadorias na província de São Paulo: o problema de abastecimento ligado ao recrutamento forçado durante a Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai (1864-1870)	
<i>Beatriz Tavares Alves e Silva</i> .....	1504
O vencedor: a relação entre jogos de azar e corrupção no contexto da América	
<i>Lucas Fernandes da Costa</i> .....	1517

## *Introdução*

O texto *Diálogo social como metodologia de política pública de emprego e renda na América Latina: estudo da Agenda de Fomento e Qualidade do Emprego no Chile*, autoria de Letícia Mourad Lobo Leite e Maria Cristina Cacciamali, refletem sobre as experiências de diálogo social tripartite na formulação de políticas públicas de emprego e renda na América Latina, descrevendo a implantação da Agenda de Fomento e Qualidade do Emprego da Região de Maule no Chile, que foi resultado de um acordo tripartite realizado entre empregadores, trabalhadores e governo no ano de 2011 e assessoria da OIT

*Mudança tecnológica e evolução da estrutura ocupacional na América Latina: uma análise comparada dos casos de Argentina e México*, de João Batista Pamplona e Danilo Moreira Pontes, investiga a relação entre mudança ocupacional e tecnológica na Argentina e no México em período recente.

Amanda Poton Cavati de Siqueira e Beatriz Bandeira de Mello Souza e Silva em *Novos governos latino-americanos e o paradigma neoliberal: a reforma trabalhista brasileira e a reforma da previdência argentina como estudos de caso* realizam um significativo histórico da América Latina durante o período de Onda Rosa, a quebra deste fenômeno e a consequente onda de neoliberalismo associada ao seu término.

*As reformas trabalhistas na Argentina e no Brasil: contrarreformas para precarizar*, a autora Giovana Labigalini Martins, analisa comparativamente a reforma trabalhista brasileira e a proposta de reforma na Argentina, por meio de levantamento bibliográfico, apresentando como resultado uma análise crítica acerca das mudanças.

O texto *Crescimento econômico e desemprego: o impacto das políticas econômicas no mercado de trabalho argentino ao longo dos anos 1990*, de Carlos Gilberto de Sousa Martins, ressalta a adoção de uma estratégia de crescimento na Argentina na década de 90, que teve como base o financiamento externo.

Pedro Basso de Figueiredo e Carlos Magno Esteves Vasconcellos, autores de *O fenômeno da superexploração da força de trabalho na Argentina, Brasil e Uruguai do século XXI*, analisam a partir da categoria social ‘superexploração da força de trabalho’ elaborada por Rui Mauro Marini, os resultados alcançados pelas políticas econômicas dos governos progressistas que estiveram à frente da Argentina, Brasil e Uruguai no início do século XXI.

Elisabeth Zorgetz Loureiro, Ariane Moreno da Silva Reis e Sócrates Jacobo Moquete autores de *A persistência de exceções à norma do trabalho livre assalariado: da escravidão à superexploração*, discutem as modalidades em que o processo de acumulação primitiva de capital ocorre continuamente por meio do tempo histórico do capitalismo, além de identificar o papel das formas de trabalho não-livre na contemporaneidade.

*Mecanismos de divisão da classe operária nas organizações flexíveis na América Latina*, da autora Ticiane Lorena Natale, salienta os mecanismos de divisão da classe trabalhadora operada pela organização flexível da produção e do trabalho na indústria na América Latina, por meio do paradigma teórico interpretativo do materialismo histórico dialético com contribuições da teoria da dependência.

O artigo *Um traço no desenho burguês: compreensões sobre o trabalho e práticas de consumo no Brasil (c.1830-1889)*, de autoria de Rosângela F. Leite apresenta apenas um traço característico da burguesia brasileira: a fina linha que liga as compressões desse segmento de classe sobre o trabalho às suas práticas de consumo, no século XIX.

*Ruptura ou continuidade com a ordem neoliberal: uma análise comparada de Argentina e Brasil*, de Erivando Rodrigues Inacio, analisa de maneira comparada se houve ruptura ou continuidade da ordem neoliberal com as chegadas dos governos pós-neoliberais na Argentina e Brasil, ressaltando quais segmentos de classe compuseram estes governos.

*As clivagens renovadora e refundadora da onda rosa: uma observação a partir das políticas de agricultura familiar*, de autoria de Pedro Aluizio Resende Leão e Taiane Las Casas Campos, investiga as clivagens entre as esquerdas da Onda Rosa, com uma observação das políticas públicas praticadas à época tal como a política da agricultura familiar operacionalizada por ambas as esquerdas.

O artigo *Desenvolvimento capitalista recente, neoliberalismo e desdemocratização: a periferia como vanguarda*, dos autores Bernardo Fogli Serpa Geraldini e José Carlos dos Santos, expõe alguns eixos que embasam uma análise do desenvolvimento capitalista mundial nas décadas mais recentes. Dessa forma, este trabalho investigou as condições sob as quais os processos tipicamente periféricos têm se universalizado.

Em seu artigo, Daniela Andreia Schlogel descreve o sistema de maquiagem paraguaio e faz considerações sobre seus avanços e limitações. *As maquiladoras como forma de inserção do Paraguai nas cadeias globais de valor e as relações com a indústria brasileira*, o artigo é construído através do paradigma interpretativo oferecido pela economia heterodoxa e crítica.

O texto *Dinâmica contemporânea de expansão do capital na América do Sul: uma mirada desde a Iirsa e as lutas por terra/território na Bolívia e no Brasil*, de Marta Cerqueira Melo, compreende as inter-relações da iniciativa para a Integração da

Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) com a dinâmica contemporânea de expansão do capital na América do Sul, na perspectiva da Teoria Marxista da Dependência, dos Estudos Decoloniais e da Geografia Política.

O artigo *Em busca de uma nova racionalidade na produção agrícola - a inserção da agroecologia nos movimentos sociais do campo na América Latina*, da autora Maria Carolina Almeida Dias, identifica as questões acerca da prática agroecológica pelos movimentos sociais do campo, bem como levanta o debate para novas formas de produção agrícola na América Latina, ressaltando seus benefícios e desafios frente ao avanço do agronegócio.

*O paradigma produtivo versus a reforma agrária nos países constituintes do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)*, de Paulo Sérgio de Castro, Rita de Cássia Marques Lima de Castro e Luiz Tadeu Baptista, compara o paradigma produtivo versus a reforma agrária em países constituintes do MERCOSUL, por meio de uma investigação, de caráter descritivo e exploratório, sustentada pela Teoria Crítica, que utiliza como técnicas a pesquisa bibliográfica e documental.

*A indústria automobilística na América Latina e as rivalidades oligopolistas*, artigo de autoria de Marta da Silveira Luedemann, analisa a estratégia das grandes empresas internacionais na produção e comércio de veículos na América Latina, particularmente no Brasil, México e Argentina, e seus desdobramentos, por meio de concepções teórico-metodológicas de formação socioespacial, dos ciclos de Kondratieff, da teoria da regulação para análise de regimes de acumulação e modos de regulação.

Beatriz Tavares Alves e Silva analisa a conjuntura de guerra da Tríplice Aliança na província de São Paulo no artigo *Circulação de mercadorias na província de São Paulo: o problema de abastecimento ligado ao recrutamento forçado durante a Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai (1864-1870)*, ressaltando a influência na circulação e abastecimento de gêneros alimentícios.

O interessante artigo *O vencedor: a relação entre jogos de azar e corrupção no contexto da América Latina*, do autor Lucas Fernandes da Costa, analisa o panorama das casas de jogos e as formas como os crimes econômicos se realizam nesses estabelecimentos, com ênfase para o de corrupção.

# **Diálogo social como metodologia de política pública de emprego e renda na América Latina: estudo da agenda de fomento e qualidade do emprego no Chile**

Letícia Mourad Lobo Leite\*

Maria Cristina Cacciamali\*\*

## **Introdução**

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) apresenta o diálogo social como um objetivo estratégico que prevê a participação dos empregadores, trabalhadores e Estado na formulação e execução de ações relacionados ao campo do trabalho.

Atualmente as relações de trabalho passam por mudanças relacionadas a introdução cada vez maior de novas tecnologias que impactam em sua produção e organização, fato este que leva pesquisadores a refletirem sobre os empregos no futuro. Ademais, há fatores econômicos e sociais preocupantes, como o elevado nível de desemprego em grande parte dos países da América Latina, a crise de representatividade dos sindicatos, que ocorre por múltiplos fatores, mas que resulta na baixa mobilização e diminuição da taxa de sindicalização, o enfraquecimento das negociações coletivas e as mudanças nas legislações laborais. Tais condições impactam no modo como a sociedade vai lidar com estes desafios relacionados ao mundo do trabalho.

Para tanto, este estudo defende que as ações que visem instituir políticas públicas e ações afirmativas, devem ocorrer por meio da participação democrática e do diálogo entre os principais atores das relações de trabalho. Portanto, reflete inicialmente sobre as experiências de diálogo social tripartite na formulação de políticas públicas de emprego e renda na América Latina. Posteriormente sistematiza os principais resultados da implantação da Agenda de Fomento e Qualidade do Emprego da Região de Maule no Chile, que foi implantada através de um acordo tripartite realizado entre

---

\* Doutoranda no Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina-PROLAM/USP. E-mail: leticiamourad@gmail.com / leticiamourad@usp.br

\*\* Professora Titular de Economia Política da América Latina e de Estudos do Trabalho e Política Pública da FEA/USP e PROLAM/USP. E-mail: cciamali@uol.com.br

empregadores, trabalhadores e governo no ano de 2011, com a assessoria técnica da OIT, para proteger a geração e a qualidade do emprego, após o terremoto que atingiu fortemente a região em 2010.

Ademais, o artigo sistematiza e divulga, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, os resultados positivos desta experiência no período de 2012 a 2016, como a realização de diagnósticos referentes ao emprego juvenil, seguridade e saúde laboral, além de atividades e compromissos firmados entre os setores e atores. O estudo contribui para as pesquisas atuais relacionadas as políticas públicas de emprego e renda e demonstra que o diálogo social pode ser uma estratégia metodológica democrática para lidar com períodos de crise e instabilidade no mundo do trabalho.

### **Diálogo Social: abordagens e conceitos**

A origem do diálogo social está atrelada ao modelo neocorporativista que “refere-se a uma articulação específica entre Estado, organizações empresariais e sindicatos de trabalhadores, configurando sistemas tripartites de formulação de políticas públicas” (Keller, 1995, p. 74). Esta noção refere-se aos movimentos chamados de concertação, caracterizados por processos institucionalizados de cooperação entre Estado e organizações de trabalhadores e empregadores.

Estes processos chamados de concertação e modelos neocorporativista aprofundaram-se, principalmente, na expansão do modelo político chamado de Bem Estar Social na Europa, momento em que as organizações e atores sociais foram chamados para participar da formulação e execução das políticas públicas, em específico, as políticas sociais. Esta expansão ocorreu nas décadas de 1950 e 1960 e buscou, através deste modelo político, a concertação social, por meio do equilíbrio do crescimento econômico e do progresso social. Para tanto, foram desenvolvidos estímulos e processos institucionais de diálogo entre o Estado e as instituições.

Para Correa (2010) o tratado de Roma foi um dos primeiros documentos a delinear a proposta de diálogo entre o Estado e as instituições, a partir dele foram criados o Comitê Econômico e Social Europeu (1957) e a Comunidade Européia (1958). Ademais, o tratado objetivava a criação de um Fundo Social Europeu para melhorar a condição de vida da população europeia. Mesmo com o documento, não houve avanços significativos, contudo, se tratou de um marco na proposta de um diálogo institucional que buscava padrões mínimos de harmonização social.

O Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) se tratou de uma experiência efetiva de diálogo social entre o Estado e as organizações, sua função é mediar as relações entre o Parlamento, o Conselho Europeu e a Comissão Europeia, é composto por representantes dos trabalhadores, empregadores, e organizações de interesses diversos, como organizações não governamentais, agricultores, ambientalistas, entre outros. Os representantes são nomeados por 4 anos, ocupam 344 lugares, sendo a

Diálogo social como metodologia de política pública de emprego e renda na América Latina:  
estudo da agenda de fomento e qualidade do emprego no Chile

estrutura do conselho dividida em 6 grupos: União Econômica e Monetária e Coesão Econômica e Social; Mercado Único, Produção e Consumo; Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação; Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania; Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente; Relações Externas. Cada grupo é composto por representantes dos três setores, empregadores, trabalhadores e interesses diversos, e possuem por objetivo a elaboração de pareceres específicos a temática que são submetidos as plenárias da CESE que ocorre nove vezes no ano.

A Comissão Europeia é composta por um colégio de comissários de cada país da Comunidade Europeia, sendo a sua sede na cidade de Bruxelas, na Bélgica. No ano de 1985, o então presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, convidou os atores sociais a se reunirem para estabelecerem uma metodologia de diálogo. O resultado desta reunião, realizada em Bruxelas, na Bélgica em 1985, resultou na criação de dois grupos, que tinham o propósito de desenvolverem este diálogo, os principais resultados foram a formulação de três pareceres que identificaram, principalmente, a falta de políticas sociais na Europa e defenderam a consulta aos trabalhadores (Correia, 2010).

A gestão de Delors, como Presidente da Comissão Europeia, foi de três mandatos consecutivos (1985-1994), teve como característica a ampliação do diálogo social como instrumento de articulação entre o Estado e os atores sociais, na busca pela mediação das contradições capital e trabalho, esta base teórica e prática fundamentou o chamado diálogo social europeu (Figueiredo, 2012).

A aprovação da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores por onze dos doze Estados-membros da Comissão Europeia (1989), se tratou de um instrumento político de legitimação da participação da Comissão na emissão de propostas sobre temas sociais e laborais. A Carta foi incluída como norma no âmbito da Política Social no anexo do Tratado da União Europeia em 1991, que criou oficialmente a União Europeia (1992), com o objetivo de fortalecer a proposta.

No ano de 1992, foi criado o Conselho de Diálogo Social, que objetivava institucionalizar novos processos de diálogo entre as instituições e deveria se reunir três vezes no ano. Os principais resultados, foi a criação de vinte e sete Comitês de Diálogo Social Setoriais (1998), institucionalizados após 6 anos e que tinham por objetivo implantar de modo mais concreto e setorial as políticas sociais europeias. Além disso, com esta criação, avançou-se na descentralização das negociações aos níveis setoriais e no âmbito da empresa (Figueiredo, 2012). A partir dos anos 2000, com as mudanças no modelo político, ocorre uma limitação destes espaços de diálogo social, principalmente no que se refere a atuação e poder decisório das organizações sindicais, que tem seu papel diminuído. Ademais, os espaços de diálogo social tem seu poder limitado, e se tornam instituições quase que consultivas, tendo o Estado retomado grande parte do poder decisório (Figueiredo, 2012).

Figueiredo (2012, p.88) avalia que “O diálogo social, desta forma, tem como função criar mecanismos de controle dos organismos dos trabalhadores e rebaixar seu nível de consciência política”. Desse modo, para o autor, o diálogo social seria uma ferramenta de controle do processo de emancipação dos trabalhadores, que não criam a consciência social da contradição entre o capital e o trabalho, e se acomodam com consensos básicos de melhores condições de trabalho impostos pelo Estado e pela lógica econômica capitalista.

Para Correia (2010, p. 193) o diálogo social europeu tem “possibilitado a ponderação e concertação dos múltiplos interesses em jogo, de modo a possibilitar a construção de uma Europa verdadeiramente social, mais justa e humana”. O autor defende uma visão mais otimista do processo de diálogo social, afirmando que podem, efetivamente, ter contribuído para a construção de uma Europa mais preocupada com as questões sociais.

O diálogo social visto como um objetivo estratégico e um espaço de diálogo do Estado com as instituições, trata-se de um instrumento democrático de comunicação entre os atores sociais. No entanto, sua eficácia é limitada no paradoxo do capital e trabalho, levando a falta de consensos em grande parte dos interesses dos empregadores e trabalhadores. Ademais, é possível estabelecer importantes avanços para a classe trabalhadora e para a sociedade como um todo, por meio de consensos possíveis relacionados a melhoria das condições de trabalho no âmbito nacional, de um setor ou dentro de uma empresa, pode auxiliar na solução de problemas relacionados a organização e produção, beneficiando também os empregadores. O diálogo social não deveria ser sinônimo de falta de consciência política entre os trabalhadores, mas sim, como uma oportunidade de aperfeiçoamento de uma ferramenta de negociação e conciliação de interesses de classe.

No entanto, existem problemáticas para a prática do diálogo social, visto que o Estado deve atuar como mediador, contudo, por possuir o poder legal, pode favorecer os interesses de trabalhadores ou empregadores, a depender de sua política e dos interesses partidários emergentes ao contexto. Fato este que dificulta a execução e a manutenção do diálogo social, dado que os interesses e as posições sofrem influências políticas, que resultam em um diálogo sem igualdade de poder decisório. A estrutura política dos países, pode em certo grau, inviabilizar o desenvolvimento do diálogo social democrático, no que tange ao grau de força e representação de cada ator social.

A partir dos anos 1990, as experiências de diálogo social europeia influenciaram organismos internacionais latino-americanos, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Mercosul, que desenvolveram espaços setoriais de mediação de conflitos de classe, em temas econômicos e sociais. No período, a América Latina acentuou o debate e a busca pela efetivação dos direitos laborais, impulsionados, principalmente, pelo processo de liberalização comercial, por meio do paradoxo entre a preservação dos direitos humanos e a diminuição dos custos do trabalho que ocorria

na maioria dos países, em busca de maior competição nas relações comerciais internacionais. Este movimento visava estabelecer padrões mínimos de garantia dos direitos laborais em um contexto de globalização econômica e liberalização comercial.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), influenciada por esta corrente lançou a concepção de Trabalho Decente, como estratégia de desenvolvimento econômico e social, e alocou, o diálogo social, como um dos objetivos estratégicos, fomentando a construção de uma Agenda Hemisférica latino-americana de encontros e comissões relacionadas ao tema. Desta forma, em 1999, a OIT introduziu a concepção de trabalho decente, relacionado à promoção de quatro objetivos estratégicos: promoção e cumprimento das normas e direitos fundamentais no trabalho; criação de oportunidades para mulheres e homens para que disponham de remuneração e empregos decentes; ampliação da abrangência e da eficácia da proteção social; fortalecimento do tripartismo e do diálogo social (OIT, 2006).

No âmbito do diálogo social, a OIT é inspirada no modelo neocorporativista, que possui a intenção de mediar o conflito entre as classes, ou seja, tem o caráter “concertativo”, que inspirou o estabelecimento das experiências de diálogo social europeu e a noção de diálogo social instituída pela OIT que “inclui todas as formas de negociação, consulta ou partilha de informação entre representantes de governos, empregadores e trabalhadores, sobre questões de interesse comum relativas à política econômica e social” (OIT, 2015, p. 12).

Para a OIT (2005, p.12), o diálogo social se trata de um “meio para alcançar objetivos sociais e econômicos e um objetivo em si mesmo, pois dá às pessoas voz e um papel nas respectivas sociedades e locais de trabalho”. No âmbito das políticas públicas, o diálogo social pode ser bipartite, entre empregadores e trabalhadores ou tripartite, incluindo o governo. No entanto, o tripartismo está no cerne dos objetivos e da estrutura da OIT, que desde a sua origem desenvolveu um modelo de gestão e tomada de decisão tripartite.

O tripartismo é conceituado pela OIT (2005, p.13), como a “tomada de decisões de organizações de empregadores e de trabalhadores, conjuntamente com o governo, em pé de igualdade”. Para a instituição, o tripartismo pode ser paritário ou não, ou seja, para que o diálogo social tripartite se efetive, não é preciso que se tenha a mesma quantidade de representantes dos empregadores, trabalhadores e governo, mas que o processo decisório e o ponto de vista de todas as partes sejam realizados respeitados igualmente.

Campero (2003), afirma que o diálogo social contribui para o debate entre os atores sociais, Estado e organizações de empregadores e trabalhadores, resultando no estabelecimento de possíveis consensos no campo econômico e social. No entanto, para que este diálogo se estabeleça, é necessário a construção de relações de confiança entre os atores, além do estabelecimento de uma cultura voltada a busca por consensos básicos que possibilitem legitimidade e estabilidade.

Neste cenário, o Estado é um ator fundamental, para a institucionalização de espaços de diálogo social, no âmbito de Conselhos, Comitês, Grupos entre outras esferas governamentais. No entanto, necessita, manter um investimento na manutenção de tais espaços, necessário para o controle dos resultados e avanços, e estar apto a permitir uma participação democrática dos atores, em dinâmicas flexíveis que permitam que o diálogo não se estabeleça de modo burocratizado, mas que permita a inclusão e alteração de normas que se adequem as mudanças e processos sociais (Campero, 2003). No contexto de globalização, com grandes transformações no mercado de trabalho e na estrutura produtiva, é fundamental a adaptação do modelo clássico de diálogo social tripartite, devido a necessidade de dialogar com a fragmentação do processo produtivo, com o aumento da informalidade e as mudanças nas relações de trabalho (Abramo *et al*, 2013).

Para a OIT, os espaços institucionalizados de diálogo social permitem avanços mensuráveis, no que tange pactos sociais, diretrizes e códigos de conduta, consensos nacionais e instrumentos de políticas públicas. O estudo pretende mensurar que tais espaços institucionalizados de diálogo social contribuem para a formulação e execução de ações afirmativas no campo do trabalho.

### **Diálogo social tripartite na formulação de políticas públicas de emprego e renda na América Latina**

Em 2003, a OIT iniciou um trabalho de incentivo a consolidação de agendas voltadas a promoção do Trabalho Decente na América Latina, como uma medida estratégica de desenvolvimento econômico e social. Esta agenda foi composta por uma série de reuniões e conferências que indicaram o compromisso da América Latina em inserir o trabalho decente como meta regional e nacional, refletidas nas conclusões da Conferência Regional de Emprego do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (Argentina, 2004), na Conferência Regional Andina de Emprego (Peru, 2004), nas conclusões da XIII e XIV Conferência interamericana dos Ministros do Trabalho (Brasil, 2003; México, 2005) e da III Cúpula da América Latina, Caribe e União Europeia (México, 2004) (OIT, 2006).

Estes encontros tiveram como objetivo incluir na pauta internacional, e em específico, no debate político da América Latina, reflexões voltadas a formulação, execução e manutenção de políticas públicas voltadas a geração e qualidade do emprego, no âmbito do conceito de trabalho decente. Além disso, as conclusões de seus relatórios alocaram o trabalho como via expressa para o desenvolvimento social e para a construção de uma globalização mais justa. Nos relatórios destes encontros ficou evidente a tentativa de incluir o trabalho como um campo político central, objetivando provocar os países a desenvolverem ações estratégicas voltadas a geração de mais e melhores empregos.

Ademais, no período entre 1990 e os anos 2000, os países latino-americanos realizaram mudanças em suas legislações trabalhistas, flexibilizando a contratação e a demissão de trabalhadores e enfraquecendo a proteção social e as instituições do mundo do trabalho, no que tange a negociação coletiva e a solução de conflitos por meio do diálogo social. Segundo a OIT (2006), estas experiências aumentaram o emprego informal, a precarização do trabalho, a alta rotatividade e a menor proteção social. Além disso, no ano de 2006, somente 69% dos países latino-americanos haviam ratificado as oito convenções consideradas fundamentais da OIT em sua totalidade, e mesmos estes careciam de legislações que as efetivassem.

Para propor uma mudança neste cenário, a OIT apresentou a chamada Agenda Hemisférica de Trabalho Decente para a América Latina, na XVI Reunião Regional Americana realizada em Brasília no ano de 2006. A Agenda foi construída em consulta com representantes dos trabalhadores, empregadores e governo dos países latino-americanos membros da OIT e analisou as metas e objetivos transversais e universais com as especificidades econômicas e sociais da região. Para tanto, propunha políticas gerais e específicas; e tinha por objetivos estratégicos: Cumprimento dos direitos fundamentais no trabalho; Geração de mais e melhores empregos para homens e mulheres; Promoção da Proteção social; Fortalecimento do diálogo social (OIT, 2006).

Nos objetivos transversais, a Agenda instituiu como meta combater a pobreza e exclusão, devido a extrema desigualdade social que afetava a região, além de obter uma maior integração entre as políticas econômica, social e de trabalho. O documento se dividia em três etapas: políticas gerais (normas do trabalho, oportunidades de emprego, proteção social e diálogo social); políticas em áreas específicas e mecanismos para a execução dessas políticas (OIT, 2006).

Ademais, o documento estabeleceu mecanismo de promoção, chamados de Programas e Planos Nacionais de ações estratégicas. A Agenda Hemisférica estabeleceu a meta, de implantar, a partir de 2006, com a assistência técnica da OIT, programas e planos nacionais de promoção do trabalho decente nos países da América Latina. Tais Programas deveriam respeitar as diretrizes do conceito de trabalho decente e conter um plano estratégico de políticas públicas a serem implantadas no país ou região. Além disso, a OIT salienta que o diálogo social é um dos objetivos estratégicos para a promoção de tais agendas e para tanto, os Planos deveriam instituir formalmente a participação dos atores tripartites.

Para a integração dos Programas de Trabalho Decente, a OIT recomendou no documento da Agenda Hemisférica a criação da Rede Interamericana de Administração Laboral (RIAL), que foi elaborada em conjunto com a Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho (OIT, 2006). Para implantação dos Programas de Promoção do Trabalho Decente na América Latina, a (OIT) desenvolveu ações com seus escritórios regionais e os governos nacionais dos países da região.

As experiências mais consistentes na América Latina, que desenvolveram-se em decorrência deste movimento de fomento às Agendas de Trabalho Decente e ao Diálogo Social foram: Agenda Nacional de Emprego e Trabalho Decente do Brasil (2006); Agenda Bahia de Trabalho Decente (Subnacional Brasil, 2006); Programa Nacional de Trabalho Decente do Chile (2008); Agenda de Trabalho Decente de Santa Fé na (Subnacional Argentina, 2008); Programa de Trabalho Decente da Argentina (2012); Programa Nacional de Trabalho Decente do Paraguai (2009); Agenda de Fomento e Qualidade do Emprego da Região de Maule (Subnacional Chile, 2013); Agenda de Fomento e Qualidade do Emprego do Departamento de Maldonado (Subnacional Uruguai, 2013); Programa de Trabalho Decente do Uruguai (2015).

Estas experiências foram realizadas a partir do diálogo social tripartite entre os governos, as organizações dos trabalhadores e empregadores de cada país, e foram firmados memorandos de entendimento com a OIT, que por meio da assistência técnica auxiliou a implantação das Agendas e Programas de Trabalho Decente. Este trabalho visa sistematizar os resultados positivos da Agenda de Fomento e Qualidade do Emprego da Região de Maule no Chile, firmado no ano de 2013.

#### **Agenda de Fomento e Qualidade do Emprego da Região de Maule no Chile: principais resultados**

No Chile, foi firmado um acordo entre o Ministério de Trabalho e Previdência Social, a organização dos trabalhadores, no caso chileno representado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), organização dos empregadores, representado pela Confederação de Produção e Comércio (CPC) e o escritório da OIT para o Cone Sul, a fim de elaborar o Programa Nacional de Trabalho Decente, durante o governo de Bachelet (2006-2010). Foram elencados cinco eixos de atuação: Erradicação do Trabalho Infantil; Transversalização do tema gênero nas políticas de emprego, inclusive conciliação de trabalho e família, e igualdade de remuneração; Promoção de emprego juvenil, Desenho de uma política nacional de segurança e saúde no trabalho, Implementação de um programa tripartite destinado a educação, difusão e ao emprego (Chile, Ilo, 2008).

As ações do Programa Nacional de Trabalho Decente do Chile que se destacam são: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, a criação de uma Comissão tripartite de Igualdade de Gênero, além de um estudo específico sobre o emprego juvenil desenvolvido em um espaço tripartite de diálogo para deliberação de políticas e programas voltados aos jovens (Chile, Ilo, 2008). Por meio da implantação destas ações, o país vivenciou uma série de desdobramentos voltados à criação e/ou o fortalecimento de espaços institucionais de diálogo social, principalmente no âmbito da promoção dessas políticas.

Diálogo social como metodologia de política pública de emprego e renda na América Latina:  
estudo da agenda de fomento e qualidade do emprego no Chile

Esse movimento não ocorreu somente na esfera nacional, mas se desenvolveu em outras regiões, em especial na região de Maule no Chile que lançou, posteriormente, a Agenda de Fomento e Qualidade de Emprego, impulsionado pelo terremoto de 2010 que afetou gravemente a região de Maule e levou o governo Nacional e Regional a estabelecer um memorando de entendimento com a OIT visando realizar medidas conjuntas para implementar uma Agenda Regional para o Desenvolvimento e Qualidade de Emprego (OIT, 2013).

Os objetivos da Agenda de Fomento e Qualidade do Emprego são promover o trabalho decente, a produtividade e o emprego dos jovens na região de Maule, especialmente em relação a igualdade de gênero e a responsabilidade social das empresas, através do método de diálogo social entre os trabalhadores, Empregadores e o Governo Regional de Maule. A agenda possui como eixos temáticos: Emprego Jovem e Trabalho Adolescente, Produtividade no Setor Agrícola, Condições de Trabalho e Saúde e Segurança no Trabalho. Esses três eixos estratégicos incluem transversalmente os componentes de (i) fortalecimento do diálogo social, (ii) oportunidades iguais para homens e mulheres e (iii) promoção da responsabilidade social corporativa (OIT, 2013).

No período de 2013 a 2016, a Agenda contou com a realização de várias ações decorrentes de uma gestão de diálogo social tripartite. De acordo com o relatório de monitoramento da Agenda, desenvolvido pelo escritório da OIT de Santiago (OIT, 2018), é possível mensurar os seguintes resultados:

Quadro 1 – Sistematização dos Resultados

Período de 2012 e 2013
Documentos de diagnóstico
Proposta de Acordo de Promoção e Qualidade do Emprego, acordado entre as partes tripartite e apresentado aos parlamentares representantes da região de Maule
Concepção e implementação de programas de treinamento e fortalecimento de sindicatos e empresários
Concepção, implementação e disseminação de pesquisas e estudos sobre os diferentes aspectos dos eixos temáticos da Agenda

Fonte: OIT, 2018. Elaboração: Própria.

Neste período inicial, foi preciso realizar as primeiras etapas de diagnóstico do mercado de trabalho, necessário para o estudo de quais eram os empregos e capacitações fundamentais à região. Após esta etapa, foi firmado um Acordo tripartite, entre a OIT, o governo e os atores sociais (trabalhadores e empregadores) que resultou no documento da Agenda de Fomento e Qualidade do Emprego.

Outro passo importante, foi a articulação para apresentação da mesma aos parlamentares, ação fundamental para legitimá-la como política de Estado. No que tange as ações afirmativas, as primeiras trataram de capacitar os representantes dos Estado, dos empregadores e trabalhadores nos eixos e políticas da Agenda, para uma gestão compartilhada.

Quadro 2 – Sistematização dos Resultados

<b>Período de 2014 e 2015</b>
Observatório Laboral
Workshops sobre saúde e segurança no trabalho
Workshops sobre emprego juvenil
Estudos sobre o mundo do trabalho (oportunidades de emprego para jovens e pessoas com deficiência no setor rural)
Ciclo de treinamento para empregadores em boas práticas trabalhistas e responsabilidade Empresa Social com o Conselho Tripartito de Usuários e o Serviço Nacional para as Mulheres

Fonte: OIT, 2018. Elaboração: Própria.

Nos anos de 2014 e 2015 o comitê tripartite buscou capacitar a região, sendo a primeira ação criar o Observatório Laboral<sup>1</sup>, para tanto foram chamadas universidades que apresentaram propostas para tal. O observatório se tratou de uma ferramenta para avaliação dos avanços dos indicadores do mercado de trabalho da região e para o monitoramento quantitativo e qualitativo da própria agenda. Também foram realizados Workshops sobre os temas da saúde, segurança no trabalho e emprego juvenil, necessários para capacitar e ampliar o diálogo dos avanços e desafios das ações e políticas públicas pertinentes a cada área, com os atores sociais.

Outra ação significativa foi o estudo relacionado a inserção do jovem e da pessoa com deficiência no setor rural, dado a vulnerabilidade de ambos os sujeitos, buscou-se pensar estratégias de inserção com qualidade nos setores rurais característicos da região. O ciclo de treinamento de boas práticas para os empresários também se tratou de uma ação interessante, principalmente pelo foco na temática da igualdade de gênero, dado pelo Sistema Nacional para as Mulheres.

Quadro 3 – Sistematização dos Resultados

<b>Período de 2016</b>
Reforço e ampliação do Observatório Laboral
Mesa tripartite sobre as condições de trabalho no setor agrícola
Mesa tripartite sobre saúde e segurança no trabalho
Mesa tripartite sobre emprego juvenil
Mesa tripartite sobre igualdade de gênero
Reforço no Conselho Tripartite Regional
Reforço no Conselho Regional de Capacitação

Fonte: OIT, 2018. Elaboração: Própria.

1. O observatório laboral da região de Maule pode ser consultado está disponível em: <<http://observatoriomaule.cl/>>. Acesso em 21/02/2019.

Diálogo social como metodologia de política pública de emprego e renda na América Latina:  
estudo da agenda de fomento e qualidade do emprego no Chile

No ano de 2016 a Agenda teve como foco aprofundar e reforçar os eixos e ações realizadas até então, se verificou a necessidade de fortalecer as instâncias e eixos transversais já trabalhados, devido a um esgotamento do diálogo entre os atores, relacionado com o debate da reforma laboral nacional. Desta forma, buscou-se reafirmar os consensos e relações de diálogo social locais, da região, constatando alguns avanços verificados nos indicadores do mercado de trabalho, por meio do Observatório Laboral e através da divulgação nas mesas tripartites temáticas (OIT, 2018).

Além da realização destas ações afirmativas, foram realizados os seguintes eventos no período de 2013 a 2016:

Quadro 4 – Sistematização dos Resultados (ordem cronológica)

Curso "Conceitos Macroeconômicos para o Diálogo Social Tripartite" ministrado em colaboração com a Universidade de Talca
Workshop "Integração de Gênero em Instâncias de Diálogo Social"
Seminário Internacional e Lançamento da Agenda para a Promoção e Qualidade do Emprego
Workshops de Formação "Ferramentas para o Diálogo Social" e "Diálogo Social para a Igualdade de Gênero"
Seminário "Sistema Integral de Medição e Avanço da Produtividade"
Workshop de planejamento estratégico com a CUT
Conferência das Primeiras Reuniões das Comissões Tripartites e apresentação dos documentos e diagnósticos
Workshop de Treinamento para os Facilitadores das Comissões Tripartites
Workshops das três Comissões Tripartites e propostas
Seminário Internacional e Workshop de Treinamento "Produtividade e Condições de Trabalho no Setor Agropecuário e Florestal"
Ciclo de formação para líderes sindicais sobre "Planejamento estratégico", "A construção e viabilidade de agendas para o diálogo social" e "Comunicação estratégica e alianças do mundo sindical"
Participação XX Conferência sobre Direito do Trabalho e Segurança Social, Universidade de Talca
Reunião das três comissões tripartites e validação das propostas
Apresentação da Agenda de Promoção e Qualidade do Emprego no "Encontro Internacional de Agendas Subnacionais de Trabalho Decente" em Salvador de Bahia, Brasil
Workshops de formação para facilitadores do diálogo social sobre "Gênero e diálogo social" e "O valor do trabalho e a importância de promover o diálogo social"
Fórum "Um olhar da inclusão", na inclusão de um de pessoas com incapacidades no mercado de trabalho
Fórum "Apresentação da Proposta de Promoção da Qualidade e Emprego para a Região do Maule"
Workshop "Estratégias Empresariais para a Inclusão de Pessoas com Deficiência"
Apresentação e Treinamento do Programa Construindo Maule 2014-2015
Participação no "III Encontro Internacional de Agendas Subnacionais do Trabalho Decente" em Rosário.

Fonte: Informações do escritório da OIT de Santiago. Elaboração: Própria.

É possível mensurar que a Agenda de Fomento e Qualidade do Emprego no período de 2013 a 2016 avançou na: i) Capacidade de estabelecer diagnósticos técnicos sobre as condições do mercado de trabalho na região, por meio dos relatórios e estudos do Observatório Laboral; ii) Capacitação das lideranças dos trabalhadores e empregadores locais, em matéria de qualidade no trabalho, através das capacitações, encontros e workshops; iii) Estabelecimento de consensos tripartites regionais no que tange ações afirmativas em matéria de emprego e desenvolvimento social; iv) Manutenção de consensos tripartites referentes a padrões mínimos da qualidade de emprego na região, através da ratificação das metas e eixos da Agenda; v) Aprofundamento das relações entre os atores sociais, por meio do diálogo social, mantendo uma gestão coletiva e horizontal da Agenda.

### **Considerações**

De acordo com os resultados mensuráveis da Agenda de Fomento e Qualidade do Emprego é possível concluir, que o diálogo social pode ser um instrumento metodológico de avanço em acordos relacionados ao campo do trabalho, que através de consensos mínimos entre os atores tripartites, governo, empregadores e trabalhadores, é possível obter uma gestão coletiva de ações afirmativas que busquem de alguma maneira alcançar mais qualidade no emprego. No que tange a Agenda, foi possível verificar que a gestão através do diálogo social tripartite permitiu o estabelecimento de um nível básico de coesão e confiança entre os atores.

Cabe citar alguns avanços e desafios decorrentes desta experiência vivenciada na Região de Maule no Chile. Verifica-se que a vontade do governo se tratou de um elemento fundamental, que as incluiu no plano estratégico do governo regional, resultando na ampliação e integração das políticas voltadas ao trabalho. No que tange aos atores tripartites, o Estado é um mediador imprescindível nas relações entre trabalhadores e empregadores, contudo, tal ação só é efetiva quando há interesse do governo em estabelecer este diálogo. No caso da Agenda da Região de Maule, foi estabelecido um diálogo amplo e uma integração entre os setores do governo, empregadores e trabalhadores.

Importante destacar que a Agenda também utilizou o diálogo social em todas as etapas, na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas de emprego e renda, por meio da criação de um Comitê Gestor tripartite. Esta proposta beneficiou a criação de uma rede ampla voltada aos setores do trabalho, como tornou este processo de formulação mais democrático e participativo, voltado para as necessidades da região.

Com relação aos desafios, verifica-se a dificuldade de trabalhar políticas de modo transversal, quando esta noção não é inserida nas instituições, que atuam isoladamente. O diálogo social também é um instrumento desafiador, pois promove o estabelecimento

de convergência entre atores com pensamentos diversos e principalmente, que não alcançam facilmente consensos sobre determinados assuntos. O desafio é, por meio do intenso e longo diálogo, buscar estabelecer possíveis posicionamentos comuns.

A representatividade da organização dos empregadores e trabalhadores é determinante no setor formal, que resulta na não representação de uma grande parcela da sociedade, como micro-empregadores, trabalhadores informais, indígenas, imigrantes, refugiados, entre outros. É preciso que as instituições reflitam sobre o seu papel no contexto das transformações da estrutura produtiva e das relações de trabalho, buscando criar novas maneiras de organização coletiva e de representação que incorporem estes novos desafios.

Por fim, cabe ressaltar, que são vários os desafios relacionados ao trabalho e não é possível buscar superá-los individualmente, qualquer ação profunda e de longo prazo que vise instituir políticas e estratégias afirmativas deve ser construída e executada coletivamente, de preferência, por meio do diálogo que inclua os principais atores envolvidos.

## Referências

- CAMPERO, Guillermo. El Dialogo Social en América Latina: Una Propuesta sobre la Relación Diálogo Social y Gobernabilidad Democrática de los Cambios Laborales en Sistemas Económicos Liberalizados. In: MEHEDFF, Carmen Guimarães; PRONKO, Marcela (orgs). *Diálogo social, harmonização e diversidade no mundo do trabalho*. Brasília: FLACSO, 2003.
- CHILE. International Labour Office. *Decent Work Country Programme: Chile*. Santiago, 2008.
- CORREIA, Antônio Damasceno. O diálogo social europeu. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte, v. 51, nº. 81, p. 185-194, janeiro-junho/2010.
- FIGUEIREDO, Bruno de Oliveira. Diálogo social e políticas públicas de trabalho, qualificação e geração de renda: aspectos da nova institucionalidade da confirmação das classes subalternas. *Dissertação* (Mestrado) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares. Rio de Janeiro, 176 p., 2012.
- KELLER, Wilma. Neocorporativismo e trabalho: a experiência brasileira recente. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 09, nº. 04, p. 73-83, 1995.
- OIT. *Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015*. Brasília, DF, 2006.

Leticia Mourad Lobo Leite e Maria Cristina Cacciamali

OIT. *Diálogo social nacional tripartido: Um guia da OIT para uma melhor governação*. Centro Internacional de Formação da OIT: Itália, 2015.

\_\_\_\_\_. *Región del Maule: Propuesta de fomento y calidad del empleo*, Talca, 2013.

\_\_\_\_\_. *Síntesis experiencia Agenda de Fomento y Calidad del empleo Región del Maule*, Talca, 2018.

# Mudança tecnológica e evolução da estrutura ocupacional na América Latina: uma análise comparada dos casos de Argentina e México

João Batista Pamplona\*  
Danilo Moreira Pontes\*\*

## Introdução

De maneira geral, o consenso entre os acadêmicos é que a mudança tecnológica tem potencial para destruir e criar empregos. A destruição tende a estar mais relacionada à inovação de processo e a criação estar mais ligada à inovação de produto. A automação, expressão da tecnologia como inovação de processo, efetivamente substitui o trabalho humano, como tem sido observado até hoje (Autor, 2015, p. 5).

Além disso, a mudança tecnológica também afeta o nível de qualificação exigido no trabalho. À luz da literatura, no entanto, não parece existir uma associação única entre ambos: enquanto no século XIX a correlação era negativa, modernamente ela parece ser positiva. Sendo assim, pretende-se neste artigo avaliar a transformação do perfil de ocupações em relação ao desenvolvimento tecnológico, o que pode ser medido na literatura a partir da mudança da estrutura ocupacional de um país no longo prazo. Nesta avaliação, há como objetivo específico verificar se os resultados são ou não correspondentes com as hipóteses *skill-biased technical change* (SBTC) e *routine-biased technological change* (RBTC).

Os estudos que relacionam a mudança das ocupações em nível nacional a mudanças tecnológicas tratam, em geral, de países do mundo desenvolvido, como os Estados Unidos (Autor; Acemoglu, 2010; Autor, 2015; Katz; Margo, 2014) e países da Europa (Goos; Manning, 2003; Oesch, 2013; Goos; Manning; Salomons, 2014).

---

\* Engenheiro Agrônomo (UFSC), Administrador (UDESC), Mestre em Economia (PUC-SP), Doutor em Ciências Sociais (PUC-SP), Pós-Doutor em Economia (USP), Professor do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP/PEPGE) e Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS/PPGA). E-mail: pamplona@pucsp.br; pamplona@uscs.edu.br

\*\* Administrador graduado pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: danmpontes@gmail.com

Nos países desenvolvidos, predominam as hipóteses SBTC (*skill-biased technical change*) e RBTC (*routine-biased technological change*). O *upskilling* consolidou-se na hipótese SBTC (viés de qualificação), que atua na estrutura ocupacional pelo crescimento relativo das ocupações mais qualificadas em detrimento das ocupações menos qualificadas (Oesch, 2013). A SBTC foi identificada ao longo do século XX, na esteira da eletrificação e das TICs, da expansão dos mercados e das grandes empresas, com o resultado do crescimento de posições de liderança e supervisão pela hierarquização e especialização do trabalho, das posições especialistas na nova matriz tecnológica e na expansão do setor de serviços (Katz; Margo, 2014). A outra hipótese que também relaciona tecnologia com mudança ocupacional é a RBTC, também conhecida como hipótese da rotinização. Trata-se de uma abordagem alternativa que não nega a SBTC, mas a complementa. Segundo Autor e Acemoglu (2010), a hipótese RBTC, na realidade, muda o foco das habilidades (*skills*) para as tarefas (*tasks*), ou seja, mais lhe importa o que o trabalhador efetivamente faz do que o que ele sabe. A hipótese RBTC explicaria uma situação de polarização no mercado de trabalho, no qual predominariam ocupações qualificadas não rotineiras (exigentes em capacidade de criação e resolução de problemas não previstos) e ocupações não qualificadas também não rotineiras (exigentes em interação pessoal).

Diferentemente das pesquisas que mostram a força do *upskilling* e da polarização ocupacional nos países desenvolvidos, os resultados na América Latina podem não ser certos. A importância da mudança tecnológica como fator central na dinâmica ocupacional passa por avaliar primeiramente a trajetória da estrutura ocupacional, com a ressalva que, além da tecnologia, há outros fatores que impactam a mudança ocupacional, como a escolarização, a imigração e os mecanismos institucionais que regulam o mercado de trabalho (Oesch, 2013).

Dentro do contexto latino-americano, este artigo escolhe para investigar os casos de Argentina e México. São economias grandes, com tamanho expressivo da força de trabalho. Além disso, são representantes de modelos de desenvolvimento econômico distintos. A Argentina uma economia baseada em serviços e um setor exportador de primários, com população de escolaridade relativamente alta. O México, uma economia aberta, exportadora de manufaturados, com grande contingente populacional com baixa escolaridade. Estas características e contrastes ajudam a pensar a América Latina na sua totalidade, fazendo destes casos situações representativas na investigação da mudança da estrutura ocupacional.

### **Referencial teórico**

Na literatura que associa tecnologia e qualificação do trabalho, o ganho relativo de habilidades da força de trabalho é chamado de *upskilling*, e a perda relativa tem o nome de *deskilling* (Baccini; Cioni, 2010, p. 81). O *upskilling* é considerado uma

Mudança tecnológica e evolução da estrutura ocupacional na América Latina:  
uma análise comparada dos casos de Argentina e México

abordagem otimista em relação ao impacto da tecnologia sobre as habilidades do trabalhador, pois considera que a inovação constantemente demanda níveis de qualificação crescentes. Já o *deskilling* considera que o trabalhador progressivamente perde domínio sobre o resultado da sua produção. O sentido de “qualificação” do trabalho neste contexto é o conjunto de habilidades exigido do trabalhador (Baccini; Cioni, 2010).

Nas últimas décadas do século XX, consolidou-se a hipótese *skill-biased technical change* (SBTC), ou seja, mudança tecnológica enviesada para a qualificação, que reforçou e deu consistência ao *upskilling*. No início do século XXI, surge a hipótese da rotinização, ou *routine-biased technological change* (RBTC), que é a mudança tecnológica enviesada para a rotina, que explica a polarização da estrutura ocupacional. Nesse caso, há a composição heterogênea em ocupações que são complementares à tecnologia e em ocupações que são substituídas pela tecnologia. A hipótese SBTC e a hipótese RBTC são atualmente as mais discutidas na literatura (Oesch, 2013).

O surgimento da sociedade do conhecimento pós-industrial estimulou a expansão do emprego em direção ao trabalho técnico e profissional e permitiu o desenvolvimento da hipótese SBTC (Oesch, 2013, p. 2; Susskind; Susskind, 2015). Para Baccini e Cioni (2010), as pesquisas empíricas acerca da hipótese *skill-biased technical change* (SBTC) obtêm uma correlação positiva entre tecnologia e mudança da estrutura ocupacional em favor do trabalho qualificado. A explicação mais comum para tal correlação é que “há um mecanismo causal segundo o qual as novas tecnologias introduzidas no processo produtivo demandam trabalhadores com alta qualificação” (Baccini; Cioni, 2010, p. 81).

Uma das primeiras críticas à hipótese SBTC como ideia para explicar o impacto da tecnologia sobre a estrutura ocupacional veio de Autor, Levy e Murnane (2002). Os autores identificaram a polarização da estrutura ocupacional norte-americana com o aumento da produtividade que promoveu o declínio dos preços das tecnologias de informação e comunicação. Eles perceberam que muitas ocupações de certo nível de qualificação passaram a ser desempenhadas por tecnologia de computação enquanto outras ocupações de conteúdo equivalente em termos de qualificação não sofreram o mesmo impacto. Tal situação designada de hipótese da rotinização ou RBTC (*routine-biased technological change*, isto é, ‘mudança tecnológica enviesada para a rotina’).

A hipótese da rotinização explica a mudança na estrutura ocupacional por meio não da qualificação associada à análise de habilidades (*skills*), mas da análise de tarefas (*tasks*). Autor e Acemoglu (2010, p. 2) definem “tarefa” como “uma unidade de atividade de trabalho que produz resultados (bens ou serviços)” e “habilidades” como “o conjunto de capacidades dotadas por um trabalhador para realizar várias tarefas”.

Em que pese a estreita relação entre tecnologia e trabalho, a mudança ocupacional não é explicada somente pela mudança tecnológica. Há fatores de oferta e de demanda

laboral que afetam a mudança da estrutura ocupacional, como a escolarização, a imigração e os mecanismos institucionais que regulam o mercado de trabalho (Oesch, 2013).

### **Procedimentos metodológicos**

A pesquisa foi realizada a partir dos microdados individuais de pesquisas nacionais sobre as condições de ocupação e renda da amostra selecionada. Na Argentina, o *Instituto Nacional de Estadística y Censos* (INDEC, 2018a) publica trimestralmente a *Encuesta Permanente de Hogares* (EPH). Por sua vez, no México, o *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI, 2018) publica a *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE), também trimestralmente. Em ambos os questionários, a variável principal para a realização desta pesquisa é o código da ocupação principal, a partir do qual é possível mapear o perfil ocupacional do indivíduo em termos de nível de qualificação e conteúdo da tarefa. Nos dois países, utilizaram-se os dados correspondentes ao segundo trimestre de 2005 e de 2015 como representação do ano completo.

A estratégia para a análise da estrutura ocupacional baseou-se em Oesch (2013), cuja análise está estruturada em cinco passos: seleção da amostra, distinção das ocupações, determinação da qualidade da ocupação, classificação em quintis de renda e determinação da evolução de quintis ao longo do tempo. Para este artigo, a principal diferença está na determinação da qualidade da ocupação. Em vez de utilizar a renda como critério de qualificação, utilizou-se a classificação proposta por Autor e Acemoglu (2010, p. 18), a partir do código de ocupação da Classificação Internacional Uniforme de Ocupações (CIUO-08) de três dígitos (OIT, 2012). Analogamente, utilizou-se o mesmo código para definir a ocupação em termos de conteúdo da tarefa, com base na classificação de Oesch (2013, p. 156).

A exemplo de Oesch (2013), alguns filtros foram aplicados aos respondentes: foram consideradas apenas as pessoas ocupadas em atividade remunerada de pelo menos 20 horas semanais, com idade entre 18 e 65 anos. Com isso, a amostra analisada totalizou 14.538 pessoas na Argentina e 114.223 no México em 2005, e 20.098 pessoas na Argentina e 100.889 pessoas no México em 2015.

Depois de padronizadas, as ocupações foram classificadas com o objetivo de preparar as duas análises de evolução temporal. Pode-se avaliar a incidência do *deskilling*, ou do objetivo específico deste artigo, que é verificar a existência de *upskilling* (portanto, a incidência da hipótese SBTC) na mudança ocupacional por meio do critério de qualificação, classificando-se as ocupações em alta, média e baixa qualificação (Autor e Acemoglu, 2010, p. 18). A segunda análise utiliza a estrutura de Oesch (2013, p. 156) para associar as ocupações em atividades de rotina ou não-rotina, e em atividades manuais ou cognitivas, o que permite avaliar a evolução ocupacional sob o ponto de vista da hipótese RBTC (que explica uma polarização da

Mudança tecnológica e evolução da estrutura ocupacional na América Latina:  
uma análise comparada dos casos de Argentina e México

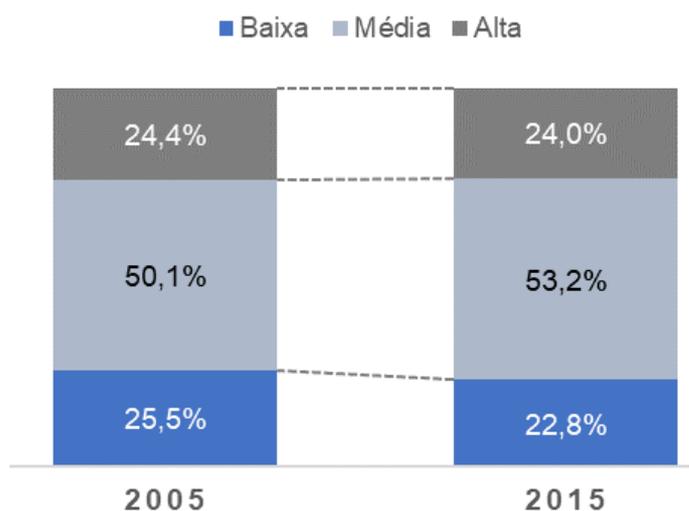
estrutura ocupacional), a qual também está associada ao objetivo específico do artigo. A partir da classificação das ocupações em categorias conforme o nível de qualificação e o tipo de tarefa, foi possível analisar a evolução da estrutura ocupacional de Argentina e México a fim de analisar e interpretar hipóteses SBTC e RBTC no contexto escolhido.

### Apresentação de resultados

#### A ESTRUTURA OCUPACIONAL NA ARGENTINA

Os resultados para a Argentina mostram queda da participação das ocupações de baixa qualificação entre 2005 e 2015, de 25,5% para 22,8%. No entanto, as ocupações consideradas de alta qualificação mantiveram sua participação relativamente estável na estrutura ocupacional, apresentando apenas um leve declínio. O ganho de participação ocorreu no grupo de média qualificação, de 50,1% para 53,2%. Foram as ocupações consideradas de qualidade média que mais cresceram, como revela claramente a figura 1. Assim, não há evidências consistentes para considerar como aceitável a hipótese da SBTC para o caso argentino, já que a participação das ocupações de alta qualificação não cresceu. Tampouco pode-se falar em *deskilling* (diminuição das ocupações de mais alta qualificação).

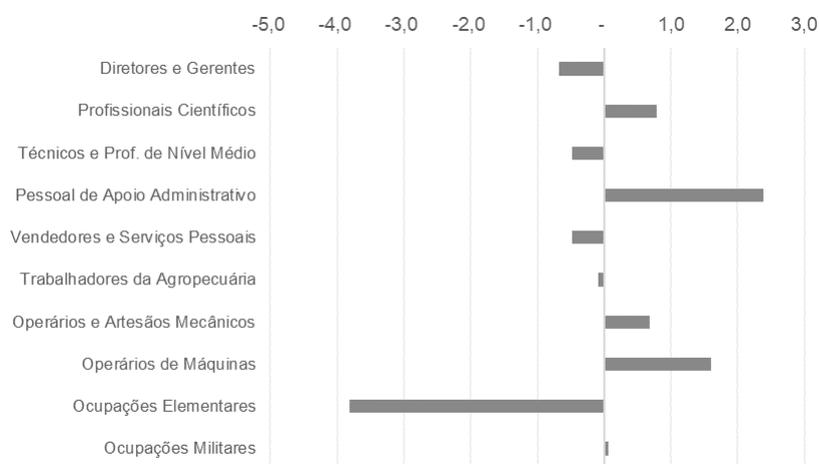
Figura 1 - Variação da estrutura ocupacional por nível de qualificação na Argentina entre 2005 e 2015



Fonte: elaboração própria, com base em dados da EPH (INDEC, 2018a) e da CIUO (OIT, 2012)

A queda das ocupações de baixa qualificação deu-se por meio da redução da participação de ocupações elementares (menos 3,8 pontos percentuais-pp), especialmente em serviços domésticos e de alimentação, além de trabalhadores da construção civil. Por outro lado, as ocupações de média qualificação que ganharam participação estavam representadas principalmente por pessoal em serviço de apoio administrativo (mais 2,4 pp) e operários de máquinas (mais 1,6 pp) (Figura 2).

Figura 2 - Variação da participação por grupo de ocupação na Argentina entre 2005 e 2015 com base na CIUO-08, em pontos percentuais



Fonte: elaboração própria, com base em dados da EPH (INDEC, 2018a) e da CIUO (OIT, 2012)

A Tabela 1 mostra a evolução da estrutura ocupacional argentina por meio dos critérios de Oesch (2013), e não se constata sinais de polarização<sup>1</sup>. No caso da Argentina, verifica-se no período analisado uma redução das atividades de rotina de apenas 0,5 ponto percentual (Tabela 1), inclusive havendo aumento das ocupações que envolvem atividades cognitivas de rotina (mais 1,9 pp). Por outro lado, os movimentos descritos acima refletem tão somente a substituição do trabalho manual pelo trabalho cognitivo, sobretudo pela migração do serviço doméstico para o serviço administrativo no escritório. Assim não há evidência para sustentar a hipótese da RBTC para o caso argentino.

1. Polarização é o fenômeno em que o grupo de média qualificação, associado às atividades de rotina, perde participação com o crescimento relativo dos grupos de alta e baixa qualificação, representados pelas tarefas não-rotineiras. Assim, as atividades de rotina diminuiriam e as de não-rotina aumentariam.

Mudança tecnológica e evolução da estrutura ocupacional na América Latina:  
uma análise comparada dos casos de Argentina e México

Tabela 1 - Variação da participação das ocupações por atividade na Argentina entre 2005 e 2015, em pontos percentuais

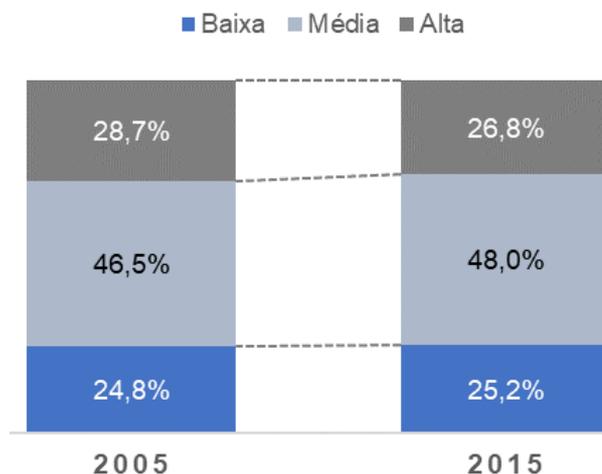
Ocupações	Rotina	Não-rotina	Total
Manual	-2,4	0,7	-1,6
Cognitivo	1,9	-0,2	1,6
Total	-0,5	0,5	

Fonte: elaboração própria, com base em dados da EPH (INDEC, 2018a) e da CIUO (OIT, 2012)

A ESTRUTURA OCUPACIONAL NO MÉXICO

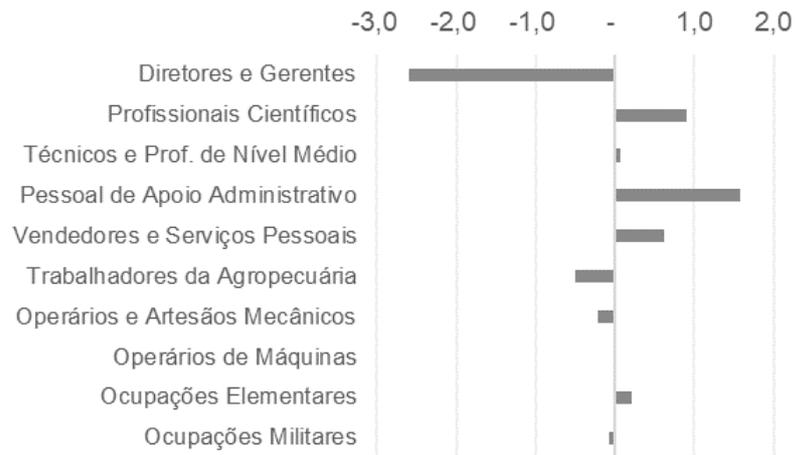
A estrutura ocupacional mexicana apresentou também aumento da participação das ocupações de média qualificação entre 2005 e 2015 (Figura 3), com elevação de 1,5 ponto percentual, representadas principalmente pelo crescimento das ocupações de apoio administrativo (mais 1,6 pp) (Figura 4). Por outro lado, houve redução da participação das ocupações de alta qualificação (menos 1,9 pp), representadas por ocupações de diretores e gerentes (redução de 2,6 pp). As ocupações de baixa qualificação mantiveram praticamente estável sua participação, com leve aumento de 0,4 pp.

Figura 3 - Variação da estrutura ocupacional por nível de qualificação no México entre 2005 e 2015



Fonte: elaboração própria, com base em dados da ENOE (INEGI, 2018) e da CIUO (OIT, 2012)

Figura 4 - Variação da participação por grupo de ocupação no México entre 2005 e 2015 com base na CIUO-08, em pontos percentuais



Fonte: elaboração própria, com base em dados da ENOE (INEGI, 2018) e da CIUO (OIT, 2012)

Não é possível classificar a evolução ocupacional em nenhuma das hipóteses definidas anteriormente. Pode-se rejeitar a hipótese do SBTC como direcionador da estrutura ocupacional nesse período. Ademais, o aumento da participação das atividades de rotina também contradiz a hipótese RBTC. Houve variação positiva de 1,4 ponto percentual das atividades rotineiras (Tabela 2), representadas pelas atividades rotineiras cognitivas, associadas às das ocupações de apoio administrativo. A mudança da estrutura ocupacional no México poderia estar mais próxima de um fenômeno de *deskilling* (diminuição das ocupações de mais alta qualificação), do que das hipóteses SBTC e RBTC.

Tabela 2 - Variação da participação dos tipos de ocupações classificadas por atividades no México entre 2005 e 2015, em pontos percentuais

Ocupações	Rotina	Não-rotina	Total
Manual	-0,1	-0,4	-0,6
Cognitivo	1,6	-1	0,6
Total	1,4	-1,4	

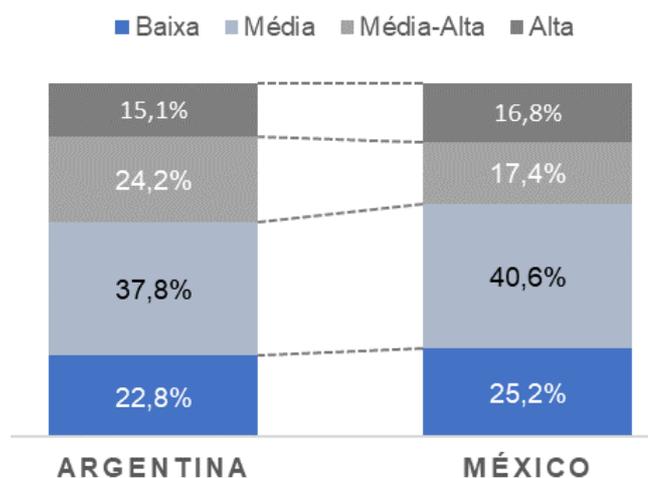
Fonte: elaboração própria, com base em dados da ENOE (INEGI, 2018) e da CIUO (OIT, 2012)

Mudança tecnológica e evolução da estrutura ocupacional na América Latina:  
uma análise comparada dos casos de Argentina e México

A COMPARAÇÃO ENTRE ESTRUTURA OCUPACIONAL DA ARGENTINA E DO MÉXICO EM 2015

A assimetria entre a estrutura ocupacional argentina e a mexicana em 2015 em termos de qualificação está na transição entre as ocupações de média e alta qualificação. Esta situação é notada principalmente pela criação de uma categoria intermediária denominada média-alta qualificação. As ocupações de média-alta qualificação são representadas pelas ocupações técnicas e profissionais de nível médio e pelos serviços de apoio administrativo. Nota-se que o grupo de média-alta qualificação na Argentina chega a ser 6,8 pontos percentuais mais alto que no México (Figura 5). Por sua vez, o México supera a Argentina nas ocupações de baixa qualificação em 2,4 pontos percentuais, revelando-se desta forma que a estrutura ocupacional do México está muito mais próxima de uma situação de *deskilling* do que está a da Argentina.

Figura 5 - Comparação entre a estrutura ocupacional de Argentina e México por nível de qualificação em 2015



Fonte: elaboração própria, com base em dados da EPH (INDEC, 2018a), da ENOE (INEGI, 2018) e da CIUO (OIT, 2012)

Dentro dos grupos de especialização definidos pela CIUO (OIT, 2012), três deles se destacam na comparação entre os dois países. De acordo a Tabela 3, o percentual de ocupações de apoio administrativo é mais que o dobro do México (15,2% contra 6,9%). Por outro lado, o México concentra 7,2% dos trabalhadores da agropecuária, o que na Argentina atinge apenas 0,4%. Percebe-se também que a participação de ocupações elementares é mais alta no México (16,7%) do que na Argentina (13,9%).

Tabela 3: Comparação entre a estrutura ocupacional de Argentina e México em 2015, com base na CIUO-08, em participação percentual

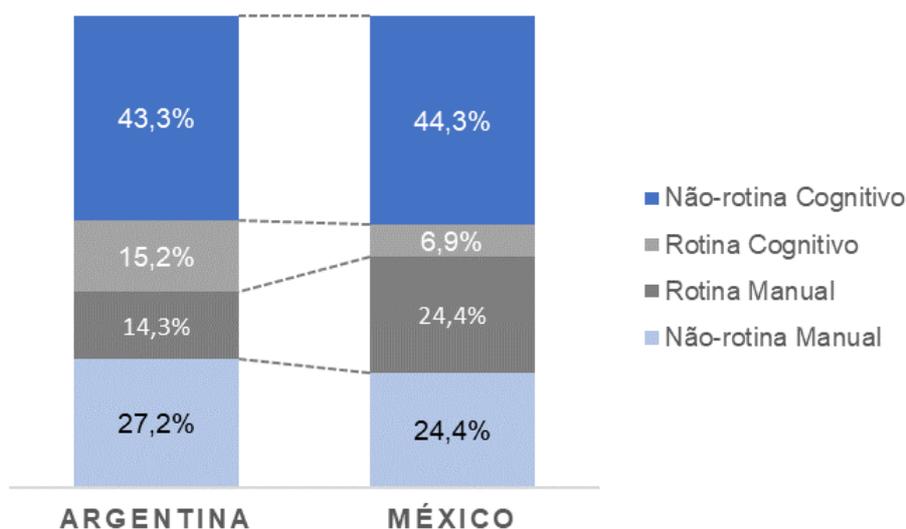
<b>Grupo de ocupações</b>	<b>Argentina</b>	<b>México</b>
Diretores e Gerentes	5,1%	4,0%
Profissionais Científicos	9,9%	11,6%
Técnicos e Prof. de Nível Médio	8,8%	9,3%
Pessoal de Apoio Administrativo	15,2%	6,9%
Vendedores e Serviços Pessoais	21,2%	19,5%
Trabalhadores da Agropecuária	0,4%	7,2%
Operários e Artesãos Mecânicos	14,7%	13,2%
Operários de Máquinas	10,4%	11,6%
Ocupações Elementares	13,9%	16,7%
Ocupações Militares	0,4%	0,1%

Fonte: elaboração própria, com base em dados da EPH (INDEC, 2018a), da ENOE (INEGI, 2018) e da CIUO (OIT, 2012)

Apesar das diferenças nos grupos de qualificação, o percentual de ocupações com atividades de rotina não apresentava muita diferença em 2015 entre os dois países. Enquanto na Argentina somavam 29,5%, no México totalizavam 31,3% (Figura 6). No entanto, ocorre que no México as atividades rotineiras são em grande parte manual, enquanto na Argentina são ligeiramente mais relevantes as atividades cognitivas. Tem-se assim mais uma evidência de que a estrutura ocupacional do México está mais próxima de um *deskilling* do que está a da Argentina.

Mudança tecnológica e evolução da estrutura ocupacional na América Latina:  
uma análise comparada dos casos de Argentina e México

Figura 6 - Comparação entre a estrutura ocupacional de Argentina e México por tipo de atividade em 2015



Fonte: elaboração própria, com base em dados da EPH (INDEC, 2018a), da ENOE (INEGI, 2018) e da CIUO (OIT, 2012)

### Conclusão

Com base nos resultados apresentados, pode-se afirmar que os dados aqui analisados não revelaram evidências de que as hipóteses SBTC e RBTC expliquem a evolução ocupacional de Argentina e México entre 2005 e 2015. Logo, provavelmente, a tecnologia não teve papel preponderante no período analisado. Não foram encontradas evidências para considerar como aceitável a hipótese da SBTC para o caso argentino e mexicano, já que a participação das ocupações de alta qualificação não cresceu nos dois casos, chegando a cair no caso do México. Tampouco houve evidências a favor da hipótese da rotinização (RBTC) para os dois países. Ao contrário, o que se viu foi o fortalecimento das atividades de rotina, e não a substituição de tais atividades por tecnologia de automação de tarefas rotineiras manuais e rotineiras cognitivas, ao menos não integralmente. Sendo assim, cabe ressaltar outras forças que possam explicar melhor a mudança ocupacional nestes dois casos.

Na Argentina, houve crescimento das ocupações de apoio administrativo, consideradas de média qualificação e de rotina cognitiva. O aumento das ocupações de apoio administrativo deu-se de forma conjugada com a redução das ocupações elementares. Durante o mesmo período, a Argentina experimentou redução na taxa de

desemprego (de 12,1% para 6,6%), segundo o INDEC (2018b). Entre 2004 e 2016, a taxa de informalidade no setor privado passou de 17,9% para 14,6% (Yeyati; Montane; Schteingart, 2018, p. 33). A mudança da estrutura ocupacional pode refletir o contexto do mercado de trabalho na Argentina no período analisado, com a oferta de novas oportunidades e formalização das relações de trabalho.

Os baixos índices de desemprego e redução da informalidade no México podem ajudar a explicar o aumento das ocupações de nível médio no período. No entanto, este aumento foi inferior ao da Argentina e veio acompanhado de redução da participação das ocupações de alta qualificação. O México enfrenta ainda, mesmo depois da queda ocorrida, altos níveis de informalidade e subocupação, o que denota dificuldade de compatibilizar oferta de trabalho e demanda de trabalho. Há também importante participação do trabalho agropecuário no México (7,2% em 2015), o que contrasta com a baixa participação do setor no PIB, de 3,4% no mesmo ano, segundo CEPAL (2018). A comparação destes percentuais revela um setor agropecuário de baixa produtividade, com problemas para absorver novas tecnologias. Outra característica a sublinhar é a presença marcante das indústrias maquiladoras e sua dificuldade em gerar valor adicionado com base em inovações.

Um fator que também pode explicar diferenças entre a estrutura ocupacional da Argentina e do México é o nível de escolaridade da força de trabalho. A maior concentração de trabalho cognitivo na Argentina em relação ao México pode ser produto da melhor condição educacional da sociedade argentina. Segundo dados da OCDE (2017, p. 53), cerca de 70% da população argentina entre 25 e 34 anos possuía segundo grau completo, contra cerca de 45% do México, em 2015. Entre a população de 45 a 54 anos, cerca de 55% tinham segundo grau completo na Argentina, contra menos de 30% no México. Os níveis desiguais de escolarização podem ser importantes para explicar as diferenças na estrutura ocupacional, uma vez que a população de baixa escolaridade está suscetível a ser privada de oportunidades de desenvolver habilidades que interessam ao mercado de trabalho, o que se caracteriza em obstáculos para a implementação de tecnologias associadas ao trabalho qualificado.

A análise comparativa entre a estrutura ocupacional de Argentina e México em 2015 revela diferenças entre os dois países em termos de ocupação. O perfil ocupacional do México concentra-se mais na base, nas ocupações de baixa qualificação, como o trabalho agropecuário. A estrutura ocupacional argentina, por sua vez, é mais larga na média qualificação, especialmente nos serviços de apoio administrativo. A evolução da estrutura ocupacional do México está muito mais próxima de uma situação de *deskilling* do que a Argentina. No entanto, cabe levantar a suspeita que este *deskilling* seria menos tecnológico e muito mais decorrente das dificuldades estruturais e institucionais da economia mexicana.

Mudança tecnológica e evolução da estrutura ocupacional na América Latina:  
uma análise comparada dos casos de Argentina e México

Cabe apontar como limitação desta investigação o período escolhido (2005 e 2015). Este intervalo de dez anos, delimitado pela disponibilidade dos microdados, pode ter sido insuficiente para incorporar efeitos da mudança tecnológica, sobretudo pela turbulência de um período marcado por crise econômica mundial, oscilação nos preços de commodities agrícolas e minerais, e incerteza quanto aos desdobramentos da crise.

### Referências

- AUTOR, David. Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. In: *Journal of Economic Perspectives*, v. 29, nº 3, p. 3-30, 2015.
- AUTOR, David; ACEMOGLU, Daron. *Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings*. National Bureau of Economic Research (NBER), 2010. (Working Paper, 16082).
- AUTOR, David; LEVY, Frank; MURNANE, Richard J. *The skill content of recent technological change: An empirical exploration*. Massachusetts Institute of Technology (MIT), Department of Economics, 2002. (Working Paper).
- BACCINI, Alberto; CIONI, Martina. Is technological change really skill biased? Evidence from the introduction of ICT on the Italian textile industry (1980–2000). *New Technology, Work and Employment*, v. 25, nº 1, p. 80-93, 2010.
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe A. CEPALSTAT, Base de Datos y Publicaciones Estadísticas, Perfis Nacionales. Disponível em: <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Economico.html?pais=MEX&idioma=spanish](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=MEX&idioma=spanish)>. Acesso em: 15 nov. 2018.
- GOOS, Maarten; MANNING, Alan. *Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain*. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, 2003. (Working Paper, 604).
- GOOS, Maarten; MANNING, Alan; SALOMONS, Anna. Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *American Economic Review*, v. 104, nº 8, p. 2509-2526, 2014.
- INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Disponível em: <<https://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp>>. Acesso em: 15 nov. 2018a.
- \_\_\_\_\_. Tasas del Mercado Laboral. Disponível em: <[https://www.indec.gob.ar/series\\_historicas.asp?id\\_tema\\_1=4&id\\_tema\\_2=31&id\\_tema\\_3=58](https://www.indec.gob.ar/series_historicas.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=58)>. Acesso em: 15 nov. 2018b.

- INEGI – Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (EPH). Disponível em: <<https://datos.gob.mx/busca/dataset/encuesta-nacional-de-ocupacion-y-empleo-enoe>>. Acesso em: 15 set. 2018.
- KATZ, Lawrence F.; MARGO, Robert A. Technical change and the relative demand for skilled labor: The United States in historical perspective. In: BOUSTON, L. P.; FRYDMAN, C.; MARGO, R. A. (Ed.) In: *Human Capital in History: The American Record*. University of Chicago Press, p. 15-57, 2014.
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Argentina: Multi-dimensional Economic Survey. OECD Economic Surveys. Disponível em: <<http://www.oecd.org/countries/argentina/Argentina-2017-oecd-economic-survey-overview.pdf>>. 2017.
- OESCH, Daniel. *Occupational change in Europe: how technology and education transform the job structure*. Oxford University Press, 2013.
- OIT – Organização Internacional do Trabalho. International Standard Classification of Occupations: structure, group definitions and correspondence tables. International Labour Office, vol. 1. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/docs/publication08.pdf>>. Genebra, 2012.
- PONTES, Danilo. *Tecnologia e mudança ocupacional: um estudo da evolução da estrutura ocupacional em Argentina e México entre 2005 e 2015*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2019.
- SUSSKIND, Richard E.; SUSSKIND, Daniel. *The future of the professions: How technology will transform the work of human experts*. Oxford University Press, 2015.
- YEYATI, Eduardo L.; MONTANE, Martín; SCHTEINGART, Daniel. Argentina 2030: Radiografía del Trabajo Argentino. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Argentina. Buenos Aires, 2018. Disponível em: <[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/radiografia\\_del\\_trabajo\\_argentino\\_-\\_febrero\\_2018\\_final\\_para\\_pdf.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/radiografia_del_trabajo_argentino_-_febrero_2018_final_para_pdf.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

# Novos governos latino-americanos e o paradigma neoliberal: a reforma trabalhista brasileira e a reforma da previdência argentina como estudos de caso

Amanda Poton Cavati de Siqueira\*

Beatriz Bandeira de Mello Souza e Silva\*\*

## Introdução

Os países latino-americanos incorporaram o neoliberalismo<sup>1</sup> como programa econômico após a chamada “década perdida”. A adoção de diretrizes neoliberais, recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Consenso de Washington foi predominante em parte da América Latina e, em particular, da América do Sul, durante os anos 1990. No entanto, no fim do século XX e início do XXI, a região passou por um fenômeno político e social denominado Onda Rosa. Segundo Silva (2014), a Onda Rosa corresponde a chegada de governos de esquerda e centro-esquerda ao poder, por vias democráticas, em parte dos países da América da Latina. Brasil, Argentina, Paraguai, Chile, Bolívia, Equador e Venezuela foram alguns dos países que passaram por essa transformação. Na América do Sul, o marco da Onda Rosa teve início com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela, em 1998, seguida das eleições de Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, e Néstor Kirchner, na Argentina em 2003 (Medeiros, 2018).

Porém, a derrubada do presidente hondurenho, Manuel Zelaya, em 2009 e o *impeachment* do presidente Fernando Lugo no Paraguai se colocam como os primeiros indícios de desgaste do ciclo progressista na região. No Brasil, o *impeachment* de

---

\* Mestranda em Ciência Política pela UNIRIO. E-mail: amanda.poton@gmail.com

\*\* Mestranda em Ciência Política pela UNIRIO. E-mail: beatriz\_bmss@hotmail.com

1. Segundo Perry Anderson (1995), a intervenção do Estado na economia era a principal crítica feita por neoliberais ao *Welfare State*. Os teóricos adeptos a essa teoria, como Friedrich Hayek e Milton Friedman, são contrários a qualquer política voltada para a promoção da igualdade e estabilidade social alegando que estas não contribuem para a competitividade do mercado. Portanto, as principais diretrizes neoliberais englobam: a contenção de gastos sociais e a estabilização monetária, além de liberalização do comércio, privatizações e desregulamentação.

Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer acompanham a eleição do candidato liberal Mauricio Macri na Argentina em 2016. Tais acontecimentos apontam para a construção de nova agenda política e econômica na América do Sul (Medeiros, 2018). Tal agenda é associada a diminuição do papel do Estado na economia e na condução de políticas sociais através de um ataque sistemático aos trabalhadores, ativos e aposentados, e a população mais pobre. Nesse sentido, podemos dizer que tanto a Reforma Trabalhista no Brasil como a Reforma Previdenciária na Argentina, fletam com o retorno a uma lógica econômica neoliberal.

Este propõe uma análise da nova conjuntura latino-americana e sua reaproximação com o neoliberalismo tendo a Reforma Trabalhista brasileira e a Reforma de Previdência argentina como estudos de caso. O objetivo é mostrar, a partir de um panorama da América Latina durante a Onda Rosa e o posterior esvaziamento do fenômeno, o aprofundamento do paradigma neoliberal na região. Este trabalho não busca uma comparação substantiva entre as reformas e sim o papel que as mesmas desempenham no reforço de diretrizes neoliberais, principalmente a diminuição do gasto público e da proteção social.

Para atingir o objetivo o presente trabalho se divide da seguinte forma: a presente Introdução, seguida de um breve panorama da Onda Rosa no Brasil e na Argentina; o esvaziamento do fenômeno e sua substituição por uma agenda de reformas neoliberais; o estudo das Reformas Trabalhista e Previdenciária no Brasil e na Argentina, respectivamente; e as considerações finais.

### **A onda rosa**

Os países da América Latina, e em especial da América do Sul, passaram por mudanças significativas no início dos anos 2000. O surgimento de uma nova agenda social pautada por temas como o desenvolvimento sustentável, igualdade de gênero, inclusão e a participação política bem como a eleição de governos de esquerda e centro-esquerda, permitiram aos países sul-americanos retomar o protagonismo do Estado na elaboração e condução de políticas sociais, em contraste com a década anterior onde prevaleceu o neoliberalismo associado ao conceito de Estado mínimo (Marques, 2014; Loureiro, 2017). No âmbito econômico, o boom das commodities possibilitou aos países da região superar a crise de 2008 com certa estabilidade, garantindo o fomento de políticas públicas e desenvolvimento social.

No Brasil, a Onda Rosa tem início com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 pelo Partido dos Trabalhadores (PT). A reeleição de Lula e posterior vitória de sua sucessora Dilma Rousseff (PT) configuram doze anos do partido à frente da presidência. No período parte das ações governamentais focou no fomento de políticas sociais como o Minha Casa Minha Vida, Bolsa Família e Fome Zero, baseadas na

ampliação de valores democráticos e na redistribuição de renda (Silva, 2010 *apud* Viana, 2018).

Na Argentina, a chamada Maré Rosa (ou Onda Rosa) tem como marco inicial a eleição de Néstor Kirchner em 2003 e sua sucessão por Cristina Fernández de Kirchner em 2007 e 2011 (Silva, 2014). Os mandatos de Néstor e Cristina Kirchner se basearam em uma maior participação do Estado argentino na condução da economia e elaboração de políticas tendo como marco: a reestatização do sistema previdenciário e a criação de novos programas sociais como a *Asignación Universal por Hijo* (AUH) (Loureiro, 2017). O período também ficou marcado pela redução dos índices de pobreza e desemprego, a nacionalização de empresas privatizadas nos anos 1990, o estreitamento dos laços com os países da América Latina e reestruturação da dívida externa.

É importante frisar que os governos de esquerda e centro-esquerda só conseguiram chegar ao poder devido à mudança na forma em que se apresentavam. Os partidos modificaram sua organização, se flexibilizaram e ampliaram sua ideologia, tradições, público-alvo e seus programas (Sila, 2014). Assim, é possível dizer que os partidos se tornaram mais “palatáveis” ao eleitor médio e ao cenário internacional, na tentativa de demonstrar que apesar das pautas sociais, as novas esquerdas não representavam uma ameaça ao mercado e ao *status quo*.

Entretanto, depois de uma década de governos progressistas na região, a América do Sul experimenta o esvaziamento da Onda Rosa. Em 2009 o fenômeno começa a dar sinais de seu esgotamento com a queda do presidente hondurenho Manuel Zelaya. Todavia, o início real da crise se dá no Paraguai, em 2012, quando Fernando Lugo sofre o *impeachment* (Medeiros, 2018). Escreve Viana (2018) que após o ano de 2015, “a situação da América do Sul pareceu tender para políticas mais conservadoras” com destaque para Brasil e Argentina, países com maior visibilidade na região.

### **Fim da onda roa e agendas de reforma**

Os governos de esquerda e centro-esquerda da América Latina e, especificamente, da América do Sul, enfrentaram graves crises econômicas e políticas na última década. Tal crise expõe o esgotamento de seus projetos de redistribuição de renda, inserção regional e políticas econômicas (Silva, 2018). Desta forma, a Onda Rosa começa a perder espaço para uma onda conservadora focada na implementação de uma agenda neoliberal (Medeiros, 2018).

Entende-se que a investida dos novos governos a partir de 2015 é um contraponto ao modelo econômico posto em prática pelos governos anteriores. A substituição da política econômica revela que os investimentos não conseguiram ser mantidos, a inflação não foi controlada e o nível de crescimento não se manteve (Silva, 2015).

Quando os governos progressistas chegam ao fim, o capitalismo se ocupa de resgatar o espaço perdido (Rosa, 2016). Quase todos os novos presidentes que

substituíram a Onda Rosa justificaram a adoção de políticas neoliberais como a solução para a crise econômica da região. Nesse caso, as pautas sociais foram substituídas pela agenda do mercado. A América Latina se aproxima, então, da agenda política e econômica do centro hegemônico, como no caso de Brasil, Paraguai e Honduras:

(...) nos três casos, observa-se uma importante e quase imediata regressão de políticas desenvolvimentistas e de assistência social, e um forte incentivo a políticas de cunho liberal, capitaneadas especialmente pelas privatizações e pela redução dos gastos do Estado em áreas como saúde e educação – políticas esta tradicionalmente defendidas pelos Estados Unidos como as mais adequadas para o desenvolvimento regional” (Monteiro, 2018, p. 91).

Na Argentina, o candidato eleito em 2015, Mauricio Macri, afirmava ainda durante a campanha, que as políticas de Cristina Kirchner para empresas e bancos ameaçavam a liberdade econômica do país (Heidrich, 2005). Ao ser eleito Macri acabou com impostos de exportação produtos industriais e agropecuários e tratou de colocar em pauta uma reforma no sistema previdenciário (Varesi, 2016).

No Brasil, em 2016, dois depois anos de sua reeleição, Dilma Rousseff sofre um *impeachment*, após uma longa crise econômica e política, que desgastou o Partido dos Trabalhadores (PT). Após sua retirada do cargo, o vice Michel Temer assume a presidência com uma agenda pró-mercado, com restrição de direitos trabalhistas e previdenciários. O início do governo Temer é marcado pela proposição de medidas de austeridade, visando controlar a crise econômica e reduzir a crescente taxa de desemprego. Além disso, o presidente possibilitou a exploração do pré-sal por empresas estrangeiras, congelou os gastos em saúde e educação e propôs a Reforma Trabalhista (Silva, 2018).

Nas próximas seções apresentamos com mais detalhes as Reformas Trabalhista e Previdenciária colocadas em prática pelos governos de Brasil e Argentina, respectivamente, e o modo como elas contribuíram para o aumento da desigualdade promovendo a retirada do Estado das relações entre as forças de trabalho e da proteção aos aposentados.

### **O caso brasileiro: A reforma trabalhista**

Michel Temer buscou acelerar as reformas neoliberais que não se deram durante os anos 90. No que concerne à economia, o então presidente buscou aprimorar a esfera de negócios, apostando no reequilíbrio fiscal e na realização das reformas da previdência e trabalhista (Santos, 2016). A Reforma Trabalhista buscou reduzir os custos na fase da produção e expandir a competitividade com o objetivo de apaziguar o mercado e tentar atrair investimentos (Andrade & Moraes, 2017)

Com a Reforma, o Estado brasileiro modificou seu papel na relação entre empregados e empregadores adotando uma postura menos intervencionista e possibilitando que

essa relação fosse determinada pelo mercado (Andrade & Morais, 2017). Portanto, Temer reconfigurou o papel que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) estabeleceu para o Estado em relação aos trabalhadores.

Os principais pontos estabelecidos pela Lei nº13.467/2017 chamada de “Lei de Modernização Trabalhista” foram, dentre outros: o fim da contribuição sindical obrigatória; a possibilidade de negociação do intervalo da jornada de trabalho, com redução do tempo mínimo de uma hora para meia hora; a permissão para mulheres grávidas trabalharem em ambientes de baixa salubridade; a primazia de convenções e acordos coletivos sobre a legislação; a não obrigatoriedade do salário mínimo para pagamento por produção; a possibilidade de homologação na empresa, sem necessidade de assistência do sindicato; e a obrigatoriedade de arcar com custas do processo em caso de perda de ação trabalhista contra a empresa (Senado Notícias).

A proposta levou ao esvaziamento da representação sindical e diminuição da rede de proteção dos trabalhadores. Ao retirar a obrigatoriedade da contribuição sindical, o orçamento dos sindicatos foi reduzido, o que limitou a possibilidade de atuação das organizações frente ao empresariado. Somado a isso, temos a possibilidade de homologação sem a presença do sindicato que agrava o afastamento dos trabalhadores de seu órgão de representação.

Neste contexto existem dois possíveis caminhos. No primeiro caso, os sindicatos têm que se adaptar, tornando-se mais ativos e construindo novas estratégias para adesão de representados com o objetivo de reduzir os efeitos da imediata redução da receita advinda das contribuições sindicais. Já no segundo cenário, os sindicatos perdem gradativamente sua força. No entanto, independente de qual seja o resultado, a reforma realizada pelo governo reforça o individualismo e enfraquece a resistência coletiva dos trabalhadores.

Além disso, a elevada taxa de desemprego do país e a disparidade de poder na posição em que empregadores e trabalhadores se encontram é um empecilho para a celebração de acordos justos sem a influência da mediação por parte dos sindicatos. Por sua vez, a determinação de que funcionários paguem custas judiciais, em caso de perda do processo, afasta o indivíduo da luta por seus direitos e inibe a formação ambiente de trabalho mais justo.

Assim, podemos perceber que o governo de Michel Temer adotou uma postura de menor intervencionismo, permitindo a atuação do mercado como instrumento regulador das relações de trabalho e incentivando o individualismo laboral. A agenda de Temer se estende ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) onde houve aumento do prazo para a apresentação de defesa das empresas e para o pagamento de multa; e a implantação de sistema eletrônico, ações que permitiram às empresas acompanhar o processo de fiscalização. A justificativa utilizada para tais ações foi que o maior rigor na fiscalização poderia interromper investimentos, agravando o desemprego (Santos, 2016).

Conclusivamente, podemos perceber que no Brasil o papel do Estado como regulador e complementador das imperfeições do mercado, característico da Onda Rosa, é substituído por um Estado altamente neoliberal e não intervencionista (Silva, 2014).

### **O caso argentino: A reforma da previdência**

Maurício Macri foi eleito presidente da Argentina em dezembro de 2015 com uma plataforma econômica baseada na redução do déficit fiscal, no controle da inflação e no combate à pobreza (Cambiamos, 2019). Nesse sentido, o governo tomou algumas medidas imediatas como: a realização das reformas tributária e previdenciária, o acordo com os “fundos abutre”, a redução dos subsídios nos setores de energia, a diminuição dos impostos das exportações e ampliação de alguns programas sociais (Cambiamos, 2019).

O governo Macri aprovou a Reforma Previdenciária em dezembro de 2017 em meio a manifestações populares<sup>2</sup>. A Lei 27.426/2017, que instituiu o novo Índice de Mobilidade de Aposentadoria, foi aprovada pela Câmara dos Deputados da Argentina com 127 votos favoráveis, 117 contrários e 2 abstenções.

A reforma impulsionada pelo Poder Executivo não afetou diretamente a estrutura básica do sistema previdenciário argentino (regime público de repartição) sendo caracterizada, portanto, como uma reforma do tipo paramétrica<sup>3</sup>. Nesse sentido, Di Costa (2018) esclarece que:

as reformas do tipo paramétrica supõem a modificação de algum parâmetro do sistema, por exemplo, incrementando a idade de aposentadoria ou tornando mais restrita a fórmula de calcular os benefícios (Mesa-Lago, 2002 *apud* Di Costa, 2018, p. 124 – tradução da autora)

2. Em 2016 se sancionou a Lei de Reparação Histórica para Aposentados e Pensionistas. Além de encerrar processos, a nova Lei propôs um ajuste automático das aposentadorias aos cidadãos que não haviam entrado na justiça, mas tinham o mesmo direito. O governo pagou sentenças a mais de 100.000 aposentados, com melhoria nos benefícios mensais de um milhão de pessoas. No marco da Lei de Reparação Histórica se implementou a *Pensión Universal para el Adulto Mayor* (PUAM), uma prestação vitalícia e não contributiva para as pessoas com mais de 65 anos de idade ou mais que não sejam beneficiários de aposentadoria, pensão ou “retiro” e que cumpram com os requisitos que estabelece a lei. Seu valor corresponde a 80% da aposentadoria mínima e se atualiza a cada vez que ela aumenta pela Lei de Mobilidade (Cambiamos, 2019)

3. Di Costa (2018, p.124) aponta que as reformas também podem ser do tipo estrutural. Nesse caso as reformas “modificam radicalmente o sistema público seja substituindo-o por um privado, seja introduzindo um componente privado em adição ao público, ou bem criando um sistema privado que compita com o público”. A Reforma Previdenciária Argentina de 1994 foi de caráter estrutural, visto que o governo optou pela criação de um sistema misto composto por um elemento de capitalização individual e um sistema público de repartição.

As três principais modificações no sistema previdenciário introduzidas pela Lei 27.426 foram: a elevação da idade da aposentadoria para os 70 anos no setor privado, de modo opcional; o estabelecimento de um “suplemento monetário” para os benefícios dos aposentados com o tempo de contribuição exigido equivalente a 82% do Salário Mínimo, Vital e Móvel (SMVM) e; a modificação na fórmula de mobilidade de aposentadoria (CEPA, 2017; Di Costa, 2018).

Uma das justificativas para realização da reforma previdenciária diz respeito a falta de confiança nos indicadores estatísticos utilizados pelo governo anterior. Segundo o governo *Cambiamos*, a fórmula de cálculo utilizada nos anos kirchneristas foi elaborada durante um período onde “o índice de preços (inflação) calculado pelo *Instituto Nacional de Estadística y Censos* (INDEC) não era confiável” (Cambiamos, 2019) Assim, após a reestruturação do INDEC em setembro 2017, julgou-se necessária uma atualização do índice de mobilidade para os “padrões utilizados na maior parte dos países do mundo, onde se utiliza algum índice de preços e/ou salários”<sup>4</sup> (Cambiamos, 2019). Segundo o governo, a fórmula anterior era “insuficiente para proteger o valor real das aposentadorias” durante os períodos de recessão.

O primeiro ponto da reforma diz respeito a modificação da idade de aposentadoria mínima no setor privado, de modo opcional. A Lei 20.744/1976 dos Contratos Trabalhistas concedia ao empregador o direito de exigir a aposentadoria do trabalhador ou trabalhadora que completasse 65 ou 60 anos de idade, respectivamente, e estivesse em dia com as contribuições para o sistema (30 anos). Com a nova lei, a idade exigida aumentou para 70 anos, estando o empregador isento das contribuições patronais, no intervalo entre as idades antiga e nova (CIFRA, 2017; Di Costa, 2018).

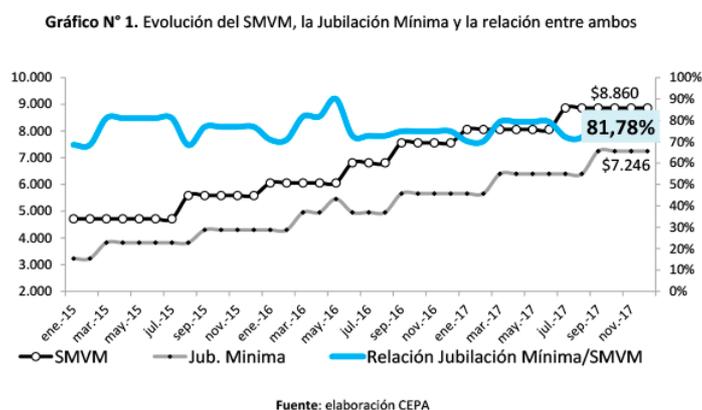
O segundo ponto garantiu aos aposentados e pensionistas com 30 anos ou mais de contribuições (sem adesão de moratórias previdenciárias<sup>5</sup>) um aumento que permita alcançar um valor de 82% do valor do Salário Mínimo Vital y Móvil (SMVM) (Di Costa, 2018). A garantia não contemplou os aposentados que ingressaram no sistema

---

4. Em novembro de 2016 o Fundo Monetário Internacional (FMI) concluiu sua primeira missão de supervisão da economia argentina - a última visita do Fundo tinha sido em 2006 durante o governo de Néstor Kirchner. O relatório final apresentado pelo FMI (*Country Report No.16/346*) aponta uma série de recomendações em relação ao sistema previdenciário argentino, dentre eles: a alteração da fórmula de cálculo dos benefícios da seguridade social para uma que esteja de acordo com o índice de inflação (IPC); o aumento da idade de aposentadoria das mulheres (60 para 65 anos); redução da aposentadoria média e; separação dos benefícios de seguridade social (aposentadorias e pensões) dos benefícios de assistência social (como a AUH), retirando esses últimos da ANSES.

5. Durante o período 2003-2015 o governo argentino implementou uma série de políticas de inclusão voltada para idosos que até então estavam fora do sistema. As moratórias garantiram a inclusão de trabalhadores que não tinham os 30 anos de aportes exigidos, atingindo também donas de casa. Tais ações geraram um aumento da cobertura previdenciária. Em 2003 a Argentina apresentava 68% de cobertura; enquanto em 2015 passou a 97% (Basualdo, 2009; CEPA, 2018)

previdenciário pelas moratórias – um recurso utilizado durante os governos Kirchner que possibilitou a inclusão de idosos não contribuintes para o regime de previdência. De acordo com o *Centro de Economía Política da Argentina* (CEPA, 2017) o aumento proposto pelo governo não foi significativo, pois a relação entre o *Salário Mínimo Vital y Móvil* e a aposentadoria mínima estava em 81,78% em novembro de 2017, conforme podemos ver no Gráfico 1.



A introdução de uma compensação monetária aos trabalhadores com 30 anos de contribuição é problemática porque estabelece uma diferenciação entre os grupos de aposentados reforçando uma lógica contributiva. Grande parte dos aposentados adentrou ao sistema através das moratórias previdenciárias, portanto, a garantia de 82% do SMVM contempla um grupo reduzido de idosos em comparação ao total da cobertura do sistema (CIFRA, 2017; Di Costa, 2018).

O terceiro ponto da reforma é a alteração na fórmula de mobilidade. O modelo anterior regulado pela Lei 26.417/2008 previa um reajuste semestral nas aposentadorias e pensões nos meses de março e setembro. Os reajustes eram calculados através de uma combinação entre (a) a evolução dos recursos fiscais da ANSES<sup>6</sup> e; (b) a maior variação entre o índice RIPTE<sup>7</sup> e o índice geral de salários publicado pelo INDEC (Di Costa, 2018b).

A nova lei de mobilidade estabeleceu o aumento das aposentadorias e pensões quatro vezes ao ano, nos meses de março, junho, setembro e dezembro. O cálculo

6. A *Administración Nacional de la Seguridad Social* (ANSES) é um organismo descentralizado criado em 1991 que tem sob sua responsabilidade a administração dos benefícios da Seguridad Social na Argentina.

7. O *Índice de Remuneraciones Imponibles de Trabajadores Estables* (RIPTE) leva em consideração, a cada 30 dias, a variação dos salários dos trabalhadores formais registrados e calcula um coeficiente entre estas remunerações e o total de trabalhadores

Novos governos latino-americanos e o paradigma neoliberal: a reforma trabalhista brasileira e a reforma da previdência argentina como estudos de caso

considera 70% sobre do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) calculado pelo INDEC e 30% da variação da *Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables* (RIPTE).

Quadro1 – Alterações na Lei da Mobilidade

	Lei 26.417/2008	Lei 27.426/2017 (Reforma)
<b>Fórmula de Cálculo</b>	50% sobre a variação dos recursos tributários da ANSES e 50% sobre a maior variação entre o <i>Índice General de Salarios</i> (IGS) calculado pelo INDEC e o <i>Índice de Remuneraciones Imponibles de Trabajadores Estables</i> (RIPTE)	70% sobre as variações do <i>Nível General do Índice de Precios al Consumidor</i> (IPC) elaborado pelo <i>Instituto Nacional de Estadística e Censos</i> (INDEC) e em 30% pelo coeficiente que surja da variação da <i>Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables</i> (RIPTE)
<b>Reajuste</b>	Semestral (março e setembro)	Trimestral (março, junho, setembro, dezembro)
<b>Base</b>	Evolução dos salários e arrecadação da seguridade social; política pró-cíclica	Inflação e evolução dos salários

Fonte: Di Costa (2018). Elaboração Própria.

De acordo com o *Centro de Economía Política Argentina* (CEPA) a nova fórmula de mobilidade não está vinculada ao crescimento econômico e em cenários de recessão se mostra menos vantajosa que a anterior (CEPA, 2017). Portanto, quando a inflação aumenta, como aconteceu ao longo de 2018, as aposentadorias perdem poder aquisitivo, pois se atualizam de acordo com uma fórmula combinada de inflação e aumentos salariais em meses anteriores. Com a nova fórmula, o primeiro reajuste nas aposentadorias seria de 5,7% no lugar dos 14,5% previstos pela lei anterior (CIFRA, 2017).

Portanto, a reforma previdenciária posta em prática pelo governo *Cambiamos*, longe de proporcionar uma melhora na concessão de aposentadorias, pensões e benefícios sociais (como a AUH) mostra um tendência altamente regressiva. De acordo com CEPA (2017), a mudança no coeficiente de mobilidade “consolidou a perda de poder aquisitivo dos aposentados nos dois primeiros anos de gestão *Cambiamos*” (CEPA, 2017). O aumento da aposentadoria mínima depois da reforma foi de 28,4% (comparando o período de janeiro/2018 a janeiro de 2019) (CEPA, 2019b). Em contraste, a inflação acumulada em 2018 alcançou os 47,6%.

Também houve uma perda significativa do poder de compra dos aposentados acirrada pela alta inflação de medicamentos no último ano. Segundo o CEPA, o poder de compra da aposentadoria mínima recuou 18,5% na comparação entre o poder de compra médio de 2015 e o medido em março de 2019 (CEPA, 2019b).

### Considerações finais

Os dados apresentados sugerem uma diferença de agenda tanto no Brasil como na Argentina. Durante a Onda Rosa ambos os países estavam voltados para a redução de problemas que assolavam a região como a pobreza, a miséria e a desigualdade. Por

outro lado, os novos governos, a partir de 2015, têm uma maior preocupação em se adaptar ao mercado, reduzindo o gasto público e a intervenção do Estado na economia (Silva, 2018).

No Brasil, o aprofundamento de políticas neoliberais tem como exemplo a Reforma Trabalhista. Com a Reforma, Michel Temer buscou uma maior aproximação com o mercado através do esvaziamento do papel regulador do Estado e diminuição do papel dos sindicatos na mediação dos conflitos entre trabalhadores e patrões. Isso permitiu que as relações entre empregados e empregadores fossem definidas pelo mercado (Andrade & Morais, 2017). Portanto, a Reforma reduziu a proteção social, enfraquecendo o trabalhador, precarizando as relações de trabalho e conferindo maior poder às empresas.

A Reforma Previdenciária na Argentina teve um forte impacto sobre a evolução do valor das aposentadorias e demais benefícios sociais, como a *Asignación Universal por Hijo* (AUH). Os números revelam que, pouco mais de um ano após a reforma, houve acirramento da desigualdade e da pobreza no marco da população idosa. A crise vivida pela Argentina, com elevados índices de inflação, afeta diretamente a concessão dos benefícios e a proteção da população mais vulnerável, onde se colocam também os aposentados e pensionistas – principalmente os que adentraram ao sistema através das moratórias.

Este trabalho não encerra as discussões sobre a agenda neoliberal na América Latina e, em particular na América do Sul, mas apresenta significativas contribuições que apontam para um retrocesso no marco das políticas sociais colocadas em prática durante a Onda Rosa.

## Referências

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.
- ANDRADE, R.; MORAIS, F. A Reforma das normas trabalhistas em meio à crise econômica no Brasil. In: *Revista Constituição e Garantia de Direitos*, v. 10, nº 1, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/13468/9142> acesso em 15 de junho de 2018.
- ARAÚJO, M. A.; PEREIRA, V. dos S. Rupturas, neogolpismo e América Latina: uma análise sobre Honduras, Paraguai e Brasil. In: *Revista Katálysis*, v. 21, nº 1. Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/1982-02592018v21n1p125/36202> acesso em 28 de junho de 2018

- BASUALDO, Eduardo. La evolución del Sistema Previsional Argentino. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA). Documento de Trabajo nº 2, novembro, 2009. Disponível em <[http://aaps.org.ar/pdf/area\\_politicassociales/Basualdo.pdf](http://aaps.org.ar/pdf/area_politicassociales/Basualdo.pdf)> Acesso em 1 de abril de 2019.
- CAMBIEMOS. *Tres Años de Gobierno. Qué encontramos. Qué hicimos. Desafíos pendientes*. Fundación Pensar y la Coalición Cívica, marzo, 2019.
- CEPA. Centro de Economía Política Argentina. La metodología del ajuste: precisiones sobre las propuestas en torno al cálculo de movilidad y análisis sobre los regímenes especiales de jubilación. Novembro, 2017. Disponível em <<https://centrocepa.com.ar/informes/71-la-metodologia-del-ajuste-precisiones-sobre-las-propuestas-en-torno-al-calculo-de-movilidad-y-analisis-sobre-los-regimenes-especiales-de-jubilacion.html>> Acesso em 2 de abril de 2019.
- \_\_\_\_\_. Informe sobre la situación de las personas mayores. Enero, 2019a. Disponible en <<https://centrocepa.com.ar/informes/128-informe-sobre-la-situacion-de-las-personas-mayores-diciembre-2018.html>>
- \_\_\_\_\_. Informe sobre la situación de las personas mayores: el impacto inflacionario en los medicamentos, abril, 2019b. Disponível em <<https://centrocepa.com.ar/informes/182-informe-sobre-la-situacion-de-las-personas-mayores-el-impacto-inflacionario-en-los-medicamentos-abril-de-2019.html>> Acesso em 3 de maio de 2019.
- CIFRA. *Una visión general sobre la reforma previsional Central de Trabajadores Argentinos (CTA)*. Buenos Aires, 2017.
- DI COSTA, Valeria. La reciente reforma: un análisis de las principales características de la política previsional argentina. In: *Millcayac Revista Digital de Ciencias Sociales*, vol. V, nº 9, p. 123-140, 2018a.
- \_\_\_\_\_. Tiempo de cambios: la reforma previsional en la Argentina contemporánea. Publicado na plataforma de informação para políticas públicas da Universidad Nacional de Cuyo, 2018b. Disponível em <<http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/tiempo-de-cambios-la-reforma-previsional-en-la-argentina-contemporanea->>> Acesso em 2 de abril de 2019.
- HEIDRICH, Pablo. Argentina buscando una salida: Kirchner, el FMI y la renegociación de la deuda externa. *Chronique des Amériques*, No 05-21. Montreal, 2005. Disponível em: [http://www.ieim.uqam.ca/spip.php?page=article-ameriques&id\\_article=2188&lang=fr](http://www.ieim.uqam.ca/spip.php?page=article-ameriques&id_article=2188&lang=fr) acesso em 15 de junho de 2018.
- HUJO, Katja. Novos paradigmas na Previdência Social: Lições do Chile e da Argentina. In: *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, nº 19, junho, 1999.

- LOGIUDICE, Ana. La política social asistencial argentina y el nuevo escenario político. Las incipientes transformaciones del gobierno “Cambiemos”. *9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. ALACIP, 2017.
- LOUREIRO, Maria R. Democracia e globalização: políticas de Previdência Social na Argentina, Brasil e Chile. In: *Revista Lua Nova*, São Paulo, nº 100, p.187-223, 2017.
- MARQUES, Rosa M. Da privatização à (re)estatização do sistema previdenciário argentino. In: *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 35, nº 2, p. 417-440, dezembro, 2014.
- MEDEIROS, Josué. Regressão democrática na América Latina: do ciclo político progressista ao ciclo político neoliberal e autoritário. In: *Revista de Ciências Sociais (UFC)*, v. 49, p. 98-113, 2018.
- MESA-LAGO, Carmelo. La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América Latina: modelos, características, resultados y lecciones. In: *Economía y Sociedad*, nº 19, mayo-agosto, pp. 75-92, 2002.
- MONTEIRO, Leonardo V. Os neogolpes e as interrupções de mandatos presidenciais na América Latina: os casos de Honduras, Paraguai e Brasil. In: *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, v. 49, nº 1, 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/11747> acesso em 01 de julho de 2018.
- PANIZZA, Francisco. La Marea Rosa. *Análise de Conjuntura Opa*, nº 8, 2006.
- ROSA, Vanessa de C. A revolução não será televisionada, mas os golpes serão! O neogolpismo na América Latina a partir da Venezuela e Paraguai. In: *II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina*. Anais (on-line), 2016. Disponível em: [http://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/ROSA\\_SP18-Anais-do-II-Segundo-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf](http://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/ROSA_SP18-Anais-do-II-Segundo-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf) Acesso em 22 de Junho de 2018.
- SANTOS, Maria Roseniura de O. A retomada do programa neoliberal no governo Temer e seus possíveis impactos sobre a auditoria fiscal do trabalho brasileira. Cadernos do CEAS, nº 239, Salvador, 2016. Disponível em: <https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/268/235> acesso em 17 de junho de 2018
- SENADO NOTÍCIAS. Entenda os principais pontos da reforma trabalhista aprovada pelo Congresso, 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2017/04/reforma-trabalhista> acesso em 30 de junho de 2018.
- SILVA, Fabrício Pereira da. Até onde vai a “onda rosa”? *Análise de Conjuntura OPSA*, nº 2, fevereiro, 2010.

SILVA, Fabricio Perera da. *Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas*. Observador on-line, v. 9, 2014.

\_\_\_\_\_. Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço. In: *Revista SURES*, nº 5, 2015.

\_\_\_\_\_. Fin de la Marea Rosa y neogolpismo, 2018. Disponível em [https://www.academia.edu/29936322/Fin\\_de\\_la\\_marea\\_rosa\\_y\\_neogolpismo\\_-\\_Fabricio\\_Pereira](https://www.academia.edu/29936322/Fin_de_la_marea_rosa_y_neogolpismo_-_Fabricio_Pereira) Acesso em: 20 de Junho de 2018.

VARESI, Gastón Ángel. Tiempos de restauración. Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses. *Realidad Economica*, nº 302. Buenos Aires, 2016. Disponível em: <http://www.iade.org.ar/articulos/tiempos-de-restauracion-balance-y-caracterizacion-del-gobierno-de-macri-en-sus-primeros> Acesso em 30 de junho de 2018.

VIANA, Nicolle B.L. A Onda Rosa e a Onda Azul: uma análise das tendências políticas da América do Sul nas últimas décadas. *Conjuntura Internacional*, 2018. Disponível em < <https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2018/02/01/a-onda-rosa-e-a-onda-azul-uma-analise-das-tendencias-politicas-da-america-do-sul-nas-ultimas-decadas/> Acesso em 1 de Maio de 2019.

# **As reformas trabalhistas na Argentina e no Brasil: contrarreformas para precarizar**

Giovana Labigalini Martins\*

## **Introdução**

### **Panorama das contrarreformas trabalhistas na Argentina e no Brasil**

O presente trabalho tem o objetivo de apresentar as mudanças ocorridas no campo do Direito do Trabalho tanto na Argentina quanto no Brasil, iniciadas nos anos noventa e recentemente objeto de novas alterações. Nesse sentido, sustentamos a hipótese de que os países vizinhos foram impactados pela precarização das relações de trabalho, tal como demonstram as pesquisas e o levantamento bibliográfico sobre o tema.

A análise mais detida das alterações legislativas está restrita ao Brasil, com delimitação aos campos do trabalho da mulher e do direito coletivo do trabalho, pelo acompanhamento do processo legislativo neste país e conhecimento maior dos impactos para a classe trabalhadora.

Em outras palavras a análise mais detida é sobre a sistemática da reforma e seus impactos no Brasil tem fundamentos, mas encontra semelhanças com o país vizinho.

A política neoliberal imposta fortemente nos anos noventa significou a flexibilização da legislação trabalhista em diversos países da América Latina, mas o foco do presente trabalho é restrito à Argentina e o Brasil.

No país vizinho, o presidente à época, Menem, apresentou uma perspectiva de desconstitucionalização dos direitos sociais, contrariando expressamente a previsão contida na Declaração Sociolaboral do Mercosul (1998).

Recentemente, em 2017, a Argentina aprovou a Reforma da Previdência, responsável por alterar a forma de cálculo dos reajustes das aposentadorias e pensões – com critério vinculado à inflação –, o que impactou expressivamente no percentual de reajuste e, ainda, incentivou a contribuição do trabalhador por mais tempo, para auferir o bônus dado aqueles com mais de 30 (trinta) anos de contribuição. Tal modelo significou pressão para a aposentaria apenas e tão somente aos 70 (setenta) anos de idade.

---

\* Doutoranda em Direito do Trabalho e da Seguridade Social pela Faculdade de Direito da USP. E-mail: giovana.labigalini@gmail.com

Em 2018, o presidente Macri assinou o Decreto de Necessidade e Urgência, o qual antecipou alguns pontos constantes da Reforma Trabalhista, ainda pendente de aprovação no Congresso Nacional, para implementar medidas como a redução do valor de multas de empresas na contratação irregular de trabalhadores e embargo das contas-salário dos trabalhadores devedores. A manobra da apresentação legislativa por meio de decreto dificultou a resistência política, comum na Argentina.

No âmbito do Brasil, a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, conhecida como a “Reforma” Trabalhista foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional com a proposta de alteração de sete artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e oito artigos da Lei nº 6.019/1974 (Lei do Trabalho Temporário).

A aprovação do projeto em 11 de julho de 2017 foi o do texto substitutivo enviado em 27 de abril de 2017 a Câmara dos Deputados pelo relator, o Deputado Federal Roberto Marinho (PSDB-RN), com a modificação em mais de cem artigos da CLT.

A análise jurídica por parte da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) apresenta que o texto da Reforma Trabalhista na verdade afronta a ordem constitucional, as Convenções nº 144, 151 e 154 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), as quais foram ratificadas pelo Brasil, bem como aos princípios e eixos interpretativos do Direito do Trabalho.

Por outro lado, a origem das alterações partiu de Lobistas de bancos, indústrias e transportes<sup>1</sup>, fato que evidencia a quem serve a “Reforma” Trabalhista, uma vez que a reforma observou aos interesses patronais, sendo que não cumpriu com as falsas promessas apresentadas inicialmente com o projeto, de promoção de emprego.

A reforma estimula a contratação por vínculos precários e informais – terceirização irrestrita; trabalho a tempo parcial; trabalho intermitente, sendo que se a “Reforma” Trabalhista apresenta-se perversa para os trabalhadores, para as trabalhadoras ela impõe-se como obstáculo anda maior à dignidade no trabalho.

Nesse sentido, passamos a adotar o termo “contrarreforma”<sup>2</sup> com a finalidade de antemão aderir ao posicionamento crítico quanto as alterações na CLT, as quais significaram tão somente a precarização das condições de trabalho.

1. Cf. “292 (34,3%) foram integralmente redigidas em computadores de representantes da Confederação Nacional do Transporte (CNT), da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística (NTC&Logística) In: Magalhães, Alline; Costa, Breno; Lambranh, Lúcio; Chaves, Reinaldo. *Lobistas de bancos, indústrias e transportes estão por trás das emendas da reforma trabalhista*. 26/04/2017. Disponível em: <<https://theintercept.com/2017/04/26/lobistas-de-bancos-industrias-e-transportes-quem-esta-por-tras-das-emendas-da-reforma-trabalhista/>>. Acesso em: 08/06/2019.

2. Adotamos a concepção de Rosa Luxemburgo, para quem “a luta pela reforma social é o meio, a revolução social o fim”, Cf. *Reforma ou Revolução*, disponível em: <[https://www.marxists.org/portugues/luxemburgo/1900/ref\\_rev/index.htm](https://www.marxists.org/portugues/luxemburgo/1900/ref_rev/index.htm)>. Acesso em 13/05/2019.

O fio condutor das alterações legislativas tanto na Argentina quanto no Brasil é a flexibilização e precarização das relações de trabalho, com a tentativa de mudança na chave interpretativa do que é o trabalho na sociedade capitalista, pautada pela relação dialética capital e trabalho, para uma concepção que sustenta a igualdade de condições entre trabalhador e empregador e que, por isso, viola os princípios fundantes do direito do trabalho.

### **Contrarreforma Trabalhista no Brasil: impactos sobre as mulheres**

A contrarreforma no Brasil teve impacto sobre toda a classe trabalhadora, mas ainda maior para as mulheres, pelo fenômeno chamado de “feminização da pobreza”, segundo Helena Hirata<sup>3</sup>, parcialmente explicado pelo enorme incremento do trabalho em tempo parcial, remunerado proporcionalmente. Em resumo, quanto menor é o tempo do trabalho, maior é a presença feminina.

De acordo com os pesquisadores do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas (CESIT-Unicamp)<sup>4</sup>, os contratos em tempo parcial possuem um viés de gênero e estimulam a flexibilização de contratos para as mulheres. Os dados recentes, do ano de 2015, indicam que a jornada semanal de até 30 (trinta) horas representa 41,2% dos empregos das mulheres, e 24.7% dos empregos dos homens.

As mulheres em jornadas parciais ocupam geralmente os postos nas áreas de educação, saúde e serviços sociais. Mas a jornada parcial vem sendo amplamente utilizada em serviços de atendimento ao público e na contratação no emprego doméstico. Eles salientam ainda que estudos indicam que os contratos parciais e os temporários são as formas de emprego que geram menor proteção social.

Segundo o Dieese<sup>5</sup> a ampliação da modalidade de contratação de trabalho em tempo parcial impõe aos trabalhadores uma “subutilização da força de trabalho”, muitas vezes determinada pelas condições sociais e culturais, que atinge, principalmente, jovens e mulheres e resulta em rendimentos inferiores. Essa é uma questão grave, se levado em consideração o atual panorama de ruptura cultural do papel do homem como provedor do lar. De acordo com Martins<sup>6</sup>, em 2015, 40,5% dos domicílios no

3. *Apud* Martins, Milena Pinheiro. Do lar a luta: a reforma trabalhista misógina. In: Ramos, Gustavo Teixeira *et. al.* (coords). *O golpe de 2016 e a reforma trabalhista: narrativas de resistência*. Bauru: canal 6, p. 273, Loc. Cit, 2017.

4. Galvão, Andréia; Krein, Jose Dari; Biavaschi, Magda Barros; Teixeira, Marilane Oliveira (org.). Dossiê Reforma Trabalhista. IE/UNICAMP. Campinas, junho de 2017.

5. Op. Cit.

6. Martins, Milena Pinheiro. Do lar a luta: a reforma trabalhista misógina. In: Ramos, Gustavo Teixeira *et. al.* (coords). *O golpe de 2016 e a reforma trabalhista: narrativas de resistência*. Bauru: canal 6, p. 273, 2017.

Brasil tinham uma mulher como provedora do lar e elas possuem menores salários em relação aos homens. Segundo dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA)<sup>7</sup> em 2015, enquanto homens brancos recebiam em média 1.564 reais as mulheres brancas recebiam em média 1.496 reais. Já os homens pardos recebiam 887 reais, homens pretos 892 reais, mulheres pardas 808 reais e mulheres pretas 795 reais. Nota-se que um homem branco pode chegar a ganhar o dobro de uma mulher negra.

Nesse sentido, Martins<sup>8</sup> conclui “ao propor o fomento do trabalho em tempo parcial e a ampliação do trabalho temporário, contribui significativamente para o quadro de precarização do trabalho feminino e consequente empobrecimento de mulheres”.

A tendência precarizante do trabalho feminino tem-se verificado em perda de direitos, como a perda do direito à estabilidade das trabalhadoras gestantes contratadas de acordo com a Lei nº 6.019/74 (trabalho temporário). E com ao advento da reforma trabalhista, que permitiu ao empregador a demissão coletiva sem a negociação prévia com o sindicato, as mulheres e os trabalhadores mais jovens deverão ser os primeiros afetados por esta mudança.

Não que as mulheres já não sejam afetadas. Segundo a FGV<sup>9</sup>, cerca de 50% das mulheres são demitidas até 2 anos após a licença maternidade, mas com a possibilidade de terceirizar, o empregador poderá proporcionar benefícios apenas aos seus trabalhadores centrais, transferindo parte do processo produtivo para as empresas prestadoras de serviços.

Recentemente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5938, ajuizada no Supremo Tribunal Federal pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, para o questionamento da norma inserida pela Contrarreforma Trabalhista que admitia o trabalho das gestantes em atividades consideradas insalubres em grau médio ou mínimo e que lactantes desempenhassem atividades insalubres em qualquer grau, exceto quando apresentassem atestado de saúde que recomende o afastamento foi julgada procedente pelo STF.

No entanto, apesar dessa nova alteração no campo legislativo por conta da decisão do STF, a conclusão do relatório do Cesit permanece pertinente:

A análise dos fundamentos da reforma, bem como de suas medidas, permite concluir que seus efeitos serão nefastos, em diferentes aspectos, pois ela promove:

[...]

7. Leão, Natália; Candido, Marcia Rangel; Campos, Luiz Augusto; Feres Júnior, João. Relatório das desigualdades de raça, gênero e classe (gemaa) / nº 1 /ano 2017.

8. Martins, Op. Cit, p. 274.

9. Dolce, Julia. Dispensa Maternidade: 50% das mães são demitidas até dois anos após licença, diz FGV Brasil de Fato. Cf., disponível em: <https://www.sul21.com.br/jornal/dispensa-maternidade-50-das-maes-sao-demitidas-ate-dois-anos-apos-licenca-diz-fgv/>, acesso em 15/06/2019.

Desestruturação do tecido social, com ampliação da desigualdade e fortalecimento da exclusão social, especialmente entre a população mais vulnerável que são as **mulheres, jovens, negros e negras**. (grifo nosso)<sup>10</sup>

### **Contrarreforma Trabalhista no Brasil: reforma sindical às avessas**

A Contrarreforma trabalhista trouxe significativas e profundas mudanças para o sindicalismo brasileiro, sem qualquer espaço de discussão tripartite – Estado, empresas e trabalhadores –, ou seja, sem o diálogo necessário para a implementação, tal como preconiza a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Inicialmente destacamos a prevalência do negociado sobre o legislado e a inversão da hierarquia dos instrumentos normativos. A prevalência de normas e criação por instrumento coletivo sempre existiu, mas agora passou a ser possível juridicamente a adoção de negociação com as empresas para a diminuição de direitos trabalhistas.

Além disso, a legislação retirou a negociação dos sindicatos para negociar a respeito de um rol de 15 (quinze) direitos (entre os quais jornada de trabalho, banco de horas e intervalo intrajornada, cf. art. 611-A). Assim, passou a ser prevista a possibilidade da negociação individual de aspectos importantes da relação de trabalho, o que pela relação desigual entre empregado e empregador por si só significa a piora das relações trabalhistas.

O artigo 611-B, por sua vez, lista 30 (trinta) itens que constituem objeto ilícito de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho.

Para além do aspecto das negociações – individuais e coletivas – de direitos, houve a eliminação da ultratividade dos acordos e da cláusula mais favorável, o que acaba por desestimular novos acordos coletivos e mais favoráveis à classe trabalhadora.

A representação dos trabalhadores no local de trabalho independentemente dos Sindicatos também foi objeto de alteração legislativa. A comissão de representantes prevê atuação de modo independente da empresa e sindicato, com exclusão explícita do sindicato da comissão que organiza o processo eleitoral. Por sua vez, a estabilidade do membro da comissão é ressalvada em caso de problemas econômicos, disciplinares e tecnológicos.

A Constituição Federal de 1988 assegura a eleição de um representante de pessoal nas empresas com mais de 200 (duzentos) empregados (art. 11), mas a eleição de uma comissão de representantes (de três membros, no caso de empresas entre 200 (duzentos) e 3 (três) mil empregados; de sete membros, em empresas com mais de 5 (cinco) mil empregados).

10. Galvão, Andréia *et. al.* Op. Cit. p. 63.

Contudo, a previsão trazida pela Contrarreforma Trabalhista somente retira a participação dos sindicatos, o que permite maior influência das empresas na gestão da referida comissão.

### **Conclusão**

As reformas sociais precarizantes são medidas que vem acontecendo tanto no Brasil quanto na Argentina desde os anos 90, de forma que pelos seus nefastos efeitos para a classe trabalhadora fizemos a opção por adotar a terminologia de contrarreforma.

A OIT apresentou estudo sobre as reformas legislativas laborais e de mercado de trabalho em 111 países, promovidas no período de 2008 a 2014, comprova que as reformas que diminuem a regulação do emprego têm efeitos negativos em um âmbito geral, não aumentam a taxa de emprego, não trazem crescimento do PIB, não geram emprego.

É possível com isso evidenciar o caráter das reformas trabalhistas, as quais operam como ferramentas políticas, principalmente nas grandes crises, e de forma contínua promoveu a retirada de direitos, em um quadro de desregulamentação e precarização dos direitos trabalhistas.

Assim, de acordo com o relatório da OIT, há semelhanças nas justificativas e mudanças das reformas trabalhistas pelo mundo. No caso específico do Brasil, o processo de tramitação com propostas diretamente de entidades empresariais escancararam para que serve a reforma neste país.

Especificamente sobre o impacto para as mulheres, a divisão sexual do trabalho opera de forma a separar trabalhos de homem e de mulher e a hierarquizar o trabalho desempenhado por homens como de maior valor. Da mesma forma, o desempenho de jornadas duplas, triplas, pelas mulheres, responsáveis pelo trabalho reprodutivo – tarefas domésticas e de cuidado com os filhos/os e familiares – que não é remunerado, além do valor do salário da mulher, que ganha cerca de 30% a menos que o homem, faz com que a experiência do trabalho feminino seja o do trabalho precarizado, corte ainda mais profundo quando pensamos nas mulheres negras.

Pelas condições de trabalho já presentes no cotidiano do trabalho da mulher, como por alterações específicas na CLT, aqui citamos o trabalho insalubre para gestantes e lactantes; a mudança do dano extrapatrimonial; a maior flexibilização da jornada de trabalho e o retrocesso para as trabalhadoras domésticas, notamos que as mulheres são impactadas de maneira desigual na tendência de flexibilização.

Nesse sentido, por apresentar pacote de retrocessos e piora das condições de trabalho para o conjunto da classe trabalho e, ainda mais para as mulheres negras, temos, na verdade, uma Contrarreforma Trabalhista, sem qualquer reforma social, como coloca Rosa Luxemburgo.

## Referências

- ADASCALIETI, Dragos. MORANO, Clemente Pignatti. Drivers and effects of labour market reforms: Evidence from a novel policy compendium. 2015. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—inst/documents/publication/wcms\\_414588.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—inst/documents/publication/wcms_414588.pdf), acesso em 15/06/19.
- DOLCE, Julia. Dispensa Maternidade: 50% das mães são demitidas até dois anos após licença, diz FGV Brasil de Fato. Cf. , disponível em: <https://www.sul21.com.br/jornal/dispensa-maternidade-50-das-maes-sao-demitidas-ate-dois-anos-apos-licenca-diz-fgv/>, acesso em 15/06/2019.
- GALVÃO, Andréia; KREIN, Jose Dari; BIAVASCHI, Magda Barros; TEIXEIRA, Marilane Oliveira (org.). *Dossiê Reforma Trabalhista*. IE/UNICAMP. Campinas, junho de 2017.
- LUCIO, Clemente Ganz. Os impactos das reformas trabalhistas no mundo, 2017. Disponível em <https://jornalggn.com.br/trabalho/impactos-das-reformastrabalhistas-no-mundo-por-clemente-ganz-lucio/>, acesso em 15/06/2019.
- MARTINS, Milena Pinheiro. Do lar a luta: a reforma trabalhista misógina. In: RAMOS, Gustavo Teixeira *et. al.* (coords). *O golpe de 2016 e a reforma trabalhista: narrativas de resistência*. Bauru: canal 6, 2017.

# **Crescimento econômico e desemprego: o impacto das políticas econômicas no mercado de trabalho argentino ao longo dos anos 1990**

Carlos Gilberto de Sousa Martins\*

## **A reforma da previdência**

Segundo o governo argentino, no início dos anos 1990 o desequilíbrio do sistema previdenciário estava afetando de maneira dramática o orçamento público, pois havia dois beneficiários para cada três contribuintes. Os culpados seriam o envelhecimento da população, a baixa idade exigida para se aposentar e a evasão da tributação da previdência social. Isso forçou a criação de novos impostos sobre o gás, os combustíveis e o telefone, bem como a transferência de recursos do Tesouro e do Banco Central exclusivamente para complementar o pagamento das aposentadorias. Essa era uma reforma considerada urgente por toda a equipe econômica, mas tal tema não podia se furtrar a passar pela aprovação do congresso federal. Os embates no legislativo adiaram a aprovação da reforma previdenciária que de fato só começou a ser implementada em 1994.<sup>1</sup>

A grave situação da previdência tinha relação também com a queda do valor real dos salários bem como a ampliação do desemprego. Desde a implantação do regime militar em 1976, os salários dos trabalhadores argentinos vieram perdendo valor real e poder de comprar. Tanto ao longo de todo o governo autoritário como em vários momentos do governo Alfonsín e também no início do governo Menem, se recorreu ao congelamento dos salários e à demissão de funcionários públicos como política de controle inflacionário e de gastos.

No curto prazo, o compromisso explicitado pelo governo Menem nos memorandos enviados ao Fundo Monetário Internacional, era a busca de uma maior eficiência na fiscalização para combater as evasões. Assim, as grandes empresas do país, responsáveis por cerca de 80% da contribuição previdenciária do setor, seriam auditadas ao menor sinal de irregularidades. Ao mesmo tempo, o governo trabalharia

---

\* Doutorando em História Econômica (FFLCH-USP). E-mail: cgilbert227@hotmail.com

1. Fonte: *Memorandum on Economic Policy*. Junho de 1991, p. 9. Disponível em: [www.imf.org](http://www.imf.org). Acesso em: Out. 2016.

para superar as dificuldades impostas pelo legislativo para o avanço da reforma da previdência e, para tal, trabalharia junto com o Banco Mundial na elaboração de alternativas a serem apresentadas à câmara.<sup>2</sup>

O Banco Mundial passou a atuar colaborando com a elaboração de um novo sistema previdenciário. Daí que as principais propostas enviadas pelo executivo tinham sido apresentadas pela Associação de Bancos Argentinos (ADEBA) e pela Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), uma instituição formada por grandes empresários da indústria, agricultura e comércio. Dadas as características das propostas, as mesmas sofreram forte resistência no congresso. Uma das ideias mais polêmicas era o não reconhecimento das contribuições feitas pelos trabalhadores com menos de 45 anos. A rigor, a proposta pretendia o calote público sobre esses contribuintes, de modo que seu tempo de contribuição recomeçaria do zero após a implementação do novo sistema previdenciário. A base peronista no congresso rejeitou essa e outras propostas, fazendo com que o governo reelaborasse o projeto, no entanto, as alternativas apresentadas mantinham o eixo dos projetos encaminhados pela ADEBA e pela FIEL. (Narcy; M. J, 2003)

A proposta de reforma previdenciária foi aprovada em uma disputada e polêmica votação no legislativo federal, onde a repentina mudança do voto de alguns parlamentares ligados aos sindicatos levantou inúmeras suspeitas. Assim foi criado o “Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)”. Na prática o novo sistema aumentava a contribuição do trabalhador de 10% para 11% e elevava em 5 anos a idade mínima para a concessão da aposentadoria de homens e mulheres que passou a ser de 65 e 60 anos respectivamente. O tempo mínimo exigido para a concessão do benefício foi elevado gradualmente de 20 para 30 anos. Além disso, a reforma transformava o sistema antigo, de gerência exclusivamente pública, em um sistema misto. O sistema previdenciário passou a combinar o esquema utilizado até então com um regime de capitalização individual, sob administração privada. O Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, manteve a adesão obrigatória. No entanto, os trabalhadores poderiam optar entre aderir à previdência pública ou à uma Administradoras de Fondos de Jubilaciones y pensiones (AFJP).<sup>3</sup>

Todos os trabalhadores entre 18 e 45 anos foram obrigatoriamente inseridos no novo sistema previdenciário. Já os demais trabalhadores poderiam optar em permanecer no sistema previdenciário antigo, que passou a se chamar Sistema de Jubilaciones y pensiones (SJP), cuja administração era exclusivamente pública. Àqueles que já haviam contribuído no sistema antigo, mas migrassem para o novo, seja automaticamente ou por opção, receberiam do governo, no ato da aposentadoria, uma Prestação Compensatória

2. Ibid.

3. Fonte: Lei 24.241. Disponível em <http://servicios.infoleg.gob.ar>. Acesso em:14.04.2018.

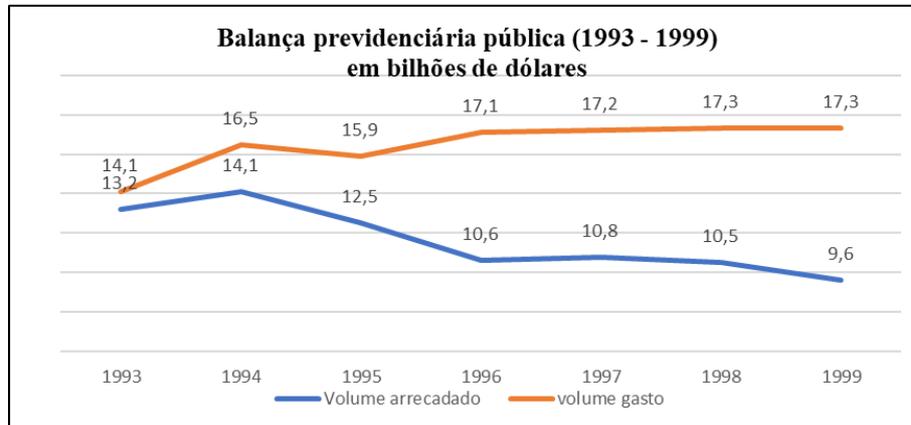
(PC) no valor correspondente ao tempo de contribuição. O movimento na direção da previdência privada se intensificou quando, nos anos seguintes, o governo anunciou medidas que condicionavam o valor do pagamento mensal das aposentadorias à disponibilidade de recursos orçamentários. (Forcinito; K., 2009, p. 52)

Uma vez implementada a reforma, cabia ao trabalhador comunicar ao empregador sua escolha pelo regime previdencial público ou pelo sistema de capitalização. Um dos argumentos a favor da reforma era o de que as empresas privadas poderiam disputar o contribuinte oferecendo melhores taxas de retorno. No entanto, no caso de o trabalhador omitir sua decisão, o empregador automaticamente deveria encaminhar a contribuição desse funcionário para a AFJP de maior adesão em sua empresa. Quando isso ocorria, o trabalhador era considerado indeciso e, portanto, direcionado a previdência do setor privado. O número de trabalhadores considerados indecisos subiu ano após ano, chegando a incrível marca de 86% do total em 2006, o que revela o fato de que os trabalhadores argentinos não realizavam nenhum tipo de pesquisa para verificar qual administradora lhe proporcionaria maiores retornos. (Brenta; N. 2008, p. 208).

O fato é que, na prática, a grande maioria dos trabalhadores que tinham até 45 anos migraram para as AFPJ. Já os trabalhadores acima dessa idade, que podiam escolher entre permanecer no sistema antigo ou migrar para o sistema atual, optaram em sua maioria em se manter na previdência pública, pois se encontravam já relativamente mais próximos da aposentadoria. Após os primeiros anos da implementação do novo sistema, a perspectiva era de que, num dado período de tempo, o SJP iria desaparecer junto com seus últimos beneficiários. (Brenta; N., 2008, p. 228).

Ainda que a conta feita pelo governo parecesse interessante no sentido de livrar os cofres públicos dessa despesa, no curto prazo a estratégia se revelou caótica. Os indivíduos já aposentados permaneceram sob a responsabilidade da previdência pública, os trabalhadores mais velhos, portanto, mais próximos da aposentadoria, também ficaram a cargo do setor público. Por outro lado, os aportes, ou seja, as contribuições da maioria dos trabalhadores argentinos de até 45 anos deixaram de ingressar nos cofres públicos para serem direcionados ao setor privado. Assim sendo, a reforma não aliviou as contas do Estado, pois fez justamente o contrário ao manter a conta sob responsabilidade pública, enquanto redirecionou às empresas privadas a maior parte dos recursos necessários para pagá-la. Em função disso, os aportes feitos à previdência pública caíram de 49,3% do total em 1994 para 21,2% do total em 1999, enquanto os aportes feitos à previdência privada subiram de 38,9% do total em 1994 para 76,1% do total em 1999. O resultado imediato foi um aumento no déficit da previdência pública. (Falappa; F., Andrenacci; L., 2009, p. 70)

Gráfico 1



Fonte: Ministério de Economia da Argentina, 2004.

Enquanto isso, os aportes de 11% sobre o salário dos trabalhadores que “optaram” em migrar para o setor privado eram direcionados para as AFJP. Neste caso, trata-se de um regime de capitalização individual, onde o contribuinte podia inclusive aumentar o volume dos aportes feitos de modo a obter um valor de aposentadoria ou de retirada maiores no futuro. Essas administradoras e o mercado financeiro foram os grandes beneficiados pelo novo sistema previdenciário argentino. As primeiras passaram a gerenciar um grande volume de recurso da noite para o dia e, via de regra, canalizavam esses montantes para investimentos no mercado de divisas.

As comissões cobradas pelas AFPJ eram livres e incidiam sobre os aportes feitos pelos trabalhadores. Tanto as taxas como os lucros dos investimentos eram em parte destinadas a cobrir o seguro coletivo de invalidez e falecimento, mas também cobriam os gastos administrativos, que a rigor engordavam os cofres dessas instituições. As comissões representaram cerca de 30% do total arrecadado pelas administradoras entre 1993 e 1999. Esse era o custo pago pelos argentinos para ter um regime de capitalização privada, ao passo que a previdência pública tinha um custo operativo que girava ao redor de 2% da arrecadação.<sup>4</sup>

No mesmo ano em que o congresso votou a criação do SIJP, o governo começou a atuar no sentido de diminuir a contribuição patronal sob a justificativa de que essa medida aumentaria a competitividade da economia nacional. Em 1993 um decreto reduziu a contribuição patronal para os setores da indústria, construção, turismo e

4. Fonte: CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. La evolución del sistema previsional argentino, 2009. Disponível em: <http://www.centrocifra.org.ar/>. Acesso em: 15.01.2018.

pesquisa científica e tecnológica. Novos decretos foram criados nos anos seguintes, alcançando novos setores produtivos e ampliando a redução da contribuição até que, em janeiro de 1996, essas reduções chegaram a alcançar 80% em algumas regiões da Argentina, isso porque as reduções da contribuição patronal não eram praticadas de maneira uniforme em todo território nacional. Os grandes centros urbanos contavam com descontos menores, enquanto as empresas alocadas nas áreas rurais se beneficiavam de reduções maiores. Novo decreto foi divulgado em 1999, de modo que entre 1994 e 1999 as contribuições patronais sobre os salários caíram de 16% para 6,8%. Impressiona o fato de que o governo, mesmo ciente do agravamento das contas relacionadas a previdência pública, tal como exposto no gráfico 1, tenha implementado essas reduções ao longo de toda a década de 1990. (Cetrángolo; O., Grushka; C., 2004, p. 10).

Segundo destaca Cafiero, os ingressos públicos foram fortemente prejudicados por essa reforma que, na visão do ex-congressista, ainda contribuiu para o aumento da dívida pública, na medida em que, para quitar o compromisso com os aposentados, o governo precisou recorrer a empréstimos junto às próprias AFJP. Caso a reforma da previdência não tivesse ocorrido, a Argentina não teria déficits fiscais nos anos posteriores a 1994, pois não teria entrado num círculo vicioso assim descrito pelo autor:

*En la privatización de las AFJP se entregaron activos del Estado, o sea el flujo de los aportes jubilatorios; y además se contrajeron deudas, las necesarias para compensar esa pérdida de aportes jubilatorios, para así poder atender las obligaciones previsionales. Y esas deudas se contrajeron con los mismos que pasaron a recibir gratuitamente el flujo de los aportes jubilatorios, que eran los mismos que al mismo tiempo, recursivamente canjeaban deuda por activos públicos, y que de esta manera volvían a generar deuda. (Cafiero, M., 2016, p. 36).*

O governo argentino recorreu aos empréstimos junto as AFPJ para cumprir os pagamentos dos aposentados, porém, esses recursos agora eram mais escassos, pois destes foram subtraídos o lucro das administradoras. Ou seja, ao realizar a reforma da previdência, o governo ficou sem os aportes necessários para cumprir com os pagamentos previdenciários, alimentou a dívida pública para arcar com esse custo, mas, em contrapartida promoveu o lucro do capital privado.

### **A reforma trabalhista**

Desde o início da década de 1990, havia uma preocupação do governo argentino em viabilizar o processo de privatização deixando o cenário mais atrativo para os grandes investidores. Duas questões envolvendo os trabalhadores começaram rapidamente a ser tratadas: Os movimentos grevistas e o custo da mão de obra local. A primeira tinha relação com o grande número de greves que ocorriam nas estatais por conta das demandas salariais. O governo queria evitar que isso se tornasse um

problema no momento de vender as empresas públicas. Da mesma forma, o menor custo da mão de obra poderia atrair um número maior de interessados e evitar que o leilão fosse um fracasso.

Os primeiros memorandos enviados ao FMI se comprometiam com uma reforma no setor que promovesse o aumento dos investimentos e a geração de novos postos de trabalho. No entanto, o importante crescimento econômico dos primeiros anos seria o suficiente para absolver um volume maior de mão-de-obra até então ociosa, sem que para isso fosse necessário flexibilizar as leis trabalhistas. Esse prognóstico foi feito pelo próprio Ministério da Economia que projetava uma expansão do emprego em 3% ao ano entre 1992 e 1995. (Beccaria; L., Altimir; O., 2000, p. 349).

Ainda assim, aproveitando-se da concentração de poder viabilizada pelas Leis de Emergência Econômica e de Reforma do Estado<sup>5</sup>, o executivo realizou importantes mudanças no sistema trabalhista via decretos. A justificativa foi sempre a de que os custos da produção deviam ser reduzidos para que a economia do país atraísse novos investimentos e se tornasse mais competitiva no cenário internacional. Nesse sentido, o governo revogou os convênios coletivos firmados nas estatais, diminuiu as vagas do setor, congelou os salários e restringiu o direito de greve, num movimento absolutamente articulado com o processo de privatizações que logo se iniciaria. No caso da ocorrência de greves em desacordo com o estabelecido pelo decreto presidencial, o Ministério do Trabalho estava autorizado a declarar a ilegalidade do movimento e utilizar medidas repressivas se necessário. No setor ferroviário, por exemplo, em 1990 ocorreram cerca de 66 movimentos grevistas que acabaram em conflitos com o governo. Esse número caiu para 35 em 1992, até chegar a apenas 2 em 1994, o que revela um certo disciplinamento da classe trabalhadora, tal qual pretendia o governo. (Forcinito; K., 2009, p. 66).

Os empregadores se queixavam com frequência do custo imposto pelas demissões e pelas indenizações trabalhistas. Quanto à primeira, o executivo apresentou um projeto de lei que visava reduzir esses custos. Essa proposta acabou aprovada pelo congresso, apesar da resistência que enfrentou. Dessa forma foi criada, em 1991, a chamada Lei do Emprego que permitiu a criação de postos de trabalho destinados a contratação temporária. Esse tipo de vínculo não estava submetido às regras indenizatórias caso a demissão ocorresse após vencido o prazo do contrato. A legislação trabalhista já permitia esse tipo de contratação, mas era restrito a poucas áreas. Já com relação às indenizações, o governo atuaria apenas no ano seguinte. (Beccaria; L., Altimir; O., 2000, p. 355).

5. A Lei de Emergência Econômica determinava a suspensão dos subsídios à indústria nacional e concedia ao capital externo as mesmas condições de tratamento regulatório, creditício e tributário vigente para o capital nacional; e a Lei de Reforma do Estado dava maior poder ao executivo para decidir sobre as modificações a serem feitas no setor público.

Crescimento econômico e desemprego: o impacto das políticas econômicas  
no mercado de trabalho argentino ao longo dos anos 1990

As indenizações por acidente sempre foram pagas pelos empregadores, mas, em 1992, o governo reduziu o pagamento máximo para casos de falecimento e, ao mesmo tempo, atendeu a outra das principais reclamações dos empresários, a diminuição das ações judiciais. Nesse caso, o governo estabeleceu que os trabalhadores que quisessem reclamar compensações por acidente ou doença e que recorriam a justiça, deveriam fazê-lo apenas na justiça civil, e não mais na justiça trabalhista como era antes. Essa última considerava a negligência do empregador e concedia indenizações que não obedeciam a nenhum limite de valor. Já a justiça civil tinha um limite estabelecido para a concessão de indenizações. Na prática isso reduziu de maneira importante a quantidade de trabalhadores que recorriam à justiça em busca de compensações maiores. (Beccaria; L., Altimir; O., 2000, p. 357).

As modificações promovidas pela Lei do Emprego foram consideradas insuficientes pelos empresários, pelo governo e pelo FMI. Após a entrada em vigor do Plano de conversibilidade<sup>6</sup> o Fundo pressionou para que a reforma trabalhista fosse aprofundada, uma vez que era importante para a manutenção da paridade peso-dólar que os salários fossem flexibilizados de modo a aliviar a pressão sobre os preços. Outro fator que se tornou preocupante a partir de 1993 foi o incremento dos níveis de desemprego que atingiram a casa dos dois dígitos, se tornando mais um ingrediente que podia ameaçar a estabilidade social.

Em 1994, o congresso aprovou a Lei de Fomento do Emprego, que criava o chamado “*período de prueba*” nos contratos cujo prazo fosse indeterminado. Esse período devia durar três meses e podia ser prorrogado para seis desde que a extensão desse prazo fosse aprovada em negociação coletiva. Durante esse período as empresas ficavam isentas de contribuir com a previdência e também das indenizações em caso de demissão. Não sendo suficiente para atender às demandas empresariais bem como para reduzir a pressão exercida pelo Fundo Monetário Internacional, uma nova modificação da legislação trabalhista começou a ser costurada. (Forcinito; K., 2009, p. 66).

As mudanças pretendidas pela nova proposta começaram então a ser elaboradas pelo executivo, mas, tal como ocorreu com a reforma da previdência, houve forte resistência no congresso, pois as bases do peronismo ainda contavam com forte atuação dos sindicatos. A essa altura, a oposição formada majoritariamente pelos deputados da UCR também era contra a proposta. Os sindicatos rejeitavam por completo a flexibilização das leis trabalhistas e atuavam junto aos deputados e senadores dos partidos para que não cedessem às pressões do executivo e da equipe econômica de Menem. Em função do crescimento econômico dos primeiros anos e da resistência

6. Em 1991 passou a vigorar a conversibilidade entre o dólar e o austral. Em 1992 o Peso se tornou novamente a moeda oficial da Argentina. Para o período de transição, o governo estabeleceu que 1 peso era o equivalente a 10.000 austrais. Já com relação ao dólar, o Plano de Conversibilidade estabeleceu a paridade fixa de 1 peso para 1 dólar ou 10.000 austrais para 1 dólar.

do congresso foi que uma reforma trabalhista mais abrangente foi implementada somente em 1995.

Os argumentos utilizados pelo governo foram de que isso traria uma flexibilização das leis que regiam o mercado de trabalho de modo a reduzir os custos da produção e permitir maior nível de investimento por parte dos empresários, o que teoricamente geraria mais postos de trabalho. Vale a pena destacar que, conforme observado no item anterior, os empresários da produção e do comércio já haviam sido beneficiados desde 1993 com generosas reduções nas contribuições patronais sem que isso surtisse algum efeito mais significativo com relação a geração de novos postos de trabalho, tal como será visto adiante. (Beccaria; L., Altimir; O., 2000, p. 350).

O fato é que o governo argentino atuou nessa questão com os olhos voltados apenas para o mercado, ou seja, com o objetivo claro de aumentar a competitividade da economia argentina no mercado internacional. A balança comercial produzia saldos negativos ano após ano desde a implementação da conversibilidade. A perspectiva, alimentada pelas condicionalidades impostas pelo FMI, era diminuir ao máximo os custos da produção. Foi nesse sentido que o governo atuou ao buscar a redução dos custos trabalhistas e da contribuição patronal, ainda que isso tenha significado o aumento da dívida pública.

De maneira sintética, as principais mudanças promovidas pela reforma implementada em 1995 se referiam à novas reduções das contribuições patronais; novas reduções de gastos com relação às demissões e indenizações causadas por acidente ocorrido no local de trabalho; flexibilização das horas de trabalho no sentido de haver maior liberdade na sua distribuição; e, a descentralização das negociações entre patrões e empregados. Essa última talvez tenha sido a modificação mais impactante, uma vez que as negociações feitas no âmbito da empresa passaram a se sobrepor às negociações feitas por atividade ou profissão. Os sindicatos foram duramente atingidos por essa medida, uma vez que sua atuação teria que se fragmentar e que as negociações em âmbito nacional, que envolviam um determinado ramo de atividade, passaram a ter menos valor do que a negociação realizada na firma onde atuava esse profissional.

Com relação às contribuições patronais, o governo flertou com a possibilidade de eliminá-las completamente, chegando a declarar publicamente essa possibilidade. O empecilho para que isso de fato fosse implementado, foi o gigantesco impacto fiscal que isso provocaria. No entanto, a depender da modalidade e do tempo de contrato escolhido pelo empregador, menores eram os custos trabalhistas, pois o governo passou a oferecer reduções nas contribuições patronais para esse tipo de contratação.

Esse cenário promoveu o aumento da informalidade, bem como precarizou principalmente as condições de trabalho nos contratos temporários. Estes não tinham direito a adicionais por tempo de serviço, promoção profissional, obra social (plano de saúde vinculado às categorias profissionais), etc. Em função da necessidade de

renovar os contratos, muitos trabalhadores se excluíam das lutas sindicais e abriam mão de apresentar suas demandas junto aos empregadores. Dessa forma, a nova legislação acabou prejudicando a atuação coletiva e contribuindo para a precarização das condições de trabalho e para a queda da renda média do trabalhador argentino. Por fim, a descontinuidade da contribuição previdenciária nesse sistema de contratos temporários acabou dificultando o acesso do trabalhador à aposentadoria. (Forcinito; K., 2009, p. 72).

A reforma de 1995 ainda estabeleceu que as ações judiciais só se justificariam se a queixa do trabalhador tivesse como alvo direto o empregador, ou seja, que o mesmo fosse o responsável pelo infortúnio causado. Também reduziu o grupo de doenças consideradas oriundas da atividade laboral e introduziu um seguro obrigatório a ser administrado por empresas especializadas. Todo empregador deveria contratar uma seguradora especializada e, essas empresas é que pagariam as indenizações, porém o fariam em várias parcelas, e não em parcela única como era feito antes da reforma.

No que se refere ao uso do tempo de trabalho, a nova legislação estabeleceu que as férias poderiam ser divididas em partes e concedidas em qualquer período do ano, enquanto antes da reforma as férias obrigatoriamente deviam ser concedidas de uma só vez e no período compreendido entre outubro e março. Além disso, os empresários receberam permissão para não conceder o descanso semanal em algumas semanas do ano e, o máximo de horas trabalhadas por dia foi ampliado em algumas jornadas, desde que houvesse compensação com uma carga menor em outros dias. A descentralização das negociações entre patrões e funcionários permitiu que os salários fossem estabelecidos em patamares inferiores aos de antes da reforma. Os sindicatos reagiram paralisando as negociações, mas o governo respondeu suspendendo mais de 60 convênios já firmados e obrigando os sindicatos a negociar sobre as bases da nova lei.

As reformas no mercado de trabalho, segundo o governo, foram responsáveis em grande parte pela melhora do nível das exportações em 1995, além da eliminação de taxas excessivas e de restrições ao mercado comercial e de pagamentos. A diminuição da rigidez do mercado laboral teria promovido a maior competitividade do produto argentino. Para garantir o forte interesse do investidor, o governo afirmou, em um dos seus memorandos enviados ao FMI, que a reforma trabalhista seria aprofundada, de modo a manter ou mesmo ampliar o nível de competitividade no mercado internacional. Mas, apesar de todos os benefícios em termos de mercado que, segundo o governo, foram proporcionados pela mudança na legislação trabalhista, faltou a equipe de Menem considerar na sua avaliação os resultados obtidos acerca de um ponto crucial para a manutenção das reformas e da estabilidade social, o nível de emprego.<sup>7</sup>

---

7. Fonte: *Memorandum on Economic Policy*. Março de 1996, p. 35. Disponível em: [www.imf.org](http://www.imf.org). Acesso feito em setembro de 2012.

Imediatamente após a aplicação do Plano de Conversibilidade, veio a estabilização dos preços e o crescimento econômico se acelerou, enquanto o nível de desemprego apresentou uma leve queda. Esse cenário se manteve até meados de 1992, quando os índices de desemprego começaram a subir. Entre os motivos estão as privatizações, a maior participação do capital estrangeiro na economia local, a modernização do processo produtivo com maior uso de maquinários e o fechamento de empresas locais mediante a competição internacional.

Diante da escalada do desemprego, mesmo num cenário de crescimento econômico, o discurso oficial culpabilizou o custo da mão de obra local. Um dos argumentos mais poderosos do governo de Menem para implementar a reforma trabalhista era justamente a promessa de que, diminuindo os custos laborais, a economia se tornaria mais competitiva e isso promoveria a geração de novos postos de trabalho. O alívio concedido aos empresários afetou diretamente às contribuições previdenciárias, os sindicatos, os ingressos públicos, a renda do trabalhador e, por conta disso, o acesso à saúde e à educação. Mas tudo isso poderia ter sido melhor digerido se, em função dessas mudanças, fossem garantidos ao povo argentino postos de trabalho e renda compatível com as necessidades básicas de um cidadão daquele país.

A lei de Emergência Econômica permitiu que se estabelecesse uma competição entre as indústrias nacionais e internacionais dentro da Argentina. As multinacionais estrangeiras, melhor estruturadas, não tiveram dificuldades em se impor diante das empresas nacionais que, na grande maioria dos casos, foram obrigadas a fechar as portas, engrossando o índice de desempregados. Ainda que no mercado local fossem garantidas a estas empresas as mesmas condições de tratamento, no mercado internacional apenas as grandes empresas conseguiam acesso ao crédito, o que era uma vantagem bastante relevante.

A abertura comercial, assunto de inúmeros memorandos enviados ao FMI dada a importância dessa questão nas condicionalidades impostas pelo Fundo, foi outro dos fatores que resultou em impactos negativos no mercado de trabalho. O plano de conversibilidade, ao sustentar artificialmente uma moeda forte, favorecia largamente às importações. A moeda forte fazia com que os produtos importados alcançassem ótimos preços na Argentina, sacrificando a produção nacional. Que a estratégia do governo fosse dar maior atenção às commodities e, portanto, trabalhar na exportação destas enquanto importava produtos de maior valor agregado, adotando a perspectiva das vantagens comparativas, era impossível fugir do impacto que isso provocaria no mercado de trabalho local.

A velocidade com que o mercado foi aberto na Argentina não permitiu que as indústrias nacionais se preparassem para competir com as estrangeiras e, dada a velocidade de tal processo, não seria absurdo considerar que de fato era esse o objetivo. Isso permitiria um maior avanço das empresas internacionais no país e, portanto,

maior volume de ingressos pela via dos investimentos diretos estrangeiros, recurso importante no equilíbrio do balanço de pagamentos. O corte de subsídios às empresas nacionais dificultou ainda mais a reestruturação das firmas locais. Progressivamente, o mercado nacional foi sendo dominado por empreendimentos com participação estrangeira no seu capital, mas os avanços econômicos não foram acompanhados pela geração de novos postos de trabalho, como se supunha que ocorreria.

Ao abrir seu mercado e fornecer condições de negócios a empresas multinacionais sem considerar a fragilidade das empresas nacionais, o governo impulsionou a precarização do trabalho e alimentou a curva do desemprego. O processo de privatizações contribuiu com esse quadro na medida em que as empresas privatizadas, na busca de melhores resultados, procuravam enxugar o seu quadro de funcionários. Além disso, previamente ao processo de venda do capital público, era comum o governo realizar demissões em massa e fazer acordos de demissão voluntária com seus funcionários. Isso gerou uma série de conflitos entre funcionários públicos e o governo, mas, fazia parte das medidas oficiais como forma de tornar as empresas mais atrativas no momento do leilão. Esse ponto polêmico foi inclusive um dos motivos que mobilizou parte da opinião pública contra o processo de privatizações. (Stiglitz; J., 2002, p. 89).

As empresas nacionais que conseguiram resistir a competição internacional ou que não possuíam competidores diretos, se aliaram ao capital internacional que passou a atuar no país para pressionar o governo no sentido de diminuir o custo da mão de obra local. Curioso que essa demanda tenha sido justamente a mesma que motivou os grandes grupos empresariais locais a se unirem aos militares na derrubada do governo de Eva Perón em 1976. O capital local e internacional, contando com o apoio das instituições multilaterais, argumentavam que novos investimentos só seriam possíveis se a economia fosse mais competitiva no mercado externo. Isso se refletiu na precarização das condições de trabalho discutidas a pouco que, entre outras consequências, produziu os seguintes resultados: elevado índice de desemprego, aumento nos níveis de empregos não registrados; aumento dos índices de subemprego; congelamento e posterior queda progressiva do valor real dos salários; intensificação do trabalho; aumento dos índices de desigualdade e de pobreza. (Lindenboim; J., González; M., 2004, p. 2).

Nesse sentido, não bastando o aumento da taxa de desocupados, a situação dos trabalhadores também foi afetada através da deterioração da qualidade do emprego. Enquanto o governo agia no corte dos custos laborais, as empresas buscavam melhores resultados através do aumento da produtividade. Assim, intensificou-se a importação de maquinários necessários para a modernização da produção. A conversibilidade facilitou soberbamente a importação desse tipo de equipamento de modo que eles constam como o artigo que mais pesou no volume de importações argentinas pós conversibilidade, contribuindo decisivamente para o aumento do déficit na balança

comercial ocorrido nesse período. O processo intenso de mecanização, componente importante na chamada busca pela eficiência produtiva, contribuiu para a diminuição do volume de trabalhadores necessários no processo de produção. Dessa forma, passou a existir uma mão-de-obra excedente e um incremento do desemprego. A remuneração, afetada pela nova legislação trabalhista e pelo excesso de mão de obra disponível no mercado, caiu principalmente nos setores onde se concentrava o maior número de trabalhadores excedentes. A mão de obra menos qualificada, que era composta principalmente pelas famílias mais pobres, foi a mais afetada nesse processo. (González; M., Bonofiglio; N., 2004, p. 4).

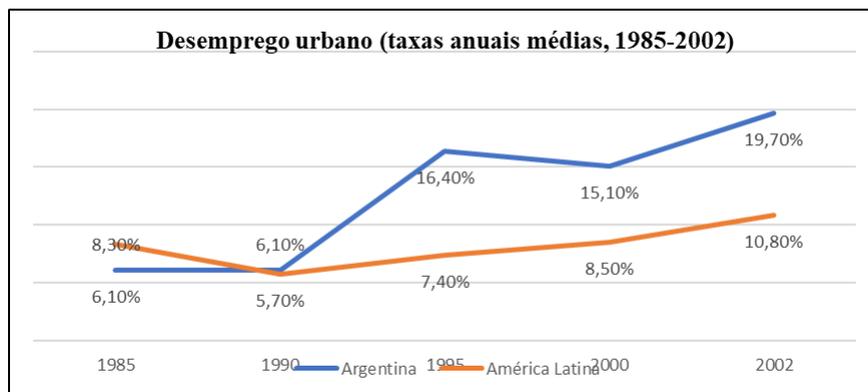
*...no es posible plantear soluciones al desempleo a partir de una flexibilización de la contratación laboral ni de los salarios. En Argentina, ambos resultaron ser más flexibles de lo que usualmente se admite y, aun así, la tasa de desempleo tendió a aumentar y mantenerse en niveles sumamente elevados. (Lindenboim; J., González; M., 2004, p. 10).*

No ano de 1993, ao se deparar com um índice de desemprego na casa dos dois dígitos, o governo responsabilizou a mecanização da economia, mas não titubeou em pôr a culpa fatal no custo da mão de obra, reproduzindo o mantra que o FMI e os grandes empresários atuantes no país já ecoavam desde o início do governo peronista. Não se cogitou qualquer modificação nas políticas econômicas que vinham sendo implementadas até então. Se de alguma forma elas impactaram negativamente no mercado de trabalho, este deveria ser modernizado de modo a acompanhar as mudanças atravessadas pela economia global, na qual o país foi inserido de maneira atabalhoada. A oposição buscou impedir a tramitação na câmara de questões que visavam diminuir o custo da mão de obra, argumentando que a mesma estava num nível adequado se comparada a outros países da região. (Ayerbe; L. F., 1998, p. 147)

Com a persistência dos elevados índices de desemprego nos anos seguintes à implementação da reforma trabalhista, o governo então decidiu pôr a culpa na conjuntura internacional, afirmando que era natural que o país sofresse os impactos principalmente das crises do México, asiática e russa. Essa análise sustentava que, diante do desequilíbrio de outras economias importantes, os investidores tendiam a buscar mercados mais seguros, sacrificando os países em desenvolvimento e prejudicando seu crescimento. No caso da crise mexicana, se falava do efeito tequila, que seria o alastramento da crise para outros países da região. A forte desvalorização da moeda mexicana poderia forçar a que a Argentina abandonasse o Plano de conversibilidade. É verdadeiro que essas crises afetaram não só a economia argentina, como a de outros países da região. No entanto, chama a atenção como os números negativos observados na Argentina se destacam na comparação com outros países da região e com a média do continente. Lembrando que, para que o país suportasse essas crises sem abandonar a conversibilidade, o FMI lhe abriu os cofres de maneira a permitir o retorno da “confiabilidade” dos investidores.

Crecimiento económico e desemprego: o impacto das políticas econômicas no mercado de trabalho argentino ao longo dos anos 1990

Gráfico 2



Fonte: PNUD

## Referências

- AYERBE, Luis Fernando. *Neoliberalismo e política externa na América Latina*. 1ª ed., São Paulo, ed. UNESP, p. 147, 1998..
- BECCARIA, Luis; ALTIMIR, Oscar. “Em mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina”. In: HEYMANN, Daniel; KOSACOFF, Bernardo. *La Argentina de los noventa*. Ed. Eudeba, Buenos Aires, 2000.
- BRENTA, Noemí. *El rol del FMI en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política económica entre 1956 y 2006*. 1ª. ed., Buenos Aires: UBA, Colección Tesis de Doctorado, 2008.
- CAFIERO, Mario. El FMI e La debacle argentina (1976-2003). 2005. Disponível em: [www1.hcdn.gov.ar/dependencias/mario\\_cafiero](http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/mario_cafiero). Acesso feito em: 15 de março de 2016, p. 20.
- CETRÁNGOLO, Oscar. GRUSHKA, Carlos. *Sistema Previsional Argentino: Crisis, reforma y crisis de la reforma*. Documento preparado para ser presentado en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la CEPAL en Santiago de Chile entre el 26 y el 29 de enero de 2004.
- FORCINITO, Karina. *Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina*. 1ª ed., Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2009.

Carlos Gilberto de Sousa Martins

- FALAPPA, Fernando. ANDRENACCI, Luciano. *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2009.
- GONZÁLEZ, Mariana, BONOFIOLIO, Nicolás. Evidencias sobre el deterioro de la calidad del empleo en la Argentina. In: *Cuaderno del Ceped*, Buenos Aires, nº 8, p. 4, jun. 2004.
- LINDENBOIM, Javier, GONZÁLEZ, Mariana. El neoliberalismo al rojo vivo: mercado de trabajo en Argentina. In: *Cuaderno del Ceped*, Buenos Aires, nº 8, jun. 2004.
- NARCY. M. J. La reforma previsional en Argentina. Buenos Aires, 2003. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.edu.ar/tesis/te.526/te.526.pdf>.
- STIGLITZ, Joseph E. *A Globalização e Seus Malefícios*. 1ª ed., Trad. Bazán Tecnología e lingüística. São Paulo, Futura, 2002.

# O fenômeno da superexploração da força de trabalho na Argentina, Brasil e Uruguai do século XXI

Pedro Basso de Figueiredo\*  
Carlos Magno Esteves Vasconcellos\*\*

## A superexploração da força de trabalho

Ao definir a categoria de superexploração da força de trabalho, Ruy Mauro Marini estabeleceu um dos pilares da teoria marxista da dependência. Partindo da crítica às formulações estruturalistas da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e às concepções etapistas do desenvolvimento do Partido Comunista Brasileiro (PCB), o autor atribuiu corpo às elaborações de André Gunder Frank e passou a desvendar a dialética do desenvolvimento do continente. Deste modo, é em *Dialética da dependência* que o autor lançou as bases para o paradigma da superexploração (Sader; Dos Santos, 2009, p. 167-168).

No capitalismo, a exploração da força de trabalho e, portanto, a criação do valor excedente apropriado gratuitamente, sob a forma de mais-valia (lucro), pelos proprietários dos meios de produção, concretiza-se de dois modos: de um lado, pelo aumento da capacidade produtiva do trabalhador, objetivando uma maior produtividade do trabalho e, conseqüentemente, o aumento da produção de valor excedente pela força de trabalho; de outro, por uma exploração mais extensiva e intensiva da força de trabalho, seja pelo prolongamento da jornada de trabalho, pela intensificação do trabalho ou pela expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho. Este segundo modo de exploração da força de trabalho, identificado por Marx como mais-valia absoluta, em oposição a mais-valia relativa (típica dos países industriais desenvolvidos) constitui o objeto central desse estudo. É através da mais-valia absoluta – típica das economias dependentes da América Latina que, segundo Marini, se manifesta o fenômeno da superexploração da força de trabalho. É desse

---

\* Acadêmico do 5º Período do Curso de Direito do Centro Universitario Curitiba (Unicuritiba) E-mail basso\_pedro@live.com

\*\* Doutor em Ciências Econômicas pela Escola Superior de Economia (SGPIS) de Varsóvia (Polônia), Professor Titular de Economia Política Internacional no Curso de Relações Internacionais do Unicuritiba. E-mail carlosmagnov@gmail.com

modo que a América Latina promove o crescimento quantitativo dos países industriais e desloca o eixo central destas economias da produção de mais-valia absoluta para a mais-valia relativa, de tal forma que a acumulação, nestes países, passe a se dar sobre um trabalho cada vez mais especializado e qualificado e não apenas pela extensão e ampliação da exploração sobre o trabalhador, como ocorre no continente latino-americano (Marini, 2011, p. 155).

Tal condição imposta a região caracteriza o desenvolvimento dependente, onde o crescimento está condicionado ao desdobramento das relações comerciais, financeiras e tecnológicas de outras regiões (Martins, 2011, p. 284). Justamente por estar inserida neste contexto, o capitalismo latino-americano nasce com o intuito de suprir as demandas da circulação nos países industriais desenvolvidos, não dependendo da própria capacidade interna de consumo. Enquanto nas economias centrais as esferas de produção e circulação do capital se complementam e equalizam a balança, na América-Latina tal ciclo não se concretiza, manifestando de maneira específica a “contradição inerente à produção capitalista em geral”, ou seja, a oposição entre “o capital e o trabalhador enquanto vendedor e comprador de mercadorias” (Marini, 2011, p. 155).

#### **A esfera de circulação e produção**

A compreensão da esfera de produção e circulação do capital é um ponto chave para situar a economia latino-americana no contexto global. Nos países industriais desenvolvidos a acumulação de capital está fundada na produtividade do trabalho, gerando, por sua vez, um duplo caráter do trabalho – produtor e consumidor. Dentro da fase de produção, existe o desestímulo ao consumo individual, privilegiando o capital o consumo produtivo do trabalhador. Durante a fase de circulação e realização do valor tal contradição aparente é suprimida justamente pela necessidade do consumo improdutivo dos capitalistas e demais classes improdutivas, assim como do consumo individual dos trabalhadores, o que restabelece a forma dinheiro do capital, permitindo-lhe a renovação do ciclo de valorização. Ainda que as classes improdutivas e capitalistas se insiram no processo de circulação, o papel desempenhado pela classe trabalhadora é central, pois é ela a responsável por equilibrar e transcender a oposição de ambas as fases (Marini, 2011, p. 155-156).

Por conta do caráter exportador da economia latino-americana o processo se apresenta de forma diferente. A circulação se dá no âmbito do mercado externo, de tal forma que “o consumo individual do trabalhador não interfere na realização do produto, ainda que determine a taxa de mais-valia” (Marini, 2011, p. 156). Ocorre, portanto, uma tendência de explorar ao máximo a força de trabalho do operário, sem se importar com a reposição da mão de obra, desde que seja possível substituí-la, comprimindo o consumo individual e permitindo a superexploração da força de trabalho. Este contexto diminui a requisição interna e aponta o mercado externo como a saída

O fenômeno da superexploração da força de trabalho na Argentina,  
no Brasil e Uruguai do século XXI

para escoamento da produção, permitindo que o capitalista regional satisfaça suas expectativas de consumo apenas por meio de importações (Marini, 2011, p. 157). Conforme aponta Marini,

A separação entre o consumo individual fundado no salário e o consumo individual engendrado pela mais-valia não acumulada dá origem, portanto, a uma estratificação do mercado interno, que também é uma diferenciação de esferas de circulação: enquanto a esfera “baixa”, onde se encontram os trabalhadores – que o sistema se esforça por restringir –, se baseia na produção interna, a esfera “alta” de circulação, própria dos não-trabalhadores – que é aquela que o sistema tende a ampliar –, se relaciona com a produção externa, por meio do comércio de importação (Marini, 2011, p. 157)

Existe, portanto, uma via de mão dupla, onde cabe a América Latina exportar matérias primas e alimentos e a importação de bens de consumo manufaturados dos países industriais. Neste ritmo, ao buscar se industrializar, a região deve partir destas circunstâncias impostas dentro da economia de exportação.

#### **Industrialização na América Latina**

O processo de industrialização na América Latina reúne inúmeras diferenças em relação ao modelo clássico, que fundou a industrialização dos países centrais. Nestes, o mercado interno é resultado da separação do produtor direto dos meios de produção e da acumulação de capital propriamente dita, que deu origem a uma massa de consumidores apta a adquirir, mediante seus salários, os bens por eles mesmos produzidos. Conforme sintetiza Marini: “Os meios de subsistência do operário, antes produzidos diretamente por ele, são incorporados ao capital, como elemento material do capital variável, e só são restituídos ao trabalhador quando este compra seu valor sob a forma de salário” (Marini, 2011, p. 160). Cria-se, desta forma, uma simetria entre o ritmo de acumulação e o da expansão do mercado. O capitalista dos países centrais, ao comprar, a um preço baixo, os alimentos necessários à reprodução dos seus trabalhadores, afunila ainda mais o vínculo entre acumulação e mercado, permitindo o aumento do consumo de produtos manufaturados destes trabalhadores e o barateamento dos bens de consumo popular (Marini, 2011, p. 161). Neste sentido, Marini propõe que:

As circunstâncias que permitem elevar ali – no centro – os salários reais, a partir da segunda metade do século 19, às quais não é estranha a desvalorização dos alimentos e a possibilidade de redistribuir internamente parte do excedente subtraído das nações dependentes, ajudam, na medida em que ampliam o consumo individual dos trabalhadores, a se contrapor às tendências desarticuladoras que atuam no nível da circulação (Marini, 2011, p. 162)

De forma completamente diferente se deu a industrialização latino-americana. Aqui, a indústria não nascia para corresponder as demandas internas, mas sim suprir

exigências dos países avançados. Conforme nos traz Marcelo Cercándolo em *Dependencia, Super-explotación del trabajo y Crisis*, “La situación dependiente se caracteriza porque una parte del (plus)valor producido en esa economía no es apropiado en ella, sino en las economías centrales, y pasa a pertenecer, por tanto, a la dinámica de acumulación de capital de éstas, y no de las primeras” (Carcanholo, 2017, p. 77).

É possível situar dois períodos da industrialização latino-americana. Como sinalizado anteriormente, a indústria regional surgiu da necessidade de abastecer o mercado externo em períodos de crise. Este primeiro momento é marcado pela demanda maior que a oferta, acarretando altas taxas de lucro. Tais taxas acabam por diminuir e chegam a se equilibrar com a oferta. Assim, o industrial irá equalizar tal situação através da expansão de lucros por meio do aumento dos preços, aproveitando a brecha deixada pela crise mundial. Além disso, ele irá pressionar a diminuição do salário dos trabalhadores. Tal postura abre a possibilidade de absorção de uma vasta massa de trabalho e, em concomitância com a intensificação do trabalho e com a prolongação da jornada, irá influir na concentração de capital no setor industrial (Marini, 2011, p. 164). Há, neste sentido, uma reprodução da acumulação através da superexploração da força de trabalho. Tais mercadorias não entram no consumo popular, de tal forma que independe das condições de salário dos trabalhadores. De um lado, as manufaturas produzidas não determinam o valor da força de trabalho, de tal forma que a desvalorização daquelas não irá alterar a taxa de mais-valia. Neste contexto, o aumento da mais-valia se dá através da maior exploração do trabalhador e da redução dos salários abaixo do normal, e não por meio do aumento da produtividade do trabalho, como nas economias clássicas. Do outro lado, como as manufaturas produzidas não entram nesta esfera de circulação dos trabalhadores, é possível um aumento na oferta de mercadorias sem que haja um acréscimo do poder de compra destes.

Em um segundo momento, conforme mencionado acima, ocorre um equilíbrio entre demanda e oferta industrial, forçando que se amplie a base de consumidores destas manufaturas. Nas economias clássicas tal questão era solucionada por meio do acesso das classes populares a tais bens supérfluos. No contexto latino americano a solução se dá por meio da ampliação do consumo dos setores médios, com um esforço para aumentar a produtividade do trabalho. Haverá, neste sentido, uma dificuldade de transição destes dois momentos de acumulação, que é suprido pela recorrência a tecnologia estrangeira, com o intuito de elevar a capacidade produtiva do trabalho.

### **Formas de elevar a exploração do trabalhador**

Conforme já mencionado, Marini articula três maneiras de elevar a exploração do trabalhador, são elas: a intensidade do trabalho, a duração da jornada de trabalho e o corte no fundo de consumo do trabalhador.

O aumento da intensidade do trabalho consiste na maior produção de valor em um mesmo período de tempo, através da elevação da potência empregada pelo trabalhador. Neste sentido: “si se mantiene el valor de la fuerza de trabajo, esto es, los salarios no suben – o no proporcionalmente –, el crecimiento del valor será apropiado en forma de plusvalía adicional” (Carcanholo, 2017, p. 83).

Elevar a duração da jornada de trabalho representa a expansão do valor produzido sem o aumento proporcional dos salários. Desta forma, é extraída uma maior quantidade de valor, que é integralmente apropriada pelo capitalista, sem qualquer valorização da mão-de-obra. Carcanholo aponta que: “aquí el presupuesto es que el valor de la fuerza de trabajo no suba, para que el efecto no compense el aumento del valor producido, que será apropiado en la forma de plus-valía absoluta” (Carcanholo, 2017, p. 83).

A última forma apresentada por Marini é a expropriação, por parte do capital, de parte do trabalho que seria utilizado para a mão-de-obra recompor sua força de trabalho. Conforme mencionado anteriormente, a esfera de circulação das mercadorias produzidas nos países dependentes é o mercado externo, de tal forma que a “tendência natural do sistema será a de explorar ao máximo a força de trabalho do operário, sem se preocupar em criar as condições para que este se reponha, sempre e quando seja possível substituí-lo pela incorporação de novos braços ao processo produtivo” (Marini, 2011, p. 157).

Marini sinaliza que “a superexploração é melhor definida pela maior exploração da força física do trabalhador, em contraposição à exploração resultante do aumento de sua produtividade, e tende normalmente a se expressar no fato de que a força de trabalho se remunera abaixo de seu valor real” (Marini, 2011, p. 180).

### **Do abstrato ao concreto**

É extremamente complexo traçar um panorama do trabalho na América Latina partindo da Teoria Marxista da Dependência, tendo em vista a possibilidade de deslizar em reducionismos que acabem por ocultar a realidade. A análise aqui proposta busca estudar um momento particular do desenvolvimento de três países: Argentina, Brasil e Uruguai. Além da inserção numa mesma região, todos passaram por momentos em que governantes alinhados ao campo progressista estiveram à frente da nação, seja o governo de Néstor e Cristina Kirchner, de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff ou de Tabaré Vazquez e José Mujica.

É imprescindível mencionar que o debate deve partir de um pressuposto básico: nenhum destes governos deu fim à superexploração da força de trabalho, justamente pelo fato de que nenhum deles desatou os vínculos de dependência aos quais estão submetidos e, conseqüentemente, não houve nenhuma ruptura significativa com o modo de produção. Tendo em vista tal paradigma, é imperioso analisar como tais partidos progressistas lidaram com a superexploração, seja suavizando ou intensificando

as condições de precariedade da força de trabalho. A tentativa de quantificação será responsável por realizar o trânsito entre o plano abstrato da Teoria Marxista da Dependência e a realidade concreta analisando os diversos índices econômicos dos países em questão, operacionalizando as contribuições fornecidas.

### **O caso brasileiro**

O debate em torno da superexploração da força de trabalho no Brasil divide a opinião acadêmica. Os argumentos de Mathias Seibel Luce são consistentes ao sinalizarem que “a classe trabalhadora brasileira vive, na verdade, uma fase de aumento da superexploração no governo Lula, em cujos dois mandatos – mesmo que amortecendo algumas contradições – governou em favor dos interesses do capital” (Luce, 2013, p.162). Neste sentido, um dos elementos apontados por Luce é a incapacidade da gestão lulista em alcançar o salário mínimo necessário, um indicador aproximado do valor da força de trabalho. Ainda assim, Arland Tássio de Buchard Costa, em *A superexploração da Força de Trabalho no Brasil (2003-2013)*, confronta este apontamento elaborado por Luce. Em relação a valorização do salário mínimo, o autor comenta que: “quando o PT chegou ao poder em 2003, a realidade era um salário mínimo em patamares extremamente baixos e em lento processo de recuperação” (Buchard Costa, 2013, p. 47), entretanto, “percebe-se claramente que com o PT no governo a tendência de recuperação do salário mínimo iniciada em 1994 manteve-se e foi ampliada. O ano de 2012 teve um salário mínimo de R\$ 622, com uma média de 25,46% do necessário (DIEESE)” (Buchard Costa, 2013, p. 47). É importante ressaltar que no ano de 2012 o salário mínimo alcançou uma série histórica nunca observada desde a redemocratização, onde a diferença entre o salário mínimo ideal e o real tornou-se a menor. Outro dado fornecido pelo DIEESE e utilizado por Arland é a quantidade de horas de trabalho necessárias para comprar uma cesta básica em 16 capitais brasileiras. Em grande parte destas cidades foi preciso trabalhar entre 30% e 35% menos que 2002 para ter acesso a cesta básica de alimentos (Buchard Costa, 2013, p. 48). Dentro do debate em relação ao fundo de consumo do trabalhador, é importante sinalizar a existência de programas sociais que buscam a transferência direta de renda. Dentre eles, o Bolsa Família foi aquele que teve maior abrangência. É inquestionável que os critérios utilizados para distinguir “pobreza extrema” e “pobreza” são limitados, mas ainda assim tornou-se um mecanismo indispensável para amenizar as condições de superexploração em que seus beneficiários estavam inseridos.

Em relação a jornada de trabalho é relevante estudo do DIEESE que aponta a diminuição da jornada de trabalho em quatro das seis capitais analisadas, com especial atenção para São Paulo, maior polo econômico do país, onde a jornada de trabalho diminuiu de 44 para 42 horas de 2002 a 2012 (Buchard Costa, 2013, p. 62). Cumpre mencionar a condição do trabalho informal e do desemprego no país, tendo em vista

que estes são decisivos para a classe trabalhadora optar por se sujeitar ou não a uma jornada de trabalho ainda mais extenuante. Estudos do Censo e PNAD evidenciam uma alteração gritante na taxa de desocupados e trabalhadores informais entre 2002 e 2011. 9,15% da População Economicamente Ativa (PEA) encontrava-se desocupada e 34,14% das pessoas empregadas estavam no setor informal. Houve uma alteração considerável em 2011, de tal forma que o número de desocupados caiu 26,5%, estacionando em 6,72%, e a informalização beirou 24,62%, ou seja, uma queda de 27,9% (Buchard Costa, 2013, p. 56).

A intensidade do trabalho é, dentre os três elementos da superexploração, o mais difícil de observar através de dados. Luce menciona a elevação de 40% do número de acidentes de trabalho entre 1997 e 2008, tendo em vista que os acidentes representam o desgaste físico e psíquico dos trabalhadores. Ainda assim, o discurso oficial menciona a alteração dos critérios metodológicos da pesquisa, que podem ser responsáveis pela alteração destes números. Ademais, vale mencionar os números fornecidos pelo PNAD, onde “a proporção de trabalhadores com jornada superior à legal passou de 39,86% em 2002 para 31,85% em 2011” (Buchard Costa, 2013, p. 63), ou seja, uma diminuição de 8,01 pontos percentuais. A diminuição da jornada é um elemento central para analisar esta categoria. Sob esta ótica, é possível considerar que houve uma leve atenuação da intensidade do trabalho.

#### **As circunstâncias do desenvolvimento uruguaio**

No ano de 2005 o presidente Tabaré Vasquez, representante da Frente Ampla, é empossado como presidente da República Oriental do Uruguai. Angela Garofali Patrón em *Dialéctica de la dependencia: transferencia de valor y superexplotación de la fuerza de trabajo. El caso uruguayo*, analisa o contexto da superexploração durante o governo da Frente Ampla, que contou com a sucessão de José Mujica e posterior recondução de Tabaré.

Assim como no caso brasileiro, a análise do salário mínimo no Uruguai permite estabelecer algumas conclusões acerca da superexploração da força de trabalho. Em artigo, a autora compara o poder de compra do salário mínimo e o custo da cesta básica total (produtos alimentares e não alimentares). Uma das observações é de que: “en 2001 el SMN podía adquirir poco más del 10% de esta canasta, ya hacia 2014 se incrementa el poder de compra de la SMN, haciéndolo equivalente al 30% de la CBT. Es decir, mejora en términos relativo, pero se sigue verificando la superexplotación de la fuerza de trabajo en Uruguay” (Garofali Patron, 2014, p.87-88). Ainda assim, verifica-se um projeto de valorização do salário mínimo, tendo em vista que, em 2001, este representava apenas 43% da cesta básica alimentar, diferente do observado em 2014, onde representava a totalidade da cesta básica alimentar (Garofali Patrón, 2014, p. 87). Cumpre mencionar que houve políticas visando expandir a participação

da renda das classes mais pobres na economia, de tal modo que “los tres deciles juntos en el 2000 se apropiaban del 9,4% del total del ingreso, mientras que en 2013 la apropiación se incrementa para 13,2%” (Buchard Costa, 2014, p. 85). A autora aponta que: “Según Alves *et al* (2012, p.1), “entre 1986 y 1994 la desigualdad permaneció casi incambiada, mientras que se incrementó entre 1994 y 2007 y comenzó a descender entre 2007 y 2009”” (Buchard Costa, 2014, p. 84).

Esta transformação na distribuição de renda é resultado das primeiras medidas promovidas pela Frente Ampla, que consistiram na alteração da legislação trabalhista, incremento o salário mínimo nacional, reforma tributária, limitação legal da jornada laboral, estabelecimento de regime de descanso no setor rural, regulação do trabalho doméstico, expansão do regime de licenças especiais e outras diversas demandas (Buchard Costa, 2014, p. 80-81). Garofali Patrón, ao analisar tais mudanças na legislação aponta que:

*Todos esos cambios, que podemos caracterizarlos como cualitativos por revertir parcialmente una situación de flexibilización de las relaciones laborales que comenzó explícitamente en 1968, se reflejan de forma clara en la evolución del salario real. Con esto no estamos negando la superexplotación de la fuerza de trabajo, por el contrario, hay muchos sectores que todavía se encuentran relegados. Apenas reconocemos que se trata de un marco político y económico favorable para avanzar en conquistas que permitan mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora en el marco del capitalismo periférico y dependiente como lo es el uruguayo* (Buchard Costa, 2014, p. 81).

A redução da jornada de trabalho sinaliza um movimento de atenuação da superexploração da força de trabalho no Uruguai. Entre a década de 1990 até a década de 2000 houve uma diminuição de três horas na jornada de trabalho, conforme número do Instituto Nacional de Estatística (Buchard Costa, 2014, p. 93). Um informe do Ministério do Trabalho aponta que, entre 2006 e 2012, caiu de 27,4% para 21,3% o número de trabalhadores que cumprem jornadas semanais maiores que 48 horas. Aqueles que cumprem jornadas superiores a 60 horas semanais passou de 10,8% para 7,5% no mesmo período (Buchard Costa, 2014, p. 93). Garofali Patrón aponta que: “los actuales registros de jornadas laborales excesivas son un tanto alarmantes, en la medida que en los días actuales 1 de cada 5 ocupados cumple jornadas por encima de lo dispuesto por ley”. Assim como analisado no caso brasileiro, é importante também compreender o panorama do trabalho informal. A informalidade atinge 1 a cada 4 ocupados, mas, ainda que seja o menor nível de informalidade das últimas décadas, representa, para Garofali Patrón, um valor alto (Buchard Costa, 2014, p. 97). Cumpre mencionar que: “Con la crisis de 2002 se incrementa la informalidad, llegando a 40,7% en 2004. Posteriormente asume una tendencia decreciente hasta la actualidad, alcanzando el mínimo nivel del período que se ubica en 26%” (Buchard Costa, 2014, p. 97).

Por fim, é necessário sinalizar as conclusões elaboradas por Garofali Patrón ao analisar a intensidade do trabalho. Assim como no debate em relação a problemática brasileira, será observado o número de acidentes de trabalho. A partir de 2004 houve um aumento do número de acidentes de trabalho, de tal modo que, em 2010, foram registrados 70% mais acidentes do que em 2004. Mesmo que durante estes período a formalidade tenha aumentado e muitos trabalhadores se tenham incorporado ao mercado de trabalho, ainda assim houve, de fato, um aumento da “cantidad de accidentes de trabajo por cada mil ocupados, pasando de 23,2 para 33,3, es decir, se incrementó en un 43,5% en el período 2004-2010”.

### **O contexto argentino**

No ano de 2013, Néstor Kirchner, filiado ao Partido Justicialista, foi empossado presidente da República Argentina. Sucedido por Cristina Fernández de Kirchner, o campo progressista ampliou seu espaço de atuação e implementação de políticas públicas. Pierre Salama, em *Crecimiento e inflación na Argentina dos governos Kirchner* defende que houve uma guinada no sentido de diminuir desigualdades. Para a análise do caso argentino serão analisados os mesmos critérios dos outros dois países, quais sejam, o salário mínimo, a jornada de trabalho, desemprego, informalidade e, por fim, os acidentes de trabalho.

Salama aponta para o fato de que: “desde 2003, o salário real progride e reencontra, em 2006, o nível alcançado no fim dos anos 1950” (Salama, 2012, p. 160). O autor ainda menciona: “entre 2003 e 2005, o salário mensal médio dos trabalhadores registrados (formais) passou de 904 para 1372 pesos, ou seja, um aumento de 52%” (Salama, 2012, p. 161). Neste sentido, o estudo da CEPAL, *Panorama Social de América Latina - 2010*, sinaliza um aumento real do salário mínimo de 11,7% em 2009, variação expressiva se comparada com a retração salarial de 19,4% observada em 2002 (CEPAL, 2010, p. 229). É importante sinalizar a implementação da Asignación Universal por Hijo para Protección Social, benefício para crianças e adolescentes cujos pais trabalhassem no setor informal, e estivessem desempregados ou executassem atividades domésticas. Tal garantia complementava o programa de assistência que já existia para aqueles trabalhadores do mercado formal (Marques, 2013, p. 306). Rosa Maria Marques, em *Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina* sinaliza que a pobreza, ou seja, aqueles que recebiam abaixo da cesta básica total, caiu de 13,9% para 9,7% e a indigência, qual seja, aqueles que recebiam remuneração inferior a cesta básica alimentar, foi de 4% para 1,9% (Marques, 2013, p. 307). A autora menciona o caráter de benefício enquanto direito social do AUHPS, diferente do Bolsa Família, que estava condicionado à existência de recursos.

A jornada de trabalho durante o governo Kirchner passou por leve transformação. Apenas 24,2% trabalhavam entre 35-45 horas semanais, enquanto 23,8% cumpriam

entre 46-60 horas e 12,4% permanecia mais de 61 horas no trabalho. Em 2012 o número de trabalhadores que cumpriam jornadas superiores a 60 horas passou a ser de 8%, aqueles que permanecem entre 46-60 horas aumentou 1,9%, estagnando em 25,7%. Por fim, aqueles que trabalhavam entre 35-45 horas semanais foi de 34,7% (Redatam, 2012) (EPH, 2007). Conclui-se, neste sentido, que houve uma relativa melhora na jornada de trabalho, mas ainda se verifica um contundente cenário de superexploração da força de trabalho.

O panorama do trabalho informal e do desemprego passaram por acentuada alteração durante os governos Kirchner. De acordo com o *Panorama Social de América Latina - 2010*, o desemprego na Argentina passou de 19,7% em 2002 para 8,7% em 2009 (CEPAL, 2010, p. 229). A informalidade, conforme pontuado em *Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández*, de David Trajtemberg, passou por profunda queda, de tal modo: “que representaba ceca del 50% del empleo asalariado en 2002, siguió una tendencia decreciente hasta llegar al 38% en el segundo trimestre de 2007, para luego seguir descendiendo hasta el 33% hacia el año 2010” (Trajtemberg, 2016, p. 8). O autor menciona a tomada de diversas políticas públicas no sentido de capacitar e empregar a mão de obra, sinalizando, inclusive, certa mudança de paradigma, tendo em vista que a ótica dos programas não estavam focados na contensão dos danos gerados pela crise, mas sim: “un conjunto de programas orientados a la inserción laboral de la población desocupada o con empleos inestables con determinado perfil socioeconómico y ocupacional” (Trajtemberg, 2016, p.8-9).

A criação de empregos formais pode influenciar positivamente na amenização do contexto de superexploração da força de trabalho, tendo em vista que regula a atividade e garante os direitos sociais constitucionais. Neste sentido, é importante mencionar a regularização do serviço doméstico, de tal forma que “el número de cotizastes al Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico creció de 78 mil trabajadoras en 2005 a 286 mil en 2012” (Trajtemberg, 2016, p.12). Ainda, em relação a intensidade do trabalho, é fundamental apontar o número de acidentes de trabalho no país. Assim, verifica-se que, em 2010, foram notificados 630.766 casos de acidentes laborais dentre 7.966.922 trabalhadores cobertos pelo sistema de proteção, 1,5% a mais do que no ano anterior (SRT, 2011, p.1), de acordo com o informe anual de accidentabilidad laboral. Ainda assim, se comparado com 2003 e 2004 percebe-se uma queda no número de acidentes, tendo em vista que, em 2003, foram registrados 414.559 casos dentre os 4.716.556 profissionais protegidos e, em 2004, foram relatados 494.847 dentre os 5.355.265 trabalhadores cobertos (SRT, 2011, p.3). Verifica-se, neste sentido, uma retração no número de acidentes de trabalho.

### **Conclusões**

O presente estudo, para além de investigar a categoria da superexploração da força de trabalho, cuidou de instrumentalizar e constatar este arsenal teórico, estabelecendo o lapso entre abstrato e concreto. Houve a intenção de verificar como a superexploração se manifestou durante os governos progressistas que alçaram a presidência de seus respectivos países. Neste sentido, duas conclusões devem ser mencionadas: a) a categoria elaborada por Marini continua atual no contexto da classe trabalhadora da América Latina; b) ainda assim, houve uma amenização na forma como a superexploração incidu na realidade. O primeiro ponto é matéria incontroversa e premissa ao analisar este continente sobre a ótica da Teoria Marxista da Dependência. O segundo ainda é tema de profundos debates. As conclusões deste estudo divergem daquelas formuladas por Luce e possuem como pano de fundo a ideia de que houve, de fato, uma melhora significativa na condição da classe operária durante os governos progressistas no Uruguai, Argentina e Brasil. O fato destes governos não terem implementado um projeto revolucionário não significa que estes não tenham contribuído para a melhoria das condições dos trabalhadores e trabalhadoras. Ainda assim, é fundamental reconhecer o limite deste modelo conciliatório. Sem que haja um processo de empoderamento da classe operária é impossível aprofundar as mudanças estruturais. Curiosamente, os governos pós-Petismo e pós-Kirchnerismo impuseram o neoliberalismo em sua face mais perversa e pode ser resultado da falha destes governos em buscar romper, efetivamente, com o modo de produção capitalista e todas as suas implicações nas economias dependentes. Ainda assim, tal suposição é um ponto de partida para pesquisas futuras, e o intuito do presente trabalho é provocar o debate dentre os entusiastas da Teoria Marxista da Dependência.

### **Referências**

- CARCONHOLO, Marcelo D. *Dependencia, Super-explotación del Trabajo y Crisis*. 1ª ed., Madrid: Maia Ediciones, 2017.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina - 2010. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1236/4/S2011800\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1236/4/S2011800_es.pdf). Acesso em: 2 de mai. 2019.
- DE BUCHARD COSTA, A, T. A Superexploração da Força de Trabalho no Brasil (2003-2013). 2013. 85 f. *Monografia* (Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2013. Disponível em: <http://necat.ufsc.br/files/2011/10/Arland-Costa.pdf>. Acesso em: 2 de mai. 2019.

- GAROFALI PATRÓN, A. Dialéctica de la dependencia: transferencia de valor y superexplotación de la fuerza de trabajo. El caso uruguayo. 2014. 104 f. Monografía (Ciências Econômicas) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. 2014. Disponível em: <http://dspace.unila.edu.br/123456789/1961>. Acesso em: 2 de mai. 2019.
- INDEC. Redatam. Disponível em: [https://redatam.indec.gob.ar/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=EPH\\_BASE\\_FINAL&MAIN=WebServerMain.inl&\\_ga=2.45856036.1475546492.1556742949-1604514162.1556241857](https://redatam.indec.gob.ar/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=EPH_BASE_FINAL&MAIN=WebServerMain.inl&_ga=2.45856036.1475546492.1556742949-1604514162.1556241857). Acesso em: 2 de mai. 2019.
- INDEC. Eph. Disponível em: [https://www.indec.gob.ar/bases\\_EPH\\_tabulado\\_continua\\_2.asp?periodo=t&dominio=45&trimestre=1&cuadro=99&anio=16](https://www.indec.gob.ar/bases_EPH_tabulado_continua_2.asp?periodo=t&dominio=45&trimestre=1&cuadro=99&anio=16). Acesso em: 2 de mai. 2019.
- LUCE, Mathias Seibel. A Superexploração da Força de Trabalho no Brasil: Evidências da História Recente. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer (Org.). *Desenvolvimento e Dependência*, Cátedra Ruy Mauro Marini. Disponível em: [http://www.ie.ufu.br/sites/ie.ufu.br/files/Anexos/Bookpage/livro\\_desenvolvimento\\_dependencia.pdf](http://www.ie.ufu.br/sites/ie.ufu.br/files/Anexos/Bookpage/livro_desenvolvimento_dependencia.pdf). Acesso em: 2 de mai. 2019.
- MARINI, Ruy Mauro. Dialéctica da dependência. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (Org.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. 2ª ed., São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011.
- MARQUES, Rosa Maria. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n2/a06v33n2.pdf>. Acesso em: 2 de mai. 2019.
- MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização. Dependência e Neoliberalismo na América Latina*. 1ª ed., São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.
- SADER, Emir; DOS SANTOS, Theotonio (coord). *A América Latina e os Desafios da Globalização*. 1ª ed., São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.
- SALAMA, Pierre. Crescimento e inflação na Argentina dos governos Kirchner. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n75/10.pdf>. Acesso em: 2 de mai. 2019.
- SRT. Anuario Estadístico Accidentabilidad 2010. Disponível em: <https://www.srt.gob.ar/estadisticas/anuario/Informe%20Anual%20de%20Accidentabilidad%20Laboral%20-%20Año%202010.pdf>. Acesso em 2 de mai. 2019.

O fenômeno da superexploração da força de trabalho na Argentina,  
no Brasil e Uruguai do século XXI

SRT. Accidentabilidad 2004 y Evolucion 2000-2004. Disponível em: <https://www.srt.gob.ar/estadisticas/anuario/Informe%20Anual%20de%20Accidentabilidad%20Laboral%20-%20Año%202004.pdf>. Acesso em 2 de mai. 2019.

TRAJTEMBERG, David. Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinen/13061.pdf>. Acesso em: 2 de mai. 2019.

# **A persistência de exceções à norma do trabalho livre assalariado: da escravidão à superexploração**

Elisabeth Zorgetz Loureiro\*  
Ariane Moreno da Silva Reis\*\*  
Sócrates Jácobo Moquete\*\*\*

## **Introdução**

A persistência de exceções às formas de trabalho assalariado livre na atualidade remete ao conhecido questionamento sobre sua manifestação: seriam vestígios de sociedades feudais, coloniais, modos de vida tradicionais, ou integram a totalidade da dinâmica do capitalismo em suas distintas expressões? Como estas formas de trabalho subsistem num sistema cuja premissa aceita historicamente é a predominância do trabalho livre e assalariado? E ainda, como o trabalho superexplorado, mesmo que inscrito numa expressão assalariada e livre, existe e se expande de forma semelhante como determinação negativa da dialética?

A agricultura extensiva e economia extrativista colonial e pós-colonial tiveram um papel central para ascensão do capitalismo moderno, no conjunto do surgimento do Estado moderno e do mercantilismo do século XVII, e também da industrialização do XVIII ao XIX nas metrópoles. Contudo, a persistência da escravidão e da servidão no capitalismo durante o século XIX e XX ocupam menos espaço no debate, principalmente o que se compreende por escravidão tardia, nos termos de Moura (1994) como “(...) cruzamento rápido e acentuado de relações capitalistas em cima de uma base escravista” (p. 53), principalmente a partir do século XIX até os processos de abolição.

Essa provocação busca considerar que, se adotarmos a definição neoclássica do surgimento do capitalismo com o desenvolvimento da industrialização europeia, ignorando a acumulação primordial ou primitiva como seu fator fundante, temos que, desde a metade do século XVIII ao final do XX, ou seja, dois séculos e meio, o

---

\* Mestranda (PERPP – UESC). E-mail: elisabethzorgetz@live.com

\*\* Graduanda em Ciências Sociais (UESC). E-mail: ariane.msreis@gmail.com

\*\*\* Doutor em Ciência Política, professor do departamento de Economia (UESC). E-mail: socrates@uesc.br

A persistência de exceções à norma do trabalho livre assalariado:  
da escravidão à superexploração

trabalho assalariado livre conviveu com expressões da escravidão e servidão cerca de metade deste tempo<sup>1</sup>. Ou seja, o enclave da escravidão dentro do capitalismo histórico é extenso demais para ser ignorado ou colocado em segundo plano, se apenas for discutido seu status formal. O açúcar, café, tabaco, chá, extração de minérios e metais preciosos, extração de madeira, entre outras atividades foram realizadas durante toda a primeira era industrial por trabalho não-livre (Mandel, 1971).

A proposta deste trabalho é refletir como o processo de acumulação primitiva de capital pode ocorrer continuamente através do tempo histórico do capitalismo através da exploração do trabalho, identificar o papel das formas de trabalho não-livre na contemporaneidade<sup>2</sup>, aproximando a categoria superexploração do trabalho a essa análise exploratória. Fundamental à Teoria Marxista da Dependência, se destaca a premissa de que não podemos compreender o capitalismo mercantil na periferia sem considerar, ao mesmo tempo, as dificuldades das relações e estruturas de trabalho nas regiões centrais, que se expressam como duas realidades articuladas, parte do mesmo modo de produção, “contraditoriamente integradas de formações econômico-sociais, as quais influem e se veem afetadas de modo diferenciado na totalidade que é a economia mundial” (Luce, 2017, pp. 30-31). Ainda que os teóricos da TMD tivessem os olhos voltados para o trabalho assalariado pelo capital, essa consideração será igualmente relevante para pensar as expressões de trabalho não-livre, precariamente remunerado, entre outras formas.

Nesta breve reflexão, trataremos das formas atuais de trabalho não-livre e livre ancoradas na ascensão do capitalismo, em momentos históricos diferentes. Essas formas de trabalho que causam estranhamento às formalidades da sociedade contemporânea atacam o caráter restritamente colonial da acumulação primitiva e abrem um campo de debate sobre a complementariedade sistemática do trabalho livre assalariado e não-livre para o capitalismo. Para além do próprio caráter do trabalho em sua aparência, propor a acumulação primitiva como reprodução permanente deste modo de produção específico, como condição necessária ao capital no movimento de separação histórica de populações dos seus meios de produção e da separação entre produção e reprodução, ainda consiste num problema pouco explorado na tradição marxista.

1. A escravidão foi abolida em 1836 na Inglaterra e seu império, 1848 na França, 1861 na Rússia, 1865 nos Estados Unidos, 1888 no Brasil, 1889 em Cuba, e só em 1907 em Zanzibar. O caso mais escandaloso é a Mauritânia, em que a escravidão foi abolida em 1981.

2. Marcel Van Linden (2005) discorre sobre muitos exemplos históricos, do século XVI ao XX, de formas de trabalho não-livre, servidão por contrato, por dívida e distintas formas de trabalho forçado para criticar o sujeito do proletariado em Marx como trabalhadores assalariados livres e seu caráter universal. Sua idéia de subalternidade, no qual se integra o lumpemproletariado e também o assalariado, tem o intuito de oferecer maior densidade a categoria do proletariado e à classe trabalhadora. Contudo, não concordamos que Marx reduz, através de um tom moral, essa classe.

### **A acumulação primitiva**

A vasta concentração de recursos e capitais que fluíram para a Europa a partir do século XVI (Dobb, 1965; Mandel, 1971) promoveu o entendimento que o sistema de monoculturas nas colônias, o mercado de trabalho escravo africano e a exploração das regiões conquistadas, em geral, desempenharam um papel indispensável ao assentamento do capitalismo, a partir da expansão do colonialismo no mundo e seus mecanismos extrativos. O lugar especial da Inglaterra no comércio triangular entre a Europa, as Américas e a África proporcionaram lucros vultosos, financiadores fundamentais da Revolução Industrial. No capítulo dedicado à gênese das relações capitalistas no primeiro volume de *O Capital (A assim chamada Acumulação Primitiva)*, Marx elucida:

Porém, a acumulação do capital pressupõe o mais-valor, o mais-valor, a produção capitalista, e esta, por sua vez, a existência de massas relativamente grandes de capital e de força de trabalho nas mãos de produtores de mercadorias. Todo esse movimento parece, portanto, girar num círculo vicioso, do qual só podemos escapar supondo uma acumulação “primitiva” (“previous accumulation”, em Adam Smith), prévia à acumulação capitalista, uma acumulação que não é resultado do modo de produção capitalista, mas seu ponto de partida. (Marx, 2013, p. 959)

Marx descarta a hipótese liberal da riqueza primordial, sobre a qual não existe detalhamento histórico de proveniência, o que ocultava suas origens, evitando expor os saques e genocídios de civilizações inteiras ou o sequestro massivo e trabalho forçado com a escravidão dos povos negros e indígenas. Sob o capitalismo propriamente dito, a extrema violência política dá o impulso inicial sem o qual o seu desenvolvimento histórico nunca teria sido posto em movimento. Marx relembra que nada pode começar simplesmente com a riqueza ou dinheiro em si, porque esses elementos só se tornam capital quando se integram como parte dos meios de produção ou condições de trabalho<sup>3</sup>. Esta é a relação de classe, relação antagônica, que confere a capacidade de transformar riqueza ou dinheiro em capital (Marx, 2013).

A origem do capitalismo é uma história repleta de violência e fúria. Uma quantidade considerável de riqueza foi necessária para colocar as massas empobrecidas na metrópole para trabalhar, oriunda do comerciante ou da acumulação do Estado moderno. Portanto, esse precedente não deveria ser rejeitado como integrante da história do capitalismo, ou mesmo posto como uma pré-história do modo de produção, mas ser encarado como sua parte fundamental. A outra forma de encarar o problema apresentado

3. Sobre o desenvolvimento no próprio terreno europeu, nos *Grundrisse* Marx comenta: “É preciso considerar que as novas forças produtivas e relações de produção não se desenvolvem do nada, nem do ar nem do ventre da ideia que se põe a si mesma; mas o fazem no interior do desenvolvimento da produção existente e das relações de produção tradicionais herdadas, e em contradição com elas.” (2011, p. 343)

A persistência de exceções à norma do trabalho livre assalariado:  
da escravidão à superexploração

foi defender as relações de trabalho não-livre como resquícios de uma sociedade feudal<sup>4</sup>, ainda não proletarizada plenamente, formulação superada no pensamento crítico da formação histórica dos países subdesenvolvidos (Frank, 1969; Prado Jr., 1979; Sodré, 1982).

A formação das massas de trabalhadores assalariados que eflui de legislações disciplinadoras brutais na Europa, transformando camponeses em errantes e vagabundos para que se adaptassem coercivamente ao sistema salarial consiste, também, num ponto de partida do qual emergem o trabalhador assalariado e o capitalista. A expansão da produção nas colônias com o uso do trabalho escravo teve como consequência direta a redução do custo da cesta de consumo necessária para reproduzir a força de trabalho industrial nos centros fabris da Europa. Para Federici (2004), essa larga expansão, realizada através da escravidão, forneceu novas bases à reprodução dos trabalhadores industriais e reduziu os custos da reprodução da força de trabalho assalariada, em que os salários de trabalhadores metropolitanos realizavam o valor das mercadorias cuja origem era o trabalho escravo. A acumulação primitiva é, dessa forma, a acumulação de condições sociais, políticas e econômicas da formação do proletariado.

Todavia, se a proletarização, como o capital, também deve partir da *concreticidade*, interpretada como uma *totalidade internamente dividida das várias formas de existência do objeto*<sup>5</sup>, essa totalidade abrange os despossuídos livres no centro e as formas livres e não-livres da periferia<sup>6</sup>, todos igualmente necessários a reprodução total do capital e geração de lucros em escala mundial<sup>7</sup>. Seguindo este raciocínio, a

4. O próprio Marx parece resolver esse problema, quando se refere a um economista norte-americano, Carey, sobre sua proveniência: “Pertence a um país em que a sociedade burguesa não se desenvolveu sobre a base do feudalismo, mas começou a partir de si mesma; em que a sociedade burguesa não aparece como o resultado remanescente de um movimento secular, mas como o ponto de partida de um novo movimento; em que o Estado, em contraste com todas as formações nacionais anteriores, desde o início esteve subordinado à sociedade burguesa e à sua produção e jamais pôde ter a pretensão de ser um fim em si mesmo; enfim, em um país em que a própria sociedade burguesa, combinando as forças produtivas de um velho mundo com o imenso terreno natural de um novo, desenvolveu-se em dimensões e liberdade de movimento até então desconhecidas e suplantou em muito todo trabalho anterior no domínio das forças naturais; e onde, enfim, os antagonismos da própria sociedade burguesa aparecem unicamente como momentos evanescentes” (2011, p. 36).

5. Interpretação de Ilienkov (1982 [1960]) em *A Dialética do Abstrato e do Concreto em O Capital de Karl Marx*.

6. Essa polarização tem sofrido alterações significativas com os fluxos migratórios de populações expostas à escravidão, formas de servidão e superexploração nas regiões centrais do capitalismo. Ainda assim, as populações de países subdesenvolvidos permanecem, como há meio século atrás, as mais afetadas pela superexploração, ainda que ela ocorra fora âmbito nacional.

7. Estima-se que o total de lucros ilegais obtidos com o uso de trabalho forçado no mundo seja de US \$ 150,2 bilhões por ano. Mais de um terço dos lucros - US \$ 51,2 bilhões - são em decorrência da exploração de trabalho forçado, incluindo quase US \$ 8 bilhões gerados no trabalho doméstico por empregadores que se valem de ameaças e coerção para pagar baixas remunerações (OIT, 2014).

acumulação primitiva torna-se acumulação contínua do processo de proletarização em curso, processo que não necessariamente pode encontrar um horizonte de plenitude. Sobre isso, Marx também oferece pistas quando trata da separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições de realização do trabalho.

O processo que cria a relação capitalista não pode ser senão o processo de separação entre o trabalhador e a propriedade das condições de realização de seu trabalho, processo que, por um lado, transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, por outro, converte os produtores diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação primitiva não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção (Marx, 2013, p. 961)

Por isso mesmo, a separação do homem e seus meios de produção e subsistência não é uma consequência histórica do capitalismo, mas um pressuposto que torna o capital uma relação de produção social através do divórcio entre as forças produtivas e a sociedade. Marx também fornece uma formulação do processo de redução das formas de violência exógenas aos mecanismos econômicos quando analisa a passagem da mais-valia absoluta para a mais-valia relativa. Esse processo de *pacificação* assume um papel específico sob o capitalismo: assegura o fornecimento regular de força de trabalho, cuja exploração brutalizada ameaça sua reprodução total. Em razão disso, o interesse geral do capitalismo prevalece sobre os interesses dos capitalistas individuais. Contudo, essa necessidade de reprodução da classe trabalhadora tem um custo, que é um aumento lento e constante dos custos de transferência da renda dos trabalhadores assalariados. Examinada mais detalhadamente, a relação que transforma o trabalho assalariado numa condição do capitalismo pressupõe uma tripla separação: a separação do indivíduo ou unidade produtiva dos meios de produção; a separação do indivíduo ou unidade de produção do produto; e a separação entre a atividade mental ou física do trabalhador (Marx, 2013). Cada uma dessas condições pode estar aberta a particularidades. A separação do trabalhador dos meios de produção pode ter a ver com a terra, habitação, ferramentas ou máquinas. A separação do mercado se expressa, por exemplo, tendo em conta que o trabalhador contemporâneo sozinho dificilmente produziria algo vendável em um mercado de consumo de massas. A separação entre a força de trabalho e o ser humano, por outro lado, não é condição necessária e suficiente para a mercantilização do trabalho. A especificidade da mercadoria da força de trabalho, que Marx (2011) analisou com tanto empenho, é o caráter indeterminado de seu valor de uso seguinte quando a troca inicial é concluída, porque faz parte do poder do trabalhador variar sua implementação. Porém, segundo Boutang (2005), esse caráter também pode se aplicar ao escravo, assim como a todas as formas de trabalho não-livre, uma vez compreendida pelo trabalhador as condições e processos desta forma de trabalho.

A centralidade da escravidão para a emergência e assentamento do capitalismo não se relaciona apenas com seus impactos sobre o grau de proletarização e subdesenvol-

A persistência de exceções à norma do trabalho livre assalariado:  
da escravidão à superexploração

vimento das antigas colônias, mas também sobre a própria feição industrial e desenvolvida da Europa Ocidental, principalmente. A poderosa acumulação de mão-de-obra como propriedade e capital possível através da instituição da escravidão e violências indizíveis sobre os povos africanos produziu parte das condições econômicas e sociais que forçaram a cisão entre produção e reprodução. Essa separação compreende os processos que garantem a dependência dos trabalhadores dos salários e sua limitação em se reproduzir autonomamente ao capitalismo, onde o trabalho superexplorado se funda como uma base complementar de acumulação. A proletarização, desproletarização e reproletarização estão latentes como desafios conceituais e concretos, atuais para a luta de classes.

### **Manifestações da superexploração do trabalho**

A primeira advertência fundamental na introdução da categoria superexploração dentro desta abordagem consiste em dizer que o regime de trabalho escravo é “incompatível com a superexploração do trabalho”<sup>8</sup> (Marini, 1973, p. 13). O que nos interessa aqui, no entanto, é como essa modalidade de exploração assalariada também compõe uma exceção às normas, limites e condições do trabalho livre e remunerado sob o capitalismo. Por isso, à distinção do trabalho escravo, na forma assalariada quando “transita para a subsunção real do trabalho ao capital e a lei do valor passa a vigorar plenamente, é possível produzir a desvalorização real da força de trabalho – assim como se torna possível também superexplorá-la” (Luce, 2017, pp. 137-138). Questionamos, contudo, uma vez que a superexploração participa do capitalismo como uma de suas categorias específicas, as formas não remuneradas, o trabalho escravo, servil, reprodutivo doméstico, entre outras expressões de trabalho, também não fazem parte do mesmo horizonte laboral, persistente, excepcional ou não, desse modo de produção.

Três brasileiros, Theotonio dos Santos (1978), Vânia Bambirra (1974) e Ruy Mauro Marini (1973) situar-se-ão como figuras essenciais do espectro revolucionário sobre a dependência. Para estes autores da Teoria Marxista da Dependência, como decorrência da equalização da taxa de lucro no mercado internacional, a transferência de mais-valia dos países capitalistas subdesenvolvidos para os industriais tem como base o acréscimo da exploração do trabalho. A compreensão de como engendra a reserva de trabalhadores em países dependentes é fundamental para a percepção do fenômeno da superexploração<sup>9</sup> que nem sempre se apresenta de forma explícita no mundo do

8. Salvo em condições excepcionais do mercado de trabalho, segundo o autor. A incompatibilidade advém, a princípio, da própria existência do salário como fundo de subsistência do trabalhador, e que para o escravo tem alguma fixidez, enquanto para o operário, pode estar abaixo ou acima desse nível.

9. A categoria da superexploração deve ser entendida, portanto, como (1) um conjunto de modalidades que implicam a remuneração da força de trabalho abaixo de seu valor e o esgotamento prematuro da força físico-psíquica do trabalhador; (2) e que configuram o fundamento do capitalismo dependente, junto com a transferência de valor e a cisão entre as fases do ciclo do capital (Luce, 2012, p. 4)

trabalho. A reprodução do proletariado, que confere o valor de sua força de trabalho, é alinhavada à reprodução do capital através do funcionamento *normal*<sup>10</sup> da lei do valor: se os salários se elevarem demais, o capital empregará menos trabalhadores, criando um exército de reserva que exerce pressão descendente sobre os salários, em geral.

A superexploração constitui prerrogativa do capitalismo dependente, que conta com seu padrão de reprodução específico, e consiste em uma categoria que “surge para dar conta das *formas como o capital se reproduz em períodos históricos específicos e em espaços geoterritoriais determinados* (Osorio, 2012, p. 40). Marx nos apresenta o proletariado definido por sua separação dos meios de produção e por sua compulsão de se reproduzir *reproduzindo*, assim, o capital. As camadas do exército de reserva pressionam os salários, isto é, a parte monetária da reprodução dos trabalhadores. O capital produz constantemente uma população ativa relativamente redundante, *supérflua* para a realização de seu impulso de valorização (Marx, 2011).

Para o exército ativo, combinada à extração de mais-valia, também se realiza a expropriação de parte do valor-trabalho necessário ao trabalhador para repor sua força dispendida (o trabalho é remunerado abaixo do seu valor e seu fundo de vida é consumido ao esgotamento prematuro). Um salário insuficiente ou inexistente, tal como o trabalho com sobredesgaste, pelo prolongamento da jornada laboral ou intensificação do trabalho, indicam processos de exploração redobrada, na medida em que se viola o valor da força de trabalho (Osorio, 2012, p. 51).

Com a crescente imiserção do proletariado, a contradição crescente entre capital e trabalho se assevera, ou seja, os ciclos reprodutivos do capital e do trabalho se tornam cada vez mais dissociados em todas as partes do mundo, mas necessariamente na sua fração estruturalmente dependente. Como efeito do declínio histórico no emprego formal, se apresenta cada vez mais o assentamento do desemprego de forma consolidada em muitos países, ou mesmo a opção de outras formas de (re)produção, diante do desalento.

Marini (1999) chama atenção ao que Marx aponta de fundamental sobre a reprodução, que é o crescimento do número de trabalhadores assalariados ao mesmo passo que o desenvolvimento da produção mercantil capitalista, ponderando que isso não implique que sua obra conceba uma sociedade composta “exclusivamente por capitalistas y obreros” (Marini, 1999, p. 279). As reflexões de Marini a respeito da classe trabalhadora são fundamentais a partir deste ponto. Se “*para definir una clase social en un momento*

10. Para pensarmos sobre os efeitos no modo negativamente determinado da dialética fora dessa “normalidade”, é importante ter em conta que não indicam uma anulação do funcionamento da lei do valor, mas sim o engendrar de tendências específicas. Luce (2018) explica, por exemplo, que “quando prestamos atenção no momento da determinação negativa do valor (negação do intercâmbio de equivalentes), vemos que ele ocorre com maior frequência e assume caráter estrutural e sistemático em certo conjunto de economias, que são as do capitalismo dependente.” (2018, p. 31).

A persistência de exceções à norma do trabalho livre assalariado:  
da escravidão à superexploração

*histórico dado no basta, pues, considerar la posición que objetivamente ocupan los hombres en la reproducción material de la sociedad*” (Marini, 1999, p. 282), as possibilidades para uma compreensão ampliada e dinâmica da classe estão dadas.

Embora não seja o valor do escravo afetado pela sua superexploração, Marini tinha em conta, como Marx, que no processo de subordinação das economias escravistas ao capitalismo de mercado o escravo passava a ser ainda mais explorado, “já que interessa portanto a seu proprietário reduzir os tempos mortos para a produção e fazer coincidir o tempo produtivo com o tempo de existência do trabalhador” (Marini, 1973, p. 14)<sup>11</sup>. Por outro lado, para o assalariado, o acréscimo salarial dos trabalhadores permite entrar diretamente na questão do seu esgotamento do fundo de vida. Isso se explica a medida que mesmo sendo possível ter acesso à quantidade necessária ou maior de bens que assegurem a reprodução do trabalhador ou trabalhadora, estes “não podem dispor das horas e dias de descanso necessários para repor o desgaste físico e mental de longas e intensas jornadas” (Osorio, 2012, p. 51).

Marx (2013) adianta, ao início do capítulo *Reprodução Simples* (livro I, *o Capital*) que, se a produção tem forma capitalista, com a reprodução se dá o mesmo. Neste momento ele delinea sua explicação a respeito de como a forma-salário é uma parte do produto que ele mesmo reproduz, continuamente, e se constitui, antes desse retorno em salário, como capital variável. Assim, ele revela como essa transação, através da forma-dinheiro e da mercadoria, encobre ou disfarça a apropriação do produto realizado pelo trabalho humano e sua exploração na extração de mais-valia. Essa consideração de Marx parece muito simples, a princípio, mas é importante para compreender a trajetória do seu pensamento sobre a contribuição do produto, ou do valor de uso contido nele, para a reprodução da força de trabalho.

Essas mercadorias, ou produtos, feitos pelas mãos dos trabalhadores, se transformam em “valor que suga a força criadora de valor” (Marx, 2013, p. 786), em decorrência do estado de alienação em que o trabalhador já entra no espaço de produção. Enquanto o trabalhador produz a riqueza objetiva na forma de mercadorias e o capital que nelas aparece, Marx atribui ao capitalista a produção contínua da força de trabalho enquanto fonte subjetiva de riqueza,

(...) separada de seus próprios meios de objetivação e efetivação, abstrata, existente na mera corporeidade do trabalhador; numa palavra, produz o trabalhador como assalariado. Essa constante reprodução ou perpetuação do trabalhador é a *sine qua non* da produção capitalista. (Marx, 2013, pp. 786-787)

11. A superexploração do escravo, que prolonga sua jornada de trabalho mais além dos limites fisiológicos admissíveis e redundando necessariamente no esgotamento prematuro, por morte ou incapacidade, só pode acontecer, portanto, se é possível repor com facilidade a mão de obra desgastada (Marini, 1973, p. 14).

Marx (2013) também separa o consumo do trabalhador a partir de uma *dupla natureza*. Nesse ponto, o escravo, mesmo sob o capitalismo, difere diametralmente do trabalhador assalariado à medida que, embora sua força de trabalho seja vorazmente consumida enquanto tal e também enquanto *meio de produção*, na segunda forma não realiza seu consumo individual através dos bens-salário. Senão vejamos: a primeira face do consumo dos trabalhadores, o seu consumo produtivo, diz respeito ao desgaste dos meios de produção para sua transformação em objetos ou produtos de valor. Nesse sentido, o próprio trabalhador é consumido no processo de consumo da sua força de trabalho. A segunda, o consumo individual, consiste no consumo dos meios de subsistência garantidos pela forma-salário, ao comprar a força de trabalho. Contudo, os dois consumos *diferem inteiramente*, a partir da premissa que o trabalhador pertence ao capitalista no primeiro e a si mesmo no segundo, executando “funções vitais à margem do processo de produção” e tendo como resultado a “vida do próprio trabalhador” (2013, p. 787).

A partir de então, é imprescindível introduzir a questão do trabalho escravo contemporâneo, uma vez que tão quanto diferem um escravo e um operário até o século XIX, se aproximam, sob a superexploração do trabalho, um escravo contemporâneo e um trabalhador assalariado livre. Considerando, a exemplo do Brasil, a Portaria MTB 1.293, de Dezembro de 2017<sup>12</sup>, que segue a convenções da Organização Internacional dos Trabalhadores (OIT), o trabalhador em condição análoga à de escravo é aquele submetido, de forma isolada ou conjuntamente, a i) Trabalho forçado; ii) Jornada exaustiva; iii) Condição degradante de trabalho; iv) Restrição de locomoção em razão de dívida contraída com empregador ou preposto; v) Retenção no local de trabalho (Brasil, 2017).

Atualmente, a condição da escravidão contemporânea ou trabalho análogo à escravidão, tal como as formas de servidão, não se relacionam estritamente com sentido de propriedade sobre o trabalhador como na escravidão colonial. Esse trabalhador pode, também, ser remunerado por alguma forma salarial, e ainda assim ser considerado escravo. Participando das duas formas de consumo mencionadas anteriormente, e submetidos à extenuação aguda da sua força de trabalho, podem, portanto, encontrar-se como trabalhadores superexplorados, quando existe remuneração. Esse caráter é marcado pelo fato desse trabalho forçado contemporâneo “(...) ser conduzido por grandes empresas privadas (e não mais por Estados), que estabelecem mecanismos de sujeição do trabalhador (Gomes, 2012, p. 169).

---

12. Para o Código Penal, com a Lei 10.803, de 11 de dezembro de 2003, era considerado: “Art. 149 - Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto (...)”

A persistência de exceções à norma do trabalho livre assalariado:  
da escravidão à superexploração

Na escravidão contemporânea, cujos traços são juridicamente estabelecidos, a dimensão da perda de cidadania, retirada de modos diversos na relação de trabalho e reprodução, são aspectos centrais para sua caracterização. Enquanto as especificidades do acúmulo de coerções pode aproximar parte desses trabalhadores de uma escravidão mais relacionada à posse absoluta, outra parte se insere no expressivo contingente de trabalhadores pagos muito abaixo do valor da sua força de trabalho, e com alto consumo desta, e assim sua corporeidade viva. A particularidade da forma dupla de restrição, jurídica e econômica, que subjuga ao trabalho no capitalismo, cujo momento predominante se dá como marca estrutural para as populações de países dependentes, será melhor discutida a seguir.

**Os limites normativos da divisão internacional do trabalho**

Com a ascensão da forma da mercadoria, também ascenderam e foram difundidas noções de permutabilidade universal e igualdade formal sobre os sujeitos. Contudo, o desenvolvimento das relações materiais, assim como os mecanismos e procedimentos de Estado, que geram e reforçam tais ideias e normas, atuaram e permanecem atuando numa realidade em que os sujeitos também são mercadoria. Essa contradição não é aliviada pelo movimento institucional de direitos sociais, mas avança em sua latência e violência com o desenvolvimento histórico do capitalismo.

O aumento vertiginoso da desigualdade social também aparece como traço característico do mundo contemporâneo neoliberal, em que não apenas colaboram a redução de postos de trabalho e volume do exército de reserva global, mas as dificuldades de garantir o emprego decente, a partir das formulações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização das Nações Unidas (ONU). Nos princípios gerais reunidos em sua carta fundadora (Declaração de Filadélfia, 1944), a OIT defende em seu primeiro ponto a existência do trabalho negando-o enquanto mercadoria. Já em 1998, na Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e respectivo acompanhamento, a OIT insistiu em quatro pontos:

- a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;
- b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;
- c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e
- d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação (OIT, 1998, p. 2)

Neste documento, não mais se comenta sobre a escravidão ou tráfico de seres humanos. Com a abolição da escravidão na Maurítânia, esta expressão não-livre do trabalho deixa de possuir qualquer situação legalmente sancionada, apenas em formas residuais próprias dos processos de abolição e transição ao mercado-de-trabalho. A OIT considera, provavelmente, que a proibição do tráfico e escravidão de pessoas se enquadra como norma para todos os países na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Um limite do programa da OIT se trata da compreensão tradicional do trabalhador como assalariado dependente, que ignora de certa forma o trabalhador autônomo e familiar, no centro e na periferia. Um contingente significativo de trabalhadores na agropecuária, serviços e microempresas, na formalidade ou informalidade, compõe as formas de trabalho considerar independentes, ou, por outro lado, relacionados com a auto-exploração. Existe uma diferença concreta entre restrições jurídicas, como o trabalho forçado no sentido mais literal do termo, e a restrição econômica, que pressiona o trabalhador familiar das áreas rurais, sem criar um problema jurídico identificável, para trabalhar como assalariado em grandes unidades rurais do agronegócio, para a economia de exportação, por exemplo.

O fenômeno conhecido como globalização e as teorias pós-industriais trouxeram complexidade às estruturas de trabalho tradicionais, baseadas no operariado fabril e num mundo onde o setor agrário ainda retinha um contingente populoso de trabalhadores. As reduções relativas e absolutas no número de trabalhadores formais, principalmente, provocadas principalmente pelo crescimento vertiginoso das atividades de serviços em termos de participação no produto e nas ocupações do mercado de trabalho e pelo crescimento da auto-exploração do trabalho autônomo, que escapa às mensurações de trabalhadores dependentes, são parte desta nova configuração. (Hardt; Negri, 2001).

Nesse quadro, e partindo de uma grande dificuldade em identificação e mensuração, também se encontra o trabalho escravo, ou escravidão moderna/contemporânea. De acordo com a OIT (2017), nos últimos cinco anos, 89 milhões de pessoas experimentaram alguma forma de escravidão moderna por períodos de tempo que variavam de alguns dias até cinco anos. Em 2016, estima-se que chegaram a 40,3 milhões de pessoas nessa condição.

O termo *escravidão moderna* surge como uma generalização para trabalho forçado, tráfico de seres humanos, exploração sexual forçada e algumas formas de trabalho infantil. Críticos pela luta contra o tráfico de pessoas como Gallagher (2017) consideram que organismos internacionais responsáveis por essa abordagem e sua medição, incorporam e perpetuam uma crença distorcida de dicotomia moral sobre a escravidão. No fundo dessa crença, se encontra a idéia de ser capaz, principalmente através de doações milionárias e engajamento ativista, de eliminar as práticas compreendidas como escravidão moderna, “sem alterar fundamentalmente como nossas sociedades e economias são organizadas; sem uma mudança radical na distribuição e exercício do poder político e econômico” (Gallagher, 2017, p. 109).

O trabalho forçado, por sua vez, é definido pela Convenção de Trabalho Forçado da OIT, de 1930 (nº 29) como “todo trabalho ou serviço que é exigido de qualquer pessoa sob a ameaça de qualquer penalidade e para o qual a pessoa não se ofereceu voluntariamente”. A situação de trabalho forçado é comumente determinada pela natureza da relação entre um trabalhador e um “patrão” e não pelo tipo de atividade

A persistência de exceções à norma do trabalho livre assalariado:  
da escravidão à superexploração

desempenhada. A duração média do tempo de trabalho forçado mais prolongada é para a exploração sexual de mulheres e meninas, chegando a cerca de dois anos. Elas representam 28,7 milhões de pessoas vítimas de escravidão moderna, ou 71% do total afetado. Na comercialização do sexo, representam 99% das vítimas de trabalho forçado e 84% das vítimas de casamentos forçados, no qual se presume o trabalho doméstico de reprodução, compondo o todo da coerção. Do total de 24,9 milhões de pessoas que realizam trabalho forçado, 16 milhões são exploradas no setor privado, como trabalho doméstico, construção ou agricultura (OIT, 2017).

Concentrando-se somente nas formas de trabalho não-livre mencionadas na Declaração da OIT de 1998, se enfatiza a persistência das formas de servidão doméstica, abuso sexual e recrutamento de crianças e adolescentes em países que estão à margem das economias regulares, devastados por guerras civis, étnicas, de cunho religioso, etc. A Índia, contudo, uma das economias emergentes deste século, ainda mantém formas de servidão por dívidas, em que contratos formais de trabalho são feitos para sua quitação, mas o trabalhador é colocado em privação de sua liberdade e exposto à situações degradantes ou humilhantes na relação de trabalho. De forma geral, se também considerarmos o trabalho de mulheres, compelidas a atividades diversas além do trabalho doméstico sem remuneração ou sub-remuneradas, dentro de estruturas sociais tradicionais e familiares, temos uma imensa população global de trabalhadores fora da estrutura de trabalho assalariado livre.

A OIT (2017) estima que a retenção de salários ou a ameaça desta retenção era o meio mais comum de coerção no trabalho forçado, experimentado cerca de 24% das pessoas nessa condição, seguido por ameaça de violência (17%), violência física (16%) e ameaças contra a família (12%). Ou seja, o elemento salarial, em sua presença ou ausência, se encontra na centralidade de pelo menos um quarto dos escravos contemporâneos. Infelizmente ainda não existem estimativas para médias e tipos de remuneração ou média de horas trabalhadas regionais ou globais do trabalho forçado ou análogo à escravidão. Essas informações poderiam revelar com mais clareza quem compõe esse regime de trabalho com salários, remuneração irregular ou meios de subsistência, tal como o nível de mais-valia absoluta extraído nestas condições, no setor privado.

Para as economias dependentes, a tendência negativamente determinada sobre a força de trabalho atua de forma *sistemática e estrutural*, cuja superexploração dos trabalhadores é a principal característica, condutora das relações de trabalho nesses países. A reprodução desta tendência sobre o trabalho demonstra seu poder exatamente a partir de sua expansão global, sobre grupos específicos (cuja base da hierarquia ainda é feminizada e racializada), e cuja dimensão é obscurecida em várias frentes. Por um lado, o caráter de escravidão moderna obscurece, através de sua leitura jurídica sobre direitos à cidadania, casamentos forçados e serviços compulsórios ao

Estado, sua mais visceral realidade de trabalhos forçados assalariados pelo capital, em muitos casos, e, principalmente, produtor de valores em constante transferência ao núcleo monopólico do capital. Por outro, o trabalho assalariado, formal e informal, economias subterrâneas e as formas de auto-exploração, travestidas de *empreendedorismos*, refletem um quadro tendencial de desproletarização, precarização das atividades e da vida, e movimentação expansiva de camadas do exército de reserva global, cujas expressões de trabalho e reprodução se aproximam, num processo de profunda cisão do homem e suas capacidades, de uma degradação violenta do mundo do trabalho.

### Referências

- BOUTANG, Yann Moulier. Formes de travail non libre: “Accumulation primitive. préhistoire ou histoire continuée du capitalisme?” *Cahiers d’Études Africaines*, v. 45, Cahier 179/180, Esclavage moderne ou modernité de l’esclavage?, pp. 1069-1092, 2005.
- DOBB, Maurice. *A Evolução do Capitalismo*, Zahar Editores, 1965.
- FEDERICI, Silvia. *Calibán y la bruja: Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2004.
- FRANK, A. G. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Modern Reader Paperbacks, Nova York e Londres, 1969.
- GALLAGHER, A. T. What’s Wrong with the Global Slavery Index? *Anti-Trafficking Review*, issue 8, pp. 90-112, 2017.
- GOMES, Angela M. de C. Repressão e mudanças no trabalho análogo a de escravo no Brasil: tempo presente e usos do passado. In: *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 32, nº 64, p. 167-184, 2012.
- ILYENKOV, Evald. *The Dialectics of the Abstract and the Concrete in Marx’s Capital*, Progress Publishers, 1982.
- LINDEN, Marcel van der. Rumo a uma nova conceituação histórica da classe trabalhadora mundial. *História* (São Paulo), 24, p. 11-40, 2005.
- \_\_\_\_\_. Proletariado: conceito e polêmicas. *International Institute for Social History*. nº 21. Amsterdam/Holanda. Outubro/2013.
- LUCE, Mathias Seibel. *Teoria Marxista da Dependência: problemas e categorias – uma visão histórica*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- \_\_\_\_\_. A superexploração da força de trabalho no Brasil. In: *Revista Soc. Bras. Economia Política*, São Paulo, nº 32, p. 119-141, 2012.

A persistência de exceções à norma do trabalho livre assalariado:  
da escravidão à superexploração

- MANDEL, Ernest. La acumulación originaria y la industrialización del Tercer Mundo. In: *Ensayos sobre el neocapitalismo*. Cidade do México: Ediciones Era, 1971.
- MARINI, Ruy Mauro. Dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil. In: SADER, Emir (org.). *Dialética da Dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini*. Petrópolis: Vozes, Buenos Aires: CLACSO, p. 11-104, 2000.
- MARX, Karl. *Grundrisse*. São Paulo, Boitempo, 2011.
- \_\_\_\_\_. *O capital: Crítica da economia política*. Livro I: O processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo, Boitempo, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Teorias sobre la plusvalía III*. Tomo IV de El Capital, México, FCE, 1980.
- MOURA, C. *Dialética radical do Brasil negro*. São Paulo: Anita. 1994.
- NEGRI, A.; HARDT, M. *Império*. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro, Record, p. 414, 2001.
- PRADO JR., Caio. *A Questão Agrária*. 4ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1979.
- OIT. *Constituição da Organização Internacional do Trabalho e seu anexo* (Declaração de Filadélfia). Tratado Internacional nº 1, 1946.
- \_\_\_\_\_. *Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho*. 1998.
- \_\_\_\_\_. *Lucro e pobreza. A economia do trabalho forçado*. OIT, 2014.
- OSORIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, C.; OSORIO, J.; LUCE, M. *Padrão de reprodução do capital: contribuições da Teoria Marxista da Dependência*. São Paulo: Boitempo, p. 37-86, 2012a.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica do Brasil*. São Paulo: Difel, 1982.
- STANZIANI, Alessandro. Servos, escravos ou trabalhadores assalariados? O status legal do trabalho na Rússia em uma perspectiva comparada, séculos XVII-XIX. GRINBERG, Keila; LIMA, Ivana Stolze; REIS, Daniel Aarão (orgs). *Instituições nefandas: o fim da escravidão no Brasil, nos Estados Unidos e na Rússia*. Rio de Janeiro: 2018.
- WILLIAMS, Daryle. A necessária distinção entre liberdade e emancipação: Noções africana, inglesa e brasileira do que é ser emancipado. GRINBERG, Keila; LIMA, Ivana Stolze; REIS, Daniel Aarão (orgs). *Instituições nefandas: o fim da escravidão no Brasil, nos Estados Unidos e na Rússia*. Rio de Janeiro: 2018.

# Mecanismos de divisão da classe operária nas organizações flexíveis na América Latina

Ticiane Lorena Natale\*

## Introdução

Esta pesquisa busca analisar os mecanismos de divisão da classe trabalhadora na América Latina – com o recorte no setor operário – presentes nas fábricas que adotam o modelo flexível de organização da produção e do trabalho. Por classe trabalhadora, adota-se o referencial do materialismo histórico-dialético para o qual existe, basicamente, uma divisão na sociedade entre aqueles que produzem e aqueles que são donos dos meios de produção, produzindo interesses históricos opostos entre essas duas classes; configuração que não foi inaugurada pelo capitalismo, mas sim desde o desenvolvimento da propriedade privada; e que, com o intuito de fugir da mistificação criada pela complexificação social do trabalho, com a diversificação de cargos, salários, estilos de vida etc. e de tornar preciso o termo de classe em oposição a estratos sociais, levou ao desenvolvimento da ideia de classe-que-vive-do-trabalho por Ricardo Antunes (2009).

Em meio a diversos mecanismos de divisão da classe trabalhadora que poderiam ser apontados, por questões de espaço e também para um tratamento não superficial deles, optou-se pela identificação dos *principais* mecanismos identificados no curso da pesquisa, isto é, observados na vivência, por dois anos, desta pesquisadora como operária em São Paulo (SP, Brasil). São eles: i) uma organização do espaço de trabalho e também na forma de trabalhar que levam ao isolamento do(a) operário(a)<sup>1</sup> no processo produtivo, apesar sua frequente mobilidade no espaço produtivo e das equipes de trabalho; ii) seu consequente isolamento político, devido especialmente pelos impactos na subjetividade causados por essa nova configuração do trabalho; iii) a coerção econômica, sempre presente na vida da classe trabalhadora na periferia do capitalismo, que se conjuga com o avanço neoliberal sobre os direitos trabalhistas (muitas vezes com a flexibilização da legislação trabalhista) e ideológica (muitas vezes de cunho religioso). Entende-se que conjugação desses elementos contribui para a divisão da classe trabalhadora, na medida em que a fragmenta entre trabalhadores(as) atomizados

\* Bacharela em Direito e Mestranda em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da USP. E-mail: ticianenatale@gmail.com

1. Na fábrica, os(as) operários(as) utilizavam o termo “peões” para se referirem a si próprios(as).

que não conseguem enxergar seu interesse histórico: a emancipação do trabalho dos ditames do mercado, que o controla para os interesses da valorização do capital e não para as necessidades do conjunto da sociedade – especialmente, da própria classe trabalhadora.

Ademais, além da presença dessas características, buscou-se, também, utilizar o critério da *peculiaridade* dos mecanismos de modelo flexível de organização produtiva para a seleção deles. Com isso, não se quer dizer que estes são exclusivos desse modelo, isto é, que não se encontram no modelo predecessor, o taylorista/fordista; na verdade, quer-se indicar que estão intimamente ligados à *natureza* do modelo flexível – cujo exemplo mais paradigmático é o toyotismo (Bernardo, 2009, p. 181) – e tomam formas próprias a partir dele.

Por fim, esse estudo delimita-se à análise da realidade das organizações produtivas na América Latina. Isto é assim porque essas organizações, quando na periferia do capitalismo – no capitalismo dependente – assumem uma configuração mais predatória frente à exploração do trabalho, com vistas à compensação de parte dos lucros perdidos para as matrizes no exterior, para a competição internacional e por toda a configuração econômica que a periferia assume na divisão internacional do trabalho que resulta na transferência de valor para o centro do capitalismo, o que impactará todos os dispositivos que aqui serão estudados. Essa perspectiva regionalista se apresentará de modo transversal em todo este trabalho; ademais, três importantes filiais da empresa estudada na pesquisa empírica estão em países da região: Brasil, Argentina e México.

No mais, apesar da intensa utilização do termo “toyotismo”, não se quer colocá-lo como sinônimo de modelo flexível, mas apenas como uma espécie deste gênero; pois que na América Latina, ainda que se tente aplicar o toyotismo – como na fábrica analisada empiricamente –, o arranjo produtivo acaba por assumir contornos híbridos e originais, não sendo uma mera reprodução do modelo japonês.

O método utilizado é o materialismo histórico dialético que propõe a análise a partir da realidade concreta – e não a partir das ideias que se faz dela ou a partir de uma hipótese pura em condições ideais; centrando-se na produção das condições de existência; e considerando-a em sua totalidade como um todo orgânico, permeada de contradições que a movimentam. No entanto, esse método entende também que a realidade concreta é síntese de múltiplas determinações, as quais muitas vezes não se revelam na aparência dos fatos. Assim, eles não podem ter sua essência revelada senão por abstrações teóricas (Marx, 2008). Nesse sentido, uma das formas de pesquisa adotada neste trabalho, a pesquisa empírica, vai ser explorada também teoricamente.

Destaque-se que a pesquisa empírica foi feita a partir de observação participante não revelada desta pesquisadora que trabalhou como auxiliar de produção numa fábrica de São Paulo (no período de março de 2014 a março de 2016). Trata-se de uma empresa da indústria química (área de cosméticos), originalmente de matriz norte-

americana, com filiais em diversos países do mundo. A experiência da pesquisadora aqui abordada tem como uma de suas inspirações o chamado “estudo de caso ampliado” desenvolvido por Michael Burawoy (2014), o qual propõe que o estudo etnográfico de observação participante seja utilizado para embasar estudos sociológicos com vistas à ampliação de uma teoria prévia adotada pelo(a) pesquisador(a). Assim, entende-se que os mecanismos presentes naquela fábrica específica de São Paulo não são apenas locais, mas também influência de um contexto global da dinâmica capitalista, assim como de peculiaridades da condição periférica da América Latina, as quais contribuem para a compreensão do trabalho na atualidade. Assim, um caso concreto específico de exploração do trabalho numa planta fabril brasileira, num diálogo com aqueles referenciais teóricos, será usado como exemplo de um quadro maior de como a organização flexível do trabalho é aplicada na América Latina.

### **A organização flexível do trabalho e a exploração do trabalho na periferia**

No atual regime de acumulação flexível do capital (Harvey, 1992, Pinto, 2013), e também no contexto de crise estrutural do capital, passou a dominar no interior das fábricas um modelo de organização da produção e do trabalho permeável às variações de demanda de consumo e mais econômico. Nesse cenário, o toyotismo, modelo desenvolvido no Japão na década de 1970, despontou como grande paradigma produtivo flexível, com uma produção *just-in-time*<sup>2</sup> e enxuta pela sua obsessão em reduzir custos com estoque, material e insumos para produção, defeitos no produto final e pessoal. Consequentemente, houve profundos impactos no trabalho, pois que tal modelo passou a lançar mão de expedientes precarizantes de mão de obra (especialmente contratos de trabalho temporários e terceirização) e intensificação da exploração do trabalho (redução de pessoal a um mínimo, jornadas maiores de trabalho, redução dos “tempos mortos” de trabalho). De fato, o modelo japonês, idealizado por Taiichi Ohno, desenvolveu-se a partir do acúmulo de responsabilidades sobre o(a) mesmo(a) operário(a), o que tornou a mão de obra em “polivalente”:

A ideia era permitir que os trabalhadores adquirissem o conhecimento, executassem e passassem a se responsabilizar por várias fases do processo produtivo total, o que lhes possibilitaria desenvolver múltiplas capacidades, que, ao final, seriam reaproveitadas no cotidiano de seu trabalho, com aumento da produtividade. (Pinto, 2013, p. 63).

2. “[...] organizar-se sob o regime *just-in-time* significa produzir somente o que é necessário (seguindo exatamente as especificações do cliente), na quantidade necessária (nem mais, pois se deve abolir o estoque, nem menos) e no momento necessário (nem antes, o que significa ter um ‘estoque’ na forma de capacidade produtiva ociosa, nem depois).” (Pinto, 2013, p. 69).

Esse processo foi aprofundado com a globalização, viabilizada pelos avanços tecnológicos na comunicação e nos transportes, e em que muitas empresas do capitalismo central transferiram suas plantas fabris para países periféricos, atraídos pela mão de obra barata e sua proteção jurídica trabalhista mais frágil.

Nesse sentido, também, ganha destaque a teoria marxista da dependência de Ruy Mauro Marini, para a qual, na tentativa de compensar as transferências de valor, isto é, de mais-valia para o centro do capitalismo, a periferia aumentaria a intensidade do trabalho. Assim, “o aumento da intensidade do trabalho aparece, nessa perspectiva, como um aumento da mais-valia, obtido através de uma maior exploração do trabalhador e não do incremento de sua capacidade produtiva.” (Marini, 1990, p. 147). Outros expedientes utilizados na economia dependente são o prolongamento da jornada (aumento da mais-valia absoluta em sua forma clássica) e a redução do consumo do(a) operário(a) abaixo do seu limite normal (remuneração abaixo do necessário para sua subsistência/reprodução) (Marini, 1990, p. 147-148). A esses procedimentos, Ruy Mauro Marini deu o nome de “superexploração do trabalho”<sup>3</sup>. E Marini conclui:

Entende-se que, nessas circunstâncias, a atividade produtiva baseia-se sobretudo no uso extensivo e intensivo da força de trabalho: isso permite baixar a composição-valor do capital, o que, aliado à intensificação do grau de exploração do trabalho, faz com que se elevem simultaneamente as taxas de mais-valia e de lucro. (Marini, 1990, p. 149).

À luz dessa teoria, pode-se notar, na própria natureza das organizações flexíveis que foram utilizadas como saída para a crise de superprodução e de queda da taxa de lucro da indústria, o caráter de superexploração do trabalho. Geraldo Augusto Pinto (2013, p. 80) lembra que os trabalhadores da Toyota trabalham, em média, 650 horas a mais, em um ano, do que os operários da Volvo, Volkswagen, Ford, GM e Renault na Bélgica. De qualquer forma, mesmo sem prolongar a jornada, produz-se um valor maior porque o toyotismo busca reduzir todos os “tempos de não trabalho” da jornada laboral (Guanais, 2018, p. 255).

Essa configuração presente na economia dependente assume um caráter ainda mais predatório sobre o trabalho e traz, consequentemente, uma piora na situação da classe trabalhadora e novos desafios sua ação política. Nesse sentido, é importante a lembrança de Geraldo Pinto, a partir de Salerno (1985) de que, “no Japão, há uma série de mecanismos socioculturais (mercados internos de trabalho, planos de carreira muito claros, empregos vitalícios, o papel que a honra desempenha na vida social do trabalhador, entre outros, que aqui não serão discutidos) [...]” (Pinto 2013, p. 78); já

3. Mathias Seibel Luce cita ainda uma quarta forma de superexploração que é um desdobramento da última citada, “[...] que se expressa quando se exerce um hiato entre o elemento histórico-moral do valor da força de trabalho e a remuneração praticada” (2018, p. 178).

no Ocidente, há a ausência desses mecanismos socioculturais (Pinto, 2013, p. 79) e especialmente na periferia que não conheceu o Estado de Bem Estar Social, nem a concretização do Direito do Trabalho em sua completude e, mais ainda, a implementação da organização flexível se deu num contexto de neoliberalismo, de avanço do capital sobre o trabalho. É nesse contexto que os mecanismos de fragmentação da classe trabalhadora – que, por sua vez, agravam a superexploração do trabalho ao obstar a resistência – apresentados a seguir devem ser analisados.

### **Principais mecanismos de divisão da classe trabalhadora**

Muito se fala que o toyotismo e outros modelos de organização flexível do trabalho e da produção se prestam à dissolução da coesão da classe trabalhadora. De fato, em sua origem, o toyotismo buscava acabar com o forte movimento sindical japonês (Gounet, 1999). Ademais, o século XX havia sido marcado por importantes lutas de trabalhadores(as), que levaram à imposição de diversos limites legais à exploração do trabalho num pacto taylorista-fordista conciliatório com trabalho, o que pavimentou a desmobilização da classe trabalhadora quanto a seus interesses históricos de classe, domesticando o movimento (Edelman, 2016). Isso permitiu, dentre outros fatores conjunturais, que o desmonte desse pacto pelo toyotismo e afins feito a partir das últimas décadas do século XX fosse acelerado e com pouca resistência da classe trabalhadora.

A seguir, são apontados os principais mecanismos de divisão da classe trabalhadora presentes na organização flexível da produção fabril e do trabalho operário.

#### **i) o isolamento do(a) operário(a) no processo produtivo:**

Na fábrica estudada na observação participante, cada linha de produção do processo do envase é organizada, geralmente, em torno de uma máquina/robô e de uma esteira. Nela, trabalham um(a) operador(a) de máquina e alguns(as) auxiliares de produção, que variavam, em geral, de 2 a 9 auxiliares. Cada equipe era responsável por uma linha de produção, que poderia “rodar” (“produzir” na linguagem operária) diversos produtos, como, por exemplo, diversos tamanhos, cores e formatos de batom. Diariamente, os peões deveriam verificar, no início de seu turno de trabalho, quais linhas iriam funcionar (definidas a partir das ordens de produção) e quantas pessoas deveriam trabalhar em cada uma – a preferência em determinada linha era dada para pessoas do time e, em seguida, para peões de linhas que não estavam rodando.

Esta dinâmica colocava o(a) operador(a) de máquinas (que recebia um salário que era, em média, o dobro do salário dos(as) auxiliares) como o responsável pelas ordens de produção de determinada linha. Assim, ele(a) fazia as vezes de um chefe, pois era o primeiro a ser cobrado pela produtividade da linha (“*standard*”, que era o quanto a linha poderia produzir em um turno, em condições normais e com a linha completa).

Assim, caso algum funcionário se ausentasse momentaneamente (indo ao banheiro, por exemplo), a máquina não parava ou reduzia de velocidade, em geral, pois era necessário manter a produtividade. Caso alguém faltasse, a empresa poderia optar por substituir o(a) funcionário(a) ou não – de todo modo, não havia mudança na meta de produção. Isso gerava uma animosidade entre os(as) funcionários(as) presentes e aqueles(as) que faltavam (ainda que com atestado médico), pois que isso poderia impactar na produtividade e reduzir os indicadores da linha, colocando o emprego de todos(as) em risco. Caso não impactasse na produtividade e os demais peões “dessem conta” das ordens de produção, o *standard* da linha poderia ser alterado ou, até mesmo, a gestão da produção poderia entender que o time daquela linha poderia sofrer uma redução permanente – o que significava que todos(as) trabalhariam mais<sup>4</sup>.

A vigilância de cada peão sobre o desempenho no trabalho dos demais era constante e “naturalmente” obrigatória, pois sempre perceptível: qualquer momento de inatividade de um resultava em sobrecarga no trabalho para os demais. Ademais, como as metas de produtividade subiam obrigatoriamente pelo menos uma vez ao ano (assim como os demais indicadores da linha), os trabalhadores viviam sob constante vigilância e num ritmo acelerado de trabalho, sendo sempre pressionados pelas metas para trabalhar “no limite”, produzindo o máximo que podiam. Assim, caso a máquina apresentasse alguma falha e parasse, os(as) auxiliares não paravam para descansar. Colocavam-se no apoio ao operador(a) de máquina e muitas vezes tentavam consertar o problema por si mesmos(as), colocando as mãos em partes móveis e correndo riscos como pequenos cortes e até decepamentos de dedos<sup>5</sup>. Peões viviam em constante “correria” para atingir as metas.

Por outro lado, por vezes havia uma tentativa de resistência, em que os trabalhadores, uma vez a meta de produção atingida, buscavam não excedê-la. A empresa tentava quebrar essas resistências buscando estabelecer uma relação próxima entre o(a) supervisor(a) e o peão – não sendo incomuns conversas particulares –, bem como alimentar a ambição dos peões para que buscassem se destacar individualmente, com a possibilidade de permanecer na empresa<sup>6</sup> e de promoção (ainda que esta última

4. Ademais, a animosidade com aqueles(as) que se ausentavam (ou chegavam atrasados(as)) também se devia ao fato de que, caso a linha recebesse a contribuição de um(a) auxiliar de outro time (pela “passagem” ou por indicação do supervisor, a destreza e rapidez para lidar com a linha provavelmente seria menor do que aquelas pessoas que trabalhavam cotidianamente nelas, o que também impactaria no indicador de produção.

5. Em caso de acidente, os indicadores de segurança da linha e da fábrica eram impactados – isso colocava em risco o emprego de peões – assim como o PIP, espécie de PLR da empresa. Assim, os peões eram responsabilizados e punidos pelos próprios acidentes. Essa dinâmica era tão comum que a fábrica não conseguia acumular um mês sem acidentes (em geral, pequenos cortes nos dedos).

6. As demissões eram comuns, o que se acelerou a partir do final de 2014 e será melhor tratado no item “iii” deste artigo.

fosse incomum). Em geral, o desejo de exceder a meta era mais dos(as) operadores(as) do que dos(as) auxiliares, contribuindo para a fragmentação entre esses dois grupos; pela sua posição de liderança na linha e maior responsabilidade pelas metas, o(a) operador(a) muitas vezes se contrapunha aos interesses dos(as) auxiliares, centralmente encarregados(as) da movimentação ininterrupta e repetitiva<sup>7</sup>, cujos corpos se ressentiam quando o processo produtivo estava excessivamente veloz<sup>8</sup>.

Ademais, os peões também eram responsabilizados por eventuais erros, devendo “retrabalhar” os produtos com defeitos, o que impactava o indicador de qualidade da linha e também o indicador de produtividade. Um erro, por exemplo, na digitação do registro da validade de cada produto, poderia afetar centenas de produtos em minutos, o que gerava desconfiança e desavenças entre os(as) colegas do time. O resultado dessa configuração, comum no modelo flexível, também foi retratada por Geraldo Augusto Pinto (2013, p. 77):

[...] qualquer desinteresse, fadiga ou revolta por parte de um dos seus membros é imediatamente constatada como ameaça ao restante do grupo, que passará (por força das circunstâncias como a estabilidade no próprio emprego) a coagi-lo, pessoalmente, em nome da empresa.

Outro ponto a se destacar era a constante busca, pela empresa, para que a operação das linhas pelos times fosse cada vez mais autônoma. Havia uma série de “passos” que cada linha deveria implementar, junto da realização de treinamentos, para que ela fosse capaz de superar qualquer quebra e falha sem a ajuda de um mecânico ou de um electricista, fiscalizar a lubrificação das máquinas, limpar e organizar a linha, realizar os testes de qualidade no produto<sup>9</sup>, analisar e reportar os riscos de segurança, fazer inovações e pedidos de melhoria à engenharia e um longo etc. Assim, buscava-se – e se conseguia – uma redução constante de pessoal.

Diante do exposto, nota-se que havia uma responsabilização crescente dos peões, os quais deveriam controlar todos os passos do processo produtivo que lhes cabia – o gerenciamento, a qualidade dos produtos, a segurança etc. – e, sobretudo, o controle do pessoal. Esse elemento é considerado fundamental para a redução da coesão da classe enquanto tal no chão de fábrica, pois os peões tomam para si o interesse na exploração e superexploração do próprio trabalho, ainda que muitas vezes o façam a contragosto.

---

7. Muito embora a organização mais geral da empresa fosse flexível e moderna, o trabalho de auxiliares de produção era bastante taylorista; por exemplo: havia muitas linhas de batom em que a tampagem de batons era manual sobre a esteira automática (e veloz).

8. Auxiliares frequentemente comentavam sobre determinados operadores(as) que colocavam uma maior velocidade nas máquinas, aqueles(as) que “desciam o chicote”.

9. Peso, cor e odor eram avaliados e registrados pelos peões (em geral, pelos(as) auxiliares) pelo menos uma vez a cada uma hora.

Nesse mesmo sentido, nota-se que a polivalência, característica fundamental desenvolvida pela empresa, contribuía para o aumento do estresse e tensão no ambiente de trabalho, para o isolamento dos peões<sup>10</sup>, bem como na constante redução de pessoal.

**ii) Isolamento político;**

Como consequência do mecanismo anterior, torna-se mais difícil dividir para o trabalhador, numa perspectiva marxista, quem são os seus aliados na defesa de seus interesses históricos – mas também seus interesses imediatos como os limites à jornada de trabalho, a preservação de sua saúde e bem-estar, a remuneração vista como “justa” etc. Constantemente, os peões eram instados a fazerem sacrifícios pela existência da empresa. Havia reuniões semanais, mensais, quadrimestrais, entre outras, com chefes de diferentes níveis para apresentação dos indicadores (qualidade, segurança, produtividade, limpeza etc.) e da situação econômica do país, da empresa e da concorrência, dividindo com peões a responsabilidade e preocupação com os lucros dos investidores<sup>11</sup>. Embora não fosse incomum que fizessem perguntas, nenhum dos peões ousava refutar ou se opor aos informes e decisões da chefia. Um exemplo foi o anúncio de que a empresa pretendia reduzir ao mínimo o 3º turno (período noturno)<sup>12</sup> e iria remanejar nas semanas seguintes dezenas de peões. Era final de 2014 e a justificativa era a crise econômica que o país atravessava. Esse informe gerou grande comoção, pois a medida afetaria o salário – o adicional noturno – e toda a organização da vida dos peões em torno daquele horário de trabalho. Longe das vistas da chefia, a auxiliar de produção que era representante do sindicato, ao ser interpelada sobre a possibilidade de alguma atitude coletiva para impedir a medida, disse que não havia nada que se podia fazer, pois “aquela era uma decisão da empresa e não do sindicato”.

Nesse sentido, nota-se a degradação do trabalho “típica da empresa da flexibilidade toyotizada” a qual é

aparentemente mais ‘participativa’, mas os traços de reificação são ainda mais interiorizados (com seus mecanismos de ‘envolvimento’, ‘parceria’, ‘colaboração’ e ‘individualização’, ‘metas’ e ‘competências’). Ela é responsável pela desconstrução monumental dos direitos sociais do trabalho [...]. (Antunes, 2013, p. 21).

10. Geraldo Pinto explica que “[...] a alocação frequente dos trabalhadores polivalentes entre variadas atividades provoca-lhes sucessivas crises de adaptação [...]. Uma vez que isso os mantém altamente concentrados na superação das dificuldades, tornam-se reduzidas as chances de refletirem sobre sua condição social comum no ambiente de trabalho. Assim, contrariamente ao que parece, as células de produção isolam os trabalhadores [...]” (2013, p. 75).

11. Por vezes, o gerente da área falava dos custos de produção de outras plantas da empresa e dizia que era necessário reduzir custos para que a fabricação de determinados produtos não fossem para a Argentina ou Polônia, por exemplo.

12. Esta pesquisadora trabalhou até agosto de 2015 no período noturno até ser transferida para o turno vespertino.

No mais, havia uma grande desconfiança e despolitização acerca dos meios tradicionais de organização operária, como sindicato e CIPA. A última greve na empresa ocorrera em 1985 e se dizia que todos aqueles que se envolveram ativamente foram demitidos nos anos seguintes. No período da observação participante, foi possível notar que o sindicato, filiado à CUT, era o grande ausente<sup>13</sup>, sendo visto, muitas vezes, apenas como um braço da empresa.

Em consequência, os peões ficavam isolados politicamente, e sentiam-se totalmente entregues às decisões da empresa, ainda que houvesse espaços de “diálogo”. Acerca deste ponto, destaca-se o chamado “Grupo de Moral” composto por representantes da gestão e do setor de RH da empresa, assim como peões “com tempo de casa”, “respeitados” e “confiáveis”. Esse grupo tinha como função primordial discutir as insatisfações dos funcionários(as) e conflitos entre eles(as) (bastante comuns) e entre funcionários(as) e chefes<sup>14</sup>.

De todo modo, os supervisores buscavam ter uma relação bastante próxima com peões e faziam reuniões particulares com cada funcionário(a), que eram incentivados a avaliar seus colegas (com o chamado “*Feedback* 180 e 360 graus”), em busca de identificação de conflitos. Na verdade, entre os peões, era frequente a visão de que o principal problema não era o serviço, a empresa/chefia, mas os próprios colegas de trabalho. Assim, os peões viviam, em seus momentos de descanso ou mesmo na escolha da posição na linha, em pequenos grupos (“panelinhas”). As brigas entre colegas de trabalho eram bastante frequentes; e, em geral, os(as) supervisores(as) eram vistos como o principal apoio para a resolução desses problemas.

Apesar da significativa desestruturação política dos(as) operários(as), fenômeno que é mundial (Beaud; Pialoux, 2009; Braga, 2009), havia certa identidade operária – expressa no termo “peão” – a partir da oposição com o setor administrativo da empresa (que se localizava no prédio ao lado do prédio industrial) e que fazia suas refeições no mesmo restaurante dos peões; havia uma clara divisão entre aqueles(as) que usavam

---

13. Durante o período em que esta pesquisadora trabalhou na empresa, observou apenas três momentos em que o sindicato esteve presente na porta da empresa (panfletagens eleitorais). Apesar da despolitização, a sindicalização dos peões era massiva; os peões diziam que, assim, podiam ter vantagens na Justiça e com frequência iam à colônia de férias em Mongaguá durante suas férias.

14. Acerca dos diversos espaços de discussão na empresa toyotista, Geraldo Pinto destaca que, “[...] para além das diferenças em termos de metodologia (como a questão do rebaixamento dos estoques) e elementos práticos (a autonomia, o kanban) com relação ao sistema taylorista/fordista, o sistema toyotista superou em produtividade todos os demais sistema de organização flexível até aqui apresentados, sobretudo, por não buscar eliminar ou minimizar o confronto entre a classe trabalhadora e o empresariado nos locais de trabalho, mas, sim, por se aproveitar dessa situação e, através da manipulação da subjetividade dos trabalhadores, extrair-lhes o acúmulo de conhecimentos tácitos que adquirem, a favor da acumulação capitalista.” (Pinto, 2013, p. 60).

uniforme e o pessoal de escritório, no estilo de vida, regime de férias e feriados<sup>15</sup>, meios de transporte ao trabalho, horário de refeições etc.

No item a seguir, poder-se-á encontrar outro elemento que contribui para a submissão dos peões, obstando, assim, a sua organização política.

### iii) Coerção econômica

Como se disse, na periferia está presente não somente a conformação da força de trabalho como mercadoria (Marx, 2013) – que ocorre de forma generalizada no globo –, mas também a superexploração como eixo da acumulação capitalista e a transferência do valor aqui produzido (Luce, 2018; Marini, 1990). Na gana por lucro a partir de suas filiais em países pobres, o engajamento do peão, importante elemento no modelo flexível, não pode se dar com altos bônus financeiros como é frequente nos países centrais do capitalismo<sup>16</sup>. Como ilustração, na empresa estudada, em 2015, tentou-se implementar o aumento do volume de produção por meio de bônus financeiro. Após anúncio de que os peões ganhariam uma gratificação de duzentos reais caso não tivessem qualquer falta (ainda que por razões médicas) ou atraso nos três meses seguintes, somado a um aumento da produtividade da linha em que trabalhavam, o ritmo de trabalho aumentou intensamente. Após o período, no dia da entrega dos prêmios, a empresa informou que a proposta havia tido alta adesão e importante aumento na produtividade, mas que não seria possível premiar a todos aqueles que cumpriram os critérios anteriormente anunciados (havendo uma premiação de apenas uma parcela dos peões).

Assim, na ausência de espaço para conceder generosos bônus, PLR, promoções etc., a empresa estudada recorria intensamente à coerção ideológica para o engajamento do(a) trabalhador(a) (como se verá no item a seguir). No entanto, como bem demonstra o estudo de Marcia Hespanhol Bernardo em duas montadoras com fábricas no Brasil, também constatada na pesquisa empírica aqui apresentada, “a maioria [dos(as) operários(as) pesquisados] mostra ter consciência do contraste entre o discurso e a prática [...] e, se aceitam as ‘regras do jogo’, não é porque aderiram ao seu discurso e, sim, porque se sentem fragilizados nas relações de trabalho.” (2009, p. 183).

Esse quadro faz com que o medo da demissão e, conseqüentemente, a submissão à exploração tornem-se presentes no cotidiano dos peões. Na verdade, tal vulnerabilidade já se apresenta na seleção para o cargo de auxiliar de produção. No primeiro dia do processo seletivo na agência de mão de obra, houve uma palestra inicial para todos(as) os(as) candidatos(as) – cerca de 40 pessoas –, na qual a recrutadora apresentou que o salário seria de R\$ 1.280,00 (bruto) (janeiro de 2014) e informou que a quantidade de

15. Aos sábados e em datas comemorativas como o carnaval, os peões costumavam notar que só havia a presença da “peãozada” no refeitório.

16. A não ser que os peões tenham uma forte tradição e força políticas, como ocorre nas montadoras de automóveis.

vagas ainda era incerta, bem como o turno em que haveria vagas (matutino, vespertino ou noturno). Apresentou-se, também, que na verdade o cargo não era para a empresa anunciada inicialmente (por telefone), mas da própria agência de RH, que terceirizaria a mão de obra para a fábrica em vaga temporária de três meses (havendo a possibilidade de efetivação após o período) e que, “provavelmente”, aquelas pessoas não teriam acesso aos mesmos benefícios da empresa tomadora de mão de obra (como o plano de saúde e acesso ao transporte fretado). Apenas nessa fase inicial de seleção, foi possível notar que o salário baixo, a falta de informações sobre o emprego e a pouca animosidade do processo não impediu que as pessoas continuassem desejosas pela vaga.

Ademais, a flexibilização de direitos trabalhistas e de seguridade social torna ainda mais vulneráveis os(as) trabalhadores(as), processo gerado pela própria necessidade da acumulação flexível<sup>17</sup> e que é reproduzido de forma ampliada com a dificuldade de resistência da classe trabalhadora pela fragmentação política que esse mesmo modelo cria.

#### **iv) coerção ideológica**

O engajamento do peão é elemento fundamental nesse modelo porque o seu conhecimento e criatividade são apropriados pela empresa; e também porque a responsabilização pelas etapas do processo produtivo e pela sua qualidade passam a ser do(a) próprio(a) trabalhador(a) (Pinto, 2013, p. 77). Isto permite à empresa reduzir a quantidade de pessoal empregada (com a concentração de diversas atividades sobre a mesma pessoa) e também obter uma dinâmica produtiva mais realista, tanto no que é possível implementar, quanto em como tornar determinada atividade mais eficaz. Assim, o fator humano passa a ser preponderante sobre a automação da empresa (Gounet, 1999) por ser flexível, adaptável às constantes mudanças do mercado. Nesse sentido, Pinto relembra a preferência de Ohno, o idealizador do modelo toyotista, pela realização das tarefas por pessoas:

Não se mecaniza uma tarefa antes de esgotadas todas as possibilidades de realizá-la por um ser humano [...]. O que interessa é o fato de que a produtividade de uma máquina é estática, enquanto que a capacidade de criatividade – e, portanto, de produtividade – de um ser humano é infinita.” (Pinto, 2013, p. 77).

Além disso, e talvez ainda mais importante, o convencimento faz com que o peão se engaje na autoexploração e na cobrança sobre os demais. Isso não precisa ser vendido como um discurso da gerência; a própria estrutura do trabalho de equipes gera essa desagregação. Na pesquisa empírica realizada, foi possível notar que, na ausência de mecanismos financeiros de cooptação dos peões, ganhava centralidade o discurso religioso nesse papel. Na verdade, havia a presença marcante da religião cristã (especialmente as correntes evangélicas e católicas) nas conversas entre peões<sup>18</sup>,

<sup>18</sup>. Já em 2014, ouvia-se nas conversas entre peões acerca dos vídeos de Jair Messias Bolsonaro e de teorias conspiratórias sobre a “nova ordem mundial”, indicação de pastores de igrejas evangélicas.

em seus momentos de lazer e descanso (dentro e fora da empresa) e também nos discursos de chefes, de modo geral. A forte religiosidade e a ida constante a cultos e missas eram elementos valorizados por peões e chefes. Nesse sentido, deve-se destacar a ação de um supervisor (“A”) na condução dos seus(uas) funcionários(as) no período analisado.

No time em que a pesquisadora fez parte até o final de 2014, “A” era chamado de “pai” e possuía respeito e identificação dos peões por ter sido um dos poucos (o único no turno) a ser um caso de auxiliar de produção que ascendeu ao cargo de supervisor. Ele comandava as reuniões mensais para um grupo de cerca de 300 peões e o centro de seus discursos falava da importância da “gratidão a Deus” pelo emprego naquela empresa, o qual, nas palavras desse supervisor, “foi quem criou o serviço”. Evangélico, eram comuns os vídeos com pastores e reflexões religiosas em temas como morte e miséria na África, mostrando a necessidade de valorização da vida imediata e do trabalho. Assim, as reclamações sobre salários, demissões e mudanças no espaço de trabalho que desagradavam os peões eram respondidas com frases bíblicas e ditos populares afins como “nenhuma folha cai da árvore se não for da vontade de Deus”.

Conjugado a isso, esse supervisor, bem como outros, utilizavam-se de vídeos motivacionais em que se dizia que pessoas que reclamavam do serviço e eram pouco afeitas às mudanças (“sair da zona de conforto”) possuíam uma “energia ruim”, com a valorização de pessoas ambiciosas, flexíveis e bem-dispostas ao trabalho. Nota-se que tal discurso demonstra o perfil desejável de peão, que deve ser aberto às constantes variações de tarefas e ordens de produção, polivalente, com a constante busca para eliminar qualquer tempo ocioso, num ritmo intenso de trabalho<sup>19</sup>.

### **Considerações finais**

Pelo exposto, é possível notar que o conjunto dos mecanismos escolhidos compartilha das seguintes características: i) contribuição para a colaboração de empregados(as) para o aumento da produtividade e/ou para a intensificação do próprio trabalho; ii) contribuição para a dissolução da coesão política da classe trabalhadora por inserir elementos de competição entre colegas de trabalho. Assim, apesar de a organização flexível instituir o trabalho por equipes, sob a lógica do capital gera-se a contradição de um trabalho coletivo incentivar o individualismo e a fragmentação dos peões, gerando um processo contínuo de fragilização do trabalho e daqueles(as) que vivem dele.

---

19. Ademais, a empresa também apresentava em suas reuniões e campanhas ocasionais nos corredores da empresa, vídeos institucionais em que se promovia um sentimento de identidade entre os “colaboradores” e orgulho no “time”; bem como se destacava o papel social da empresa, especialmente para a “independência financeira e empoderamento das milhões de revendedoras” e no instituto da empresa que fazia campanhas contra a violência à mulher e contra o câncer de mama.

Esse processo é aprofundado pela superexploração do trabalho na periferia, como é o caso da América Latina; o que, por outro lado, também abre um flanco para as contradições do modelo flexível e, eventualmente, para a ação política, uma vez que as contrapartidas prometidas aos(as) trabalhadores(as) pela intensificação de sua atividade encontram obstáculos materiais para serem concretizadas, o que torna os meios de cooptação mais frágeis.

### Referências

- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.
- ANTUNES, Ricardo (org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.
- BEAUD, Stéphane; PIALOUX, Michel. *Retorno à condição operária: investigação em fábricas da Peugeot na França*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.
- BERNARDO, Marcia Hespanhol. *Trabalho duro, discurso flexível: uma análise das contradições do toyotismo a partir da vivência de trabalhadores*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- BRAGA, Ruy. A vingança de Braverman: o infotaylorismo como contratempo. In: ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy. *Infoproletários: degradação real do trabalho virtual*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.
- BURAWOY, Michael. *Marxismo sociológico. Quatro países, quatro décadas, quatro grandes transformações e uma tradição crítica*. São Paulo: Alameda, 2014.
- EDELMAN, Bernard. *A legalização da classe operária*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyla, 1992.
- GOUNET, Thomas. *Fordismo e Toyotismo na Civilização do Automóvel*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- GUANAIS, Juliana. *Pagamento por produção, intensificação do trabalho e superexploração na agroindústria canavieira brasileira*. São Paulo: FAPESP/Outras Expressões, 2018.
- LUCE, Mathias Seibel. *Teoria Marxista da Dependência. Problemas e categorias. Uma visão histórica*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

Mecanismos de divisão da classe nas organizações flexíveis na América Latina

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência, 1973. 1990. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARX, Karl. *O capital*. Livro I. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

PINTO, Geraldo Augusto. *A organização do trabalho no século XX. Toyotismo, fordismo e taylorismo*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

# Um traço no desenho burguês: compreensões sobre o trabalho e práticas de consumo no Brasil (c.1830-1889)

Rosângela F. Leite\*

## Introdução

Este texto apresenta apenas um traço no desenho da burguesia brasileira: a fina linha que liga as compressões desta classe sobre o trabalho às suas práticas de consumo, no século XIX. Para este intento, partiremos da documentação diplomática e seguiremos em direção às gravuras e aos impressos efêmeros. Utilizaremos como balizas temporais os anos de 1830 e 1889. Argumentaremos que as interpretações recorrentes sobre consumo se fiam em imagens e práticas construídas a partir da década de 1870. O perigo dessas interpretações é dar crédito a uma invenção de tradições (Hosbawm; Ranger, 1997), já que foi nesse período que uma burguesia, minimamente consolidada, buscou eleger os traços do seu *ethos* público e, para tanto, teve que encobrir as incômodas situações do trabalho escravo e da substituição do cativo pelo trabalhador livre e pobre.

No âmbito internacional, acompanhando boa parte da historiografia sobre o tema, retomaremos a premissa de que foi na década 1870 que ocorreram as principais transformações políticas e econômicas que deram origem ao imperialismo.

As complexas relações econômicas gestadas na segunda metade do século XIX e a extensão do poderio de determinadas regiões – acalentadas nos quadros de conformação do imperialismo – ganharam o campo do debate público à proporção que se definia um Estado forte Norte-americano e concorrente da Grã-Bretanha<sup>1</sup>. O

\* Doutora em História Econômica/USP. Professora de História Contemporânea/UNIFESP. E-mail: rosangela.leite@unifesp.br

1. Este período foi crucial à edificação do que se convencionou chamar de “opinião pública”. Muito embora não haja consenso com relação ao emprego deste termo, vale salientar que para Frank Trentmann o livre comércio se tornou uma bandeira nacional quando a política de comércio se tornou um instrumento de poder do Estado; o poder dos grupos financeiros e comerciantes se viraram para uma economia global; o interesse dos eleitores passou a funcionar como moeda de troca na arena pública. Enquanto Trentmann reconhece a “opinião pública” como organizadora das forças políticas, James Thompson analisa a construção da ideia de “opinião pública” como importante para suprimir, na Inglaterra, a tensão entre os partidos; aproximar financistas e industriais; e organizar uma cultura política essencialmente contraditória (Trentamann, 2009, p. 11; Thompson, 2013, p. 35).

desenvolvimento tecnológico e a expansão de diferentes mercados domésticos geravam novos parceiros comerciais para os Estados.

Estes fenômenos podem ser lidos sob a óptica que assinala o surgimento das sociedades de consumo.

Mas o que seria *Sociedade de Consumo*? Haveria possibilidade de empregar este termo antes da segunda metade do século XX, no Brasil?

De fato, os vários usos do termo *Sociedade de Consumo* levaram alguns pesquisadores à delimitação cronológica como ponto de partida. Numa primeira ordem de explicações, sobressai a ampliação das trocas comerciais. As expansões coloniais, as centralizações dos Estados e o mercantilismo são tomados como marcos à formação das sociedades de consumo. Na esteira desses fenômenos, considera-se o próprio incremento da produção, a ampliação das praças de negócios e o aumento dos espaços para compra e venda como desencadeadores de novas sociabilidades.

Partindo dessas explicações, a história do consumo apropriou-se da microanálise e caminhou em direção à economia doméstica, aos custos de manutenção e aos níveis de vida. Moveu-se, desde então, numa perspectiva interdisciplinar, com forte influência da Economia e das Ciências Sociais (Quiroz, 2006, p. 14).

Foi a partir da década de 1980 que se tornou imperativo não ligar consumo ao crescimento da produção e do mercado. As transformações ideológicas, as maneiras particulares de distribuição, os usos, as reapropriações das tecnologias, os interesses dos Estados e as formas como as pessoas agiam (modificavam suas existências, ou construíam novas sociabilidades) passaram ao palco principal (Baudrillard, 2008). Nestas perspectivas, ao invés de supor que os bens eram – em primeiro lugar – necessários à exibição competitiva, passou-se a reconhecer os artefatos como conferidores de “visibilidade e estabilidade às categorias da cultura” (Douglas; Isherwood, 2005, p. 101).

O consumo começou a ser estudado não apenas como resposta à industrialização, ou resultado do desenvolvimento econômico. Lançou-se luz sobre a ideia de sistema social, cujos valores e atitudes culturais eram responsáveis pela produção de necessidades; estas últimas, exigência primordial à diferenciação social.

Um dos problemas mais debatidos pela literatura especializada foi o da diferenciação social (Bourdieu, 2013; Auslander, 1996; Appadurai, 2008). E diferenciação social na ordem burguesa passava pela construção de condições materiais e institucionais que presidissem à criação e à transformação de aparelhos de produção simbólica (Miceli, 2013).

Para o caso brasileiro, sopesar o nascimento de uma sociedade de consumo torna-se cada vez mais premente. Uma vez que o consumo está na origem da própria reprodução econômica da lógica política (Appadurai, 2008), cabe problematizar as

condições materiais, a cultura política e as construções de narrativas<sup>2</sup> como pilares para a formação burguesa.

### **A incômoda realidade do trabalho escravo (ainda)**

Em 1872, José Tomás Nabuco de Araújo e Carlos Carneiro de Campos se responsabilizaram pela resposta à legação do Reino Unido. A principal reclamação da legação era sobre o descumprimento da Lei que estabeleceu o fim do tráfico de escravos. Na insistente reclamação inglesa sobressaía, em 1872, o pedido para que o governo do Brasil pagasse as multas referentes ao descumprimento do Acordo.

Desde o ano anterior, a diplomacia brasileira se esforçava para estabelecer um bom convívio com a Grã-Bretanha. Em 1871, cinco novos árbitros foram nomeados para a corte de Genebra, a fim de solucionar as reclamações entre EUA e Grã-Bretanha. O governo imperial nomeou um dos representantes. Toda a polêmica, no Rio de Janeiro, foi sobre a possibilidade de o Brasil arbitrar a favor de um dos lados, criando desavenças com a outra parte. Naquele momento, Grã-Bretanha e EUA rivalizavam-se pela hegemonia internacional e não interessava ao governo brasileiro se indispor com nenhuma das partes (Instruções, 1871).

O cenário era bastante complexo. A balança comercial do império do Brasil apontava para uma alta crescente no volume de exportação. Ao mesmo tempo, ampliavam-se os negócios com a Índia e China, enquanto o trabalho escravo estava com seus dias contados.

Em 04 de novembro de 1871, novas reclamações dos EUA ao governo inglês foram protocoladas. Essas reivindicações ficaram conhecidas como *Reclamações do Alabama*.

Além de buscar uma condição de neutralidade frente às *Reclamações do Alabama*, a diplomacia brasileira, no ano seguinte, procurou manter um diálogo amistoso com a Grã-Bretanha.

Em 20 de fevereiro de 1872, as reclamações da Legação Inglesa foram reapresentadas. Segundo os relatores, a comissão mista criada em 1858 não ofereceu uma solução para o problema da escravidão, já que:

Tendo cessado a importação de escravos no Brasil – deixaram os interesses do tráfico de encontrar aquela simpatia do Governo do Rio de Janeiro, que a princípio impedia o mútuo ajuste das reclamações; e que, havendo, por outro lado, o governo de S. M. espontaneamente o ato da legislatura britânica promulgado em 1845 – geralmente conhecido pelo nome de Ato Bill Aberdeen –, ato que o governo de Sua Majestade

---

2. Neste texto, optamos por usar a ideia de “construção de narrativas”. Compreendemos o alcance e os limites desse conceito, mas julgamos que ele corresponde ao propósito desta análise. Verificaremos essas construções de narrativas por meio das iconografias, buscando seguir uma metodologia que privilegie: a) a descrição da natureza da imagem; b) a verificação dos contextos mutáveis dos rituais representados; c) a comparação entre esses diferentes contextos.

Um traço no desenho burguês: compreensões sobre o trabalho e práticas de consumo no Brasil (c.1830-1889)

tinha certeza de ser olhado no Brasil como uma hostilidade e um embaraço a toda e qualquer inteligência cordial enquanto existisse uma legislação do reino Unido, removidas estavam qualquer tentativa tendente a renovar as negociações em questão (Projeto, 1872).

As reclamações brasileiras se concentravam nas capturas feitas pelos navios britânicos. Os pareceristas brasileiros argumentavam que o estado de coisa iria, com o passar do tempo, “de todo desaparecer” (Projeto, 1872).

A comissão brasileira se recusou a pagar as somas cobradas, a restabelecer a comissão e propôs, ao contrário, que fossem nomeados dois árbitros que decidiriam as contendas.

Em 1858, quando os ingleses se recusaram a discutir a questão dos navios capturados, alegando que essa decisão já havia sido tomada em outras cortes, os brasileiros esvaziaram a comissão. Já em 1872, quando os ingleses retomaram o tema da escravidão, mais uma vez os diplomatas brasileiros voltaram para a questão da captura dos navios com destino ao Brasil, que por longo tempo a marinha britânica havia interceptado. A queda de braços se tornava cada vez mais renhida.

Os Estados fortes geriam seus conflitos por meio de aparelhos diplomáticos poderosos. Estes aparelhos, por seu turno, funcionavam como cordas por meio das quais se transmitiam os sinais das novas redes econômicas mundiais.

Aos poucos, a realidade do trabalho escravo ficava insustentável no império do Brasil. Os debates diplomáticos faziam as mediações necessárias, mas o problema da escravidão dependia, cada vez mais, da construção de uma alternativa político-econômica.

### **Os mercados internacionais**

No mesmo período em que as ásperas disputas ocupavam o cenário diplomático, as práticas comerciais também sofriam reveses.

No primeiro trimestre de 1871, o algodão do Brasil perdeu preço no mercado internacional. Os grandes depósitos da mercadoria foram a principal explicação para a queda. Ao final da guerra franco-prussiana, a paz e estabilidade criavam uma situação favorável à expansão da produção e do comércio. A indústria Norte Americana também seguia em ascensão, quando a notícia de má colheita na safra seguinte fez com que as ações subissem.

As flutuações, por um lado, tiraram muitos compradores do mercado e, por outro, aumentaram a prática de especulação. Segundo um testemunho de época, “Esta animação e entusiasmo dos especuladores foi proveniente das notícias desfavoráveis recebidas da América do Norte a respeito da futura colheita de algodão” (Informações, 1874, p. 268).

Além de competir com a produção norte americana, o algodão brasileiro enfrentava a concorrência da Índia Inglesa e do Egito.

Nem mesmo o governo britânico, naquele momento, podia contornar a escalada da especulação em torno do algodão. O controle sobre a produção das colônias inglesas foi um dos caminhos para se enfrentar esse cenário.

Assim, as flutuações, as variedades de mercados consumidores, de exportadores e as condições climáticas impulsionaram a especulação<sup>3</sup>. A crise de 1873, embora no início tenha sido financeira, foi puxada, principalmente nos EUA, pela especulação. Não é de se estranhar que a especulação institucionalizada e as sociedades de consumo tenham crescido de mãos dadas.

Quando consumo e especulação se tornaram correntes de transmissão para o avanço das nações, o elo que ligava diferentes grupos econômicos havia se alterado completamente.

A retomada do debate sobre a escravidão entre brasileiros e ingleses e o algodão brasileiro no fiel da balança, devem ser entendidos nesse contexto. É certo que a formação da burguesia no Brasil tem muitos outros matizes. Nos limites deste texto, procuraremos apenas destacar uma, dentre as milhares de respostas que a elite brasileira ofereceu às pressões sobre o trabalho escravo. Isolaremos a problemática da relação entre consumo e trabalho<sup>4</sup>.

### **O Traço e o desenho burguês**

Trataremos, neste trecho, de três iconografias. A primeira, de 1835; as outras duas, de 1889 (c.).

Começemos pela década de 1830.

A litografia de Jean Baptiste Debret é de natureza documental diferente dos dois outros impressos. Essas diferenças – na materialidade dos impressos, nas formas de circulação e períodos – serão respeitadas nesta análise.

---

3. Destaca-se que o capital financeiro não surgiu na década de 1870. Desde o início do século XIX já havia um mercado financeiro fortemente estruturado que, segundo Larry Neal, se fortaleceu no período napoleônico. (Neal, 1990). Neste texto faz-se referência à atividade de especulação enquanto prática institucionalizada.

4. Do ponto de vista dos homens e mulheres de negócios havia um emaranhado de problemas que começava pelo mercado financeiro e se expandia rumo à perda de sentido aos laços de consanguinidade e à arca de favores e compromissos. Ao mesmo tempo, protelar o fim do trabalho escravo era sintoma da fragilidade, mas também indicava para a aposta na produção agrícola para exportação.

Um traço no desenho burguês: compreensões sobre o trabalho e práticas de consumo no Brasil (c.1830-1889)

Imagem 1



Fonte: Jean Baptists Debret. Boutique de Cordonnier. Paris, Firmin Didot Frères, 1835. Biblioteca Brasileira Guita e José Mindlin. <https://www.bbm.usp.br/>, consultado em 12/03/2018.

Em 1816 desembarcara no Brasil a Missão Francesa. Muitos debates já ocorreram sobre o papel dessa missão. Vale lembrar que Jean Baptiste Debret produziu centenas de imagens sobre a vida cotidiana. Muitas delas, sobre a cidade do Rio de Janeiro.

A imagem acima é datada de 1835. As dimensões originais são 23,4 X 25,4cm. Trata-se de uma litografia, pertencente ao acervo da Biblioteca Brasileira Guita e José Mindlin. A cena se refere ao cotidiano de uma sapataria. Da esquerda para a direita vê-se um negro trabalhando no chão, uma mulher amamentando; no centro, o mestre de ofício e, do lado direito dois negros preparando o material. No topo da imagem há uma série de sapatos pendurados. A perspectiva do artista é a de quem está fora da sapataria. Sua intenção foi retratar um conjunto harmônico, integrado, inclusive com a mulher e criança no colo.

A cidade representa uma totalidade em Debret. A escravidão está relacionada à produção dos sapatos. Muito embora o mestre de ofício oferecesse as regras, a violência da palmatória não imprime desvalorização sobre o produto. Os sapatos seguem soberanos, pendurados para quem pudesse comprá-los. A distinção por meio dos sapatos se restringia aos usos, já que os escravos andavam descalços. O espaço está materializado na produção escravista. Produção, trabalho e consumo aparecem emparelhados nesta litografia.

Passemos às imagens 2 e 3:

Imagens 2



Fonte: Au Grand Opéra. Perfumaria. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional. Junta do Comércio, 14, fl.223, s/d. Paris. Apud: Heynemann, 2009, p 105.

Imagem 3:



Fonte: Velas. Salvador. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional. Junta do Comércio, 72, fl. 149, 1889. Apud: Heynemann, 2009, p.108.

Estes “impressos efêmeros” fazem parte da coleção da Junta do Comércio do Rio de Janeiro, pertencentes ao Arquivo Nacional. A primeira imagem se refere a uma perfumaria (sem data); a segunda, uma loja de velas de Salvador (1889). Não fossem os produtos vendidos e os escritos, poderíamos considerar que eram imagens de Paris, relativas a dois monumentos: a Grande Ópera e a Torre Eiffel. Eram, no entanto, rótulos, impressos, de baixo custo e grande circulação.

O primeiro rótulo tem fundo branco. O prédio está descaracterizado no espaço e no tempo. Já o segundo, se refere à Exposição Universal de 1872, emblema na difusão da ideia de modernidade associada a produtos.

A perfumaria se situava na cidade do Rio de Janeiro. Já a loja de velas, em Salvador.

É preciso destacar as três iconografias como pertencentes a um mesmo conjunto. Um conjunto diverso, diga-se de passagem; porque possuem suportes, contextos, qualidades técnicas e difusão diferenciadas. A contextualização é, aliás, o motor da análise proposta.

Um traço no desenho burguês: compreensões sobre o trabalho e práticas de consumo no Brasil (c.1830-1889)

Na imagem 1, a sapataria é retratada como pertencente a uma totalidade. Nos “impressos efêmeros”, os estabelecimentos são ideias impressas que carregam a responsabilidade de associar-se a um produto. Não se tratava da fachada fidedigna do lugar onde se compravam velas, tampouco era uma perfumaria. Poderia ser uma “Paris na América”<sup>5</sup>. Uma cidade amorfa, em fundo branco, completada por arabescos.

Uma vez que a influência francesa atravessara, de ponta a ponta, o Brasil do século XIX, resta-nos questionar o que mudara no espaço de 50 anos.

No traçado de Debret, os negros, o artesão e a oficina aparecem como partes do mesmo espaço. A sapataria foi retratada na perspectiva de fora para dentro, o que requer um observador posicionado na rua. Neste primeiro momento, tanto as contradições dos mundos do trabalho, quanto a diversidade da cidade, estavam expressas no produto, o sapato. Debret foi mestre em retratar um Rio de Janeiro diverso, pulsante e cheio de entrelaçamentos culturais.

Já nos impressos efêmeros, o trabalho desaparece completamente. Como os rótulos são colados nos produtos, a vela e os itens de perfumaria permanecem como tais, ainda que os rótulos descontextualizem tudo. Quando os bens são desmaterializados, surge uma nova possibilidade: a vela, ao invés de iluminar, pode trazer sensações francesas; o perfume, muito além de perfumar, pode oferecer o sentimento de progresso.

As duas fontes efêmeras têm destinatários mais definidos (os consumidores) e autoria mais difusa (donos das lojas, realizadores da arte.). Por isso mesmo, na primeira imagem a concentração do exame recai sobre as mãos de Debret, enquanto nas segunda e terceira, o público que se quer atingir é o ponto mais relevante.

Entre a mensagem de 1835 e as de fim de século há um caminho bastante longo que a documentação revela: o apagamento das cidades, dos seus agentes, da diversidade de culturas e a ferida que latejava no interior das relações de trabalho. A burguesia do fim do século XIX não era influenciada pela cultura francesa. Ela almejava ser a encarnação da França no Brasil. Mas, a França era um espaço amorfo. Não poderia ser Nova York, Londres?

Este fenômeno possui muitas implicações, a primeira delas é o que a elite consumia; a segunda é a forma como se consumia; a terceira são as construções de discursos e de convívios público que suportassem contradições do fazer-se burguês. Nesse sentido, as fachadas das lojas e o traçado das ruas também passaram a constituir parte de uma narrativa sobre o modo de “ser burguês”<sup>6</sup>. Foi nesse período que as

5. A Paris estava no Brasil. O maior exemplo desta fagocitose foi construído em Belém, no início do século XX. Tratava-se da loja “Paris na América”. Marcia Cristina Ribeiro Gonçalves Nunes realiza pesquisa, ainda inédita, sobre a loja “Paris na América”.

6. É preciso lembrar que as ideias de bom gosto e de etiqueta se espalharam nesse contexto. Foi nesse momento que ocorreu, também, um avolumar de publicações que circulavam entre cidades brasileiras e que orientavam os caminhos da cultura, do comportamento e das práticas cotidianas.

grandes cidades sofreram reformas urbanísticas. As primeiras medidas visavam a retirada das populações pobres das áreas centrais.

O que comumente tomamos como espaços de consumos no século XX podem ser lidos, também, como espaços de narrativas sobre o consumo, construídos no final do século XIX, por uma burguesia nascente. Para realizar esta narrativa foram necessárias modificações arquitetônicas, urbanísticas e nas formas de vida.

Tudo isso ocorreu em diferentes países do mundo, na mesma época. O que se quer destacar é que os agentes de época só poderiam fazer a “passagem traumática”, segundo Florestan Fernandes, do regime estamental à ordem burguesa, uma vez que preservassem traços daquela primeira ordem.

Vale insistir mais uma vez: não se trata da apropriação de um gosto importado. Tampouco de ideias que se encontram no lugar (ou fora dele). As narrativas – e as práticas- construídas pela burguesia, à proporção que ela se fortalecia enquanto classe, passava da valorização dos gostos importados à negação de problemas cruciais da sociedade brasileira. A negação era a nova forma de gosto. No centro desta negação/gosto estavam as interpretações sobre os mundos do trabalho. Paradoxalmente, as interpretações sobre o trabalho suprimiam os agentes do trabalho. O consumo passou a ser apresentado sozinho. O problema foi que os trabalhadores, de carne e osso, insistiram em existir. Então, eles foram traduzidos, com frequência, como “trabalhadores ausentes”<sup>7</sup>.

O fazer-se burguês deve ser entendido como trajeto inacabado. Suponhamos que a invenção de tradições seja um processo de formalização e ritualização que deva fincar suas raízes no passado. A burguesia teve que fazê-lo e repeti-lo, repeti-lo, repeti-lo. Dessa constância dependia a maturação de classe, necessária às rupturas políticas das décadas seguintes. Contudo, a história do consumo no Brasil se fia nessas mesmas repetições: ruas de comércio, produtos de luxo, passeios públicos, indumentárias e, é claro, influência externa. Reproduz-se, portanto, uma narrativa que cria e recria uma burguesia. O problema é que esses traços acabam por gerar o mesmo desenho que aquele grupo lutou para construir.

---

7. “Durante muito tempo nossa historiografia se perguntou sobre a ausência, a desclassificação e a vadiagem das populações livres pobres. Quando se nomeia os agentes das transformações, da produção e da vida política, o conceito de livre pobre indica uma construção. E ausência ou presença, longe de revelar apenas as estratégias de reprodução das relações de trabalho, aparecem como base do complexo edifício que se ergueu em torno da pobreza no Brasil.” (Leite, 2011, p. 291).

### Fontes Impressas

INFORMAÇÕES dos Agentes Diplomáticos e Consulares do Império. Europa. Rio de Janeiro: Tipografia Universal de Laemmert, tomo 2, 1874.

INSTRUÇÕES ao Árbitro Brasileiro entre os Estados Unidos e a Grã Bretanha. Parecer de 4 de novembro de 1871. In: *O Conselho de Estado e a Política Externa do Império. Consulta das Seções dos Negócios Estrangeiros (1871-1874)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 103-106, 2009.

PROJETO de Resposta à Legação do reino Unido Acerca das Reclamações Navais Anglo-Brasileiras. Parecer de 12 de fevereiro de 1872. In: *O Conselho de Estado e a Política Externa do Império. Consulta das Seções dos Negócios Estrangeiros (1871-1874)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 136-147, 2009.

### Iconografias

DEBRET, Jean Baptiste. *Boutique de Cordonnier*. Paris, Firmin Didot Frères, 1835. <https://www.bbm.usp.br/>, consultado em 12/03/2018.

HEYMANN, Cláudia Beatriz (Et. Alii.). *Marcas do Progresso. Consumo e Design no Brasil do Século XIX*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, p. 105 e 108, 2009.

### Referências

APPADURAI, Arjun (org.). *A vida social das coisas. As mercadorias sob uma perspectiva cultural*. Niterói: Editora da UFF, 2008.

AUSLANDER, Leora. *Taste and Power*. Berkeley: University of California Press, 1996.

BAUDRILLARD, Jean. *A sociedade de consumo*. 1ª reimpressão. Lisboa: Edições 70, 2008.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. 7ª reimpressão. São Paulo: Perspectiva, 2011.

FERNADES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. 5ª ed., São Paulo: Globo, 2006.

HOSBAWM, Eric.; RANGER, Terence (orgs.). *A Invenção das Tradições*. 3ªed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

LEITE, Rosângela F. *Nos limites da exclusão; ocupação territorial, organização econômica e populações livres pobres (Guarapuava, 1808-1878)*. São Paulo: Alameda, 2011.

Rosângela F. Leite

- MICELI, Sergio. A força do sentido. In: BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. 7ª reimpressão. São Paulo: Perspectiva, p. 7-61, 2011.
- NEAL, Larry. *The rise of financial capitalism. International capital markets in the age of reason*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- QUIROZ, Eriqueta. *El consumo como problema histórico. Propuestas y debates entre Europa e hispanoamérica*. México: Instituto Mora, 2006.
- THOMPSON, James. *British political culture and the Idea of "Public Opinion"*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- TRENTMANN, Frank. *Empire of things. How we became a world consumer, from the fifteenth century to the twenty-first*. UK: Penguin, 2016.

**PARTE II**

**ECONOMIA E MERCADO**

---

---

# **Ruptura ou continuidade com a ordem neoliberal: uma análise comparada de Argentina e Brasil**

Erivando Rodrigues Inacio\*

## **Introdução**

O artigo tem como objeto de pesquisa analisar o neoliberalismo e sua implementação nos dois grandes países do Cone Sul Argentina e Brasil. A partir desse objeto central de pesquisa surge dois objetos específicos que tratarei nesta pesquisa, tais como: a) analisar se houve ruptura ou continuidade da ordem Neoliberal dos anos 90 com a chegada dos governos considerados “pós-neoliberais” na entrada do novo milênio; b) quais frações de classes sociais compunham a ruptura ou a continuidade da ordem Neoliberal a partir dos anos 2000.

Destarte o propósito do artigo tem o objetivo de discutir – contudo, sem detalhar até pelo espaço delimitado, o Neoliberalismo não apenas como um modelo de sistema de trocas econômicas dentro de uma sociedade, a reflexão do artigo vai tratar o neoliberalismo como uma onda que vai permear toda a América Latina, onde os efeitos são percebidos na economia, mas também nas diversas dimensões da vida sociocultural de ambas sociedades. O modelo de análise compreende a humanidade em sua processualidade-histórica composta por classes antagônicas (burguesia e proletariado) e entende que a sociedade está em constante luta por projetos, ideológicos societários, políticos e socioeconômicos diferentes.

O Neoliberalismo vai nascer logo após a II Guerra Mundial na região da Europa, foi uma reação ao Estado de bem-estar social e antítese ao modelo Keynesiano. O livro teórico e pioneiro foi “*O Caminho da Servidão*” de Frederick Hayek escrito em 1944 produzindo um ataque frenético a todo tipo de planejamento e políticas sociais do Estado e dos sindicatos, sempre defendendo a liberdade do mercado. “O alvo imediato de Hayek, naquele momento, era o Partido Trabalhista Inglês, às vésperas da eleição geral em 1945 na Inglaterra” (Anderson, 1995, p. 9). Segundo Hayek a concorrência é necessária para a reorganização dos esforços humanos a fim de gerar um processo que estimule o emprego mais efetivo.

---

\* Graduado em Relações Internacionais pelas Faculdades Integradas Rio Branco. E-mail: vandolenin@gmail.com

É importante não confundir a oposição a essa espécie de planejamento com uma dogmática atitude de *laissez-faire*. A doutrina liberal é a favor do emprego mais efetivo das forças da concorrência como um meio de coordenar os esforços humanos, e não de deixar as coisas como estão. Baseia-se na convicção de que, onde exista a concorrência efetiva, ela sempre se revelará a melhor maneira de orientar os esforços individuais. Essa doutrina não nega, mas até enfatiza que, para a concorrência funcionar de forma benéfica, será necessária a criação de uma estrutura legal cuidadosamente elaborada, e que nem as normas legais existentes, nem as do passado, estão isentas de graves falhas. Tampouco deixa de reconhecer que, sendo impossível criar as condições necessárias para tornar efetiva a concorrência, seja preciso recorrer a outros métodos capazes de orientar a atividade econômica. Todavia, o liberalismo econômico é contrário à substituição da concorrência por métodos menos eficazes de coordenação dos esforços individuais. E considera a concorrência um método superior, não somente por constituir, na maioria das circunstâncias, o melhor método que se conhece, mas, sobretudo por ser o único método pelo qual nossas atividades podem ajustar-se umas às outras sem a intervenção coercitiva ou arbitrária da autoridade (Hayek, 2010, p. 57).

Norberto Bobbio no seu livro *Liberalismo e Democracia* vai discutir a distinção de liberalismo dos antigos e o liberalismo dos modernos. O primeiro ponto que se destaca por liberalismo e que as funções e poderes do Estado é sempre limitada e que a auto organização racional do indivíduo e do mercado, seria a fórmula necessária para preencher todas as lacunas da sociedade, – “a liberdade dos antigos era a distribuição do poder político e social entre todos os cidadãos da mesma pátria, já a liberdade dos modernos é a garantia das fruições privadas” (Bobbio, 1994, p.8). Essa análise entre “liberalismos” vai de encontro com aquilo que vai se chamar neoliberalismo (novo modelo de liberalismo) teoria formulada por Hayek que se tornará hegemônica com o fim do Estado de Bem-Estar Social. “O intuito de Hayek além de combater o Keynesianismo e a organização sindical era de preparar as bases de outro tipo de capitalismo mais duro e livre de regras” (Anderson, 1995, p.10).

O neoliberalismo vai se tornar hegemônico e mais sólido com a chegada dos governos Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos. Na América Latina o Chile vai servir de experiência para as políticas neoliberais em países periféricos, com a chegada de Pinochet ao poder depois do golpe de Estado dado com financiamento dos Estados Unidos. Foram chamados para compor cargos importantes no governo chileno economistas conhecidos como o “*Chicago boys*”, o nome dado por adotar e estudar na universidade de Chicago e ter como mentor Milton Friedman. “Os Estados Unidos tinham financiado o treinamento de economistas chilenos na Universidade de Chicago desde os anos de 1950 como parte de um programa da Guerra Fria destinado a neutralizar tendências esquerdistas na América Latina”. (Harvey, 2008, p.18). Argentina e Brasil serão atingidos com as políticas neoliberais nos anos 90 justamente com o advento da narrativa chamada globalização.

### Neoliberalismo Brasil e Argentina

Na primeira metade do século XX marcado pelo “Estado de Bem-Estar Social”, ou seja, um modelo de Estado intervencionista na sociedade e no mercado, onde a concentração era no pleno emprego. Esse modelo de organização da sociedade, onde não se excluía o mercado, porém, o papel do Estado era de cobrir as arestas onde as políticas do livre mercado não exerciam sua capacidade, dentro dessa perspectiva Frederick Hayek está escrevendo para combater toda intervenção estatal. Refletindo sobre o período podemos analisar um tipo de “capitalismo organizado”.

Havia o New Deal nos Estados Unidos, as políticas de Schacht na Alemanha, as novas políticas sócio-democratas na Escandinávia, as políticas sócio-econômicas adotadas (com menor sucesso) pelo governo da frente popular na França etc. Nessa época, era o capitalismo organizado que fixava os parâmetros. As formulações do tipo de Hayek pareciam coisas de eremitas perdidos no deserto. Havia nesse período uma variante de alternativas políticas ideológicas em disputa nos âmbitos dos parâmetros do capitalismo organizado. (Therborn, 1995, p. 160)

Para ilustrar a história institucional do capitalismo no fim do século XIX e todo o século XX, analisando da perspectiva de Goran Therborn dividimos em três instituições centrais que moldam a organização do capitalismo; mercados; Estados; empresas. A tabela abaixo mostra os tipos de organização do capitalismo. A figura 2 mostra a representatividade e participação do Estado no período que vai desde o entre guerras até aos anos setenta. A figura 3 vai mostrar a participação dos mercados na organização do capitalismo atual.

1- Capitalismo competitivo clássico	2- Capitalismo de Bem-Estar	3- Capitalismo competitivo atual
	Mercados	Mercados
Mercados	Estado	Estado
Estado		Empresas
Empresas		

Fonte: Elaboração própria.

Na contramão desse raciocínio onde o capitalismo do “*entre guerras*” é marcado por uma organização estatal para regular as concorrências do mercado, e que estamos vivenciando desde a década de 1970 um “tipo” de capitalismo mais concorrente e desorganizado. Ou seja, nessa perspectiva o papel do Estado é totalmente diminuído. Atilio Borón discorda desse parâmetro de exclusão do papel Estado, pelo contrário a intervenção do Estado acontece, porém se limita às funções policiais, militares e preparando o terreno para o mercado. Ele ressalta que o modelo de organização da sociedade frente ao capital é marcado pela não concorrência, e sim pelo aparecimento e consolidação dos monopólios e oligopólios.

Na América Latina, se estamos certo de algo é que o capitalismo é hoje muito menos competitivo do que vinte anos atrás. A presença de monopólios e oligopólios não tem precedentes na história (Boron, 1995, p.162)

Dentro da perspectiva adotada de uma mudança na organização do capitalismo, que irá corroborar para construção da hegemonia do neoliberalismo e descaracterizar o papel do Estado como um órgão indutor da economia. “A identificação de um processo subjacente de uma mudança estrutural-histórico na própria natureza do capitalismo, que tem escorado e possibilitado o sucesso ideológico do neoliberalismo” (Anderson, 1995, p. 147). Há sempre uma confusão entre o papel do Estado dentro da sociedade capitalista, uma sensibilidade com o modo de pensar que invade profundamente as crenças populares. Na concepção marxiana o papel do Estado está intimamente ligado a reprodução das classes dominantes. “Toda luta política dentro da ordem capitalista gira em torno do Estado”. (Althusser, 2003, p. 65). A formação de monopólios e oligopólios característica analisada por Borón não existiria sem o papel importante da organização do Estado.

Empresários de sucesso dependem necessariamente do apoio do aparelho do Estado para ajudar a manter monopólios setoriais relativos, que as únicas fontes verdadeiramente substanciais do lucro no mercado. (Wallerstein, 2003, p. 124)

Dentro desse parâmetro sobre a participação estatal na organização do capitalismo o que vai se evidenciar não é um modelo de Estado-mínimo, mas uma reconfiguração do Estado com valores do neoliberalismo, quando o intuito real é a promoção do mercado privado. Necessário estabelecer nesse debate a amplitude desse tema, gerando várias interpretações sobre o que Hayek em 1943 está teorizando – “é de extrema importância ter em mente a nossa crítica visa exclusivamente ao planejamento contrário à concorrência; o planejamento que pretende substituir a concorrência” (Hayek, 2013, p. 63)

Segundo Harvey (2008), o neoliberalismo é uma teoria que busca o bem-estar humano a partir das práticas de liberdade e empreendedorismo racional, dentro de uma estrutura de livres mercados, e o Estado deve limitar-se a áreas comuns (saúde, meio ambiente, terra, água, integridade da moeda, estruturas militares e outros), pois não tem a capacidade e informações necessárias para atuar dentro da lógica dos mercados. O que vai impulsionar a ascensão do neoliberalismo no mundo é a crise de acumulação capital dos anos setenta, com as baixas nas taxas de lucro e o déficit fiscal do Estado. “A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra em 1973, quando todo mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo”. (Anderson, 1995, p.10)

Dois fatores importantes tornaram a América Latina vulnerável ao início das políticas neoliberais dos anos 1990. Primeiro foi à quebra do padrão dólar-ouro cujo era uma das bases importantes nas negociações entre países periféricos e centrais. Segundo a

alta nos juros cujos países se viram “*enforcados*” por não conseguirem honrar a suas dívidas externas. Segundo Chastten (2001) as dívidas dos países latino americanos dispararam de US\$105 bilhões (1976) para US\$397 bilhões em (1986).

Na Argentina a abertura neoliberal é conduzida pelo governo de Carlos Saúl Menem (Menem) eleito pelo Partido Justicialista cujo sua matriz de pensamento é totalmente contrária às políticas neoliberais. Já no Brasil essa abertura é realizada pelo curto governo Fernando Collor de Mello, mas se consolida posteriormente com o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). As principais ideias do receituário neoliberal que serão introduzidas, cabe destacar a necessidade de privatização de empresas estatais de cunho estratégico, abertura externa, desregulamentação do mercado financeiro, diminuição do Estado, flexibilização das relações e condições de trabalho (Laurell, 2002; Costa, 2006).

Mas dentre as políticas neoliberais implementadas em ambos os países que mais causaram desastres na economia foram às políticas de paridade com o dólar americano. Na Argentina a política Conversibilidade e no Brasil de maneira mais organizada o Plano Real. Os dois planos tinham um intuito de conter a inflação, porém o contraponto desses projetos é a desindustrialização cujo vai corroborar para uma globalização onde Argentina e Brasil como países periféricos dentro do sistema internacional vão exportar produtos sem valor agregado, os planos econômicos mexem com a matriz econômica, a valorização cambial e alta nos juros são determinantes no processo de *neoliberalização* em ambos os países. Dentro da DIT (Divisão Internacional do Trabalho) os países sem produtos industrializados se encaixam na produção de commodities, grãos e produtos alimentícios e materiais brutos (petróleo, minério de ferros e outros).

Outro ponto que se mostra preocupante e se evidencia na crise Asiática em 1998\99, e a vulnerabilidade a choques externos. Os planos adotados tinham como base não somente a valorização da moeda nacional, como também a alta nos juros para atrair investimentos do capital financeiro internacional, os países da América Latina se tornaram a época plataformas de valorização financeira. Porém, durante qualquer crise há sempre fuga de capitais que estão investidos na periferia do sistema capitalista para se alocar em países centrais, onde dentro da ordem do mercado é mais seguro e estável, mas o retorno do investimento não é tão vantajoso quanto os países da periferia.

Dentro do modelo econômico do neoliberalismo o que impulsiona o crescimento da economia é o agronegócio e produtos brutos de pouco valor agregado, sendo que esse modelo fica refém dos preços internacionais e se mostram vulneráveis. Outro ponto importante de relevância é que o neoliberalismo tem por substância teórica o livre mercado entre nações. Porém, a impressão que passa é de não há reciprocidade desse chamado “livre mercado” entre países centrais e periféricos.

Em relação a isto, acho que há dois problemas. Um é o das proteções não tarifárias presentes no comércio internacional que prejudicam notadamente, a América Latina e os países do terceiro mundo. O outro é o grau de abertura real dos mercados internacionais e o acesso efetivo que pequenas e médias empresas podem ter a esses. Isto é, a Unilever ou a Shell pode ter acesso a qualquer mercado internacional, mas uma pequena ou média empresa brasileira ou argentina não. (Boron, 1995, p. 163).

O neoliberalismo se torna hegemônico na América Latina não só pela vulnerabilidade econômica conforme relatado anteriormente, segundo PETRAS (1999) as origens do capitalismo de livre mercado estão marcadas pelos desastres sociais que as ditaduras militares cometeram por toda América Latina. É sempre importante colocar o papel dos governos militares no processo de construção hegemônica no continente latino-americano.

Foi somente depois dos ataques contundentes contra os sindicatos operários, contra as associações de trabalhadores urbanos e contra as organizações camponesas, que foi possível pôr em prática as políticas neoliberais. (Petras, 1999, p. 69).

Depois da breve análise sobre o neoliberalismo e suas contribuições para Argentina e Brasil vou me ater a verificar o processo de ruptura ou continuidade no recorte pós-eleição de Nestor Kirchner (Kirchner) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula).

### **Ruptura ou continuidade com a ordem neoliberal**

Com a chegada dos governos considerados pós-neoliberais por toda a América Latina, ascendem questionamentos importantes a respeito do futuro das políticas adotadas dos anos noventa e os rumos que seriam adotados à época. O sentimento e que houve uma reorientação de um giro à esquerda, os governos assumem um discurso de abandonar o modelo de políticas que mergulhou os países da região em crises profundas. Em síntese há um fracasso do neoliberalismo, ou seja, o modelo neoliberal não cumpriu com as promessas, por exemplo, do pleno emprego, mas o que é conseguido com êxito de maneira imediata é conter a inflação, porém agravando inúmeros problemas posteriores. Dentro dessa perspectiva a bandeira contra o neoliberalismo, ou podemos analisar com uma crítica amenas ao neoliberalismo, Kirchner na Argentina e Lula no Brasil são eleitos.

Para entender a eleição de Kirchner é importante analisar a crise profunda que abalou a sociedade Argentina que ficou marcada por uma insurreição espontânea. O país vivia uma recessão de quase cinco anos “combinada com uma deterioração de todas as formas de sociabilidade e uma fenomenal crise política que culminou nas sangrentas jornadas de 19 e 20 de dezembro de 2001”. (Boron, 2010, p.14). Esse fenômeno ficou conhecido como o “*Argentinazo*” que foi confundido como uma crise revolucionária, mas na realidade as manifestações reuniam em sua maioria as populações pobres com baixa renda, os desempregados e a classe média que também vão às ruas pedindo novamente valorização da moeda nacional em relação ao dólar.

As jornadas de dezembro de 2001 evidenciaram uma crise orgânica entre representantes e representados, cujo essa crise foi potencializada pela queda da conversibilidade que retirava o poder de compra de produtos no exterior. O efeito institucional é o período em que a Argentina tem três presidentes em um curto tempo, primeiro Fernando De La Rúa, segundo Ramón Puerta, terceiro Adolfo Rodríguez Saá e por último Eduardo Duhalde que permanecerá até a próxima eleição aonde Kischner chega ao governo.

Já no Brasil a eleição de Lula foi marcada por uma vitória no segundo turno impressionante diante do seu adversário José Serra do Partido Socialista Democrático Brasileiro (PSDB) com cerca de 62% de votos. Mas diferente da chegada de Kirchner, a trajetória de Lula no Brasil passa pela construção de um partido de “massas” que se constitui no fim da ditadura e com grande capacidade de mobilização das classes trabalhadoras, onde as lutas populares por condições melhores de vida, trabalho e salário eram pautas importantes. O Partido dos Trabalhadores (PT) é criado em 21 e outubro de 1980 com um discurso mais classista, onde se discutia as desigualdades, a exploração do capital, as péssimas condições de trabalho e que ao longo de sua existência, vem buscando consolidar uma posição fundamentalmente eleitoral e institucional dentro do quadro político brasileiro.

Para exemplificar de maneira discursiva em 1982 o *slogan* do partido era “Trabalhador vota em trabalhador”, na campanha de Luiza Erundina à prefeitura de São Paulo o tema de campanha era “São Paulo para os trabalhadores”. Porém a mudança se concretiza nas eleições presidenciais de 1998, onde essa marca do partido de enaltecer a luta de classes desaparecem mudando para “O Brasil que o Brasil conhece”, e drasticamente em 2002 quando Lula chega ao governo com o seguinte *slogan de governo* “Brasil para todos”. A análise discursiva é importante na perspectiva eleitoral, e como o recorte do artigo se limita a chegada dos governos Kirchner na Argentina e Lula no Brasil. Já o PT se encaixa de maneira subjetiva na análise se houve ruptura com a ordem neoliberal, esse método de análise onde é importante entender o PT juntamente Lula devido às mudanças das propostas de eleição, acreditando que há núcleos de discordância dentro do partido, por exemplo, alguns temas que são importantes nas eleições de 1989: auditoria da dívida externa, reforma agrária, controle de preços oligopolizados esses temas são importantes na década de 80/90 e a necessidade de entender a inflexão do PT a esses assuntos.

Com a chegada do governo Lula abordarei três análises sobre a ruptura ou continuidade do governo ao modelo neoliberal. A primeira é de Sader (2010) quando analisa há uma continuidade nos planos econômicos e agrícolas, mas inovando nas políticas sociais e na política externa. Antunes (2006) analisa que o governo é um novo ciclo do neoliberalismo, no caso o discurso era que Lula conseguiu acalmar o povo e servir as classes dominantes. E por último Boito (2003) argumenta que não só há uma continuidade como também uma profundidade das políticas neoliberais.

O governo Lula, ao aderir ao neoliberalismo, está elevando a uma etapa superior o longo processo que resultou na implantação de uma nova hegemonia regressiva do modelo capitalista neoliberal e periférico. Grande parte daquilo que faz hoje os apoios políticos com que pode contar, são portanto, os mesmos utilizados por FHC. Lula herdou não só o modelo econômico, mas também sua base de sustentação política. Herdou e reproduz o bloco no poder pontificam o grande capital, o capital estrangeiro e os bancos; herdou, também, os apoios que o neoliberalismo logrou obter no meio popular (Boito, 2003, p. 34)

Um ponto importante em relação a ordem neoliberal é quando Lula lança a carta ao povo brasileiro em 22 de junho de 2002, documento cujo era colocado as matrizes de governabilidade, estabilidade e principalmente compromisso que o governo assumiria com as classes dominantes e mercados. Analisando esse processo em 2002, o PT deixou de ser um partido que trabalhava em função do povo, organizando greves, protestos e discordando daquilo que não beneficia a classe trabalhadora, para se tornar um partido burocrático que luta pelo pleito eleitoral acima de tudo, essas atitudes causaram dissidências em algumas alas fundadoras do partido.

Chegou a momento de “vender” um produto palatável ao “eleitor-consumidor”, principalmente as às classes médias. Ou seja: a guerra ideológica de 1989, entre esquerda e direita, foi sepultada pelo próprio partido. Essa guinada do PT aparece nas eleições de 1994, mas, mesmo assim, Lula é derrotado por Fernando Henrique Cardoso. O êxito eleitoral ocorreu somente em 2002. Antes disso, ele amargou três derrotas políticas: 1989, 1994 e 1998. (Machado, 2009, p. 26).

O modelo macroeconômico do governo FHC de superávit primário; taxa de juros elevada e câmbio flutuante, é mantido pelo governo Lula. Lembrando que esse modelo vai permear por toda América Latina claro que com algumas ressalvas particulares de cada país. Mas o intuito desse modelo é tornar os mercados periféricos atraentes ao grande capital rentista e promovendo um processo de desindustrialização. No caso dos países latinos americanos a única fonte de exportação é o agronegócio que vai impulsionar o superávit primário.

O autor avalia que o PT não representaria qualquer possibilidade de progresso, sendo um partido acomodado ao aparato estatal burguês e que teria a capacidade de intensificar o neoliberalismo naquilo que nem mesmo FHC conseguiu; por isso o Governo Lula seria um “talibã do neoliberalismo” (Longuini, 2017, p. 31).

Analisando a Argentina procurei trabalhar com três linhas de pensamento para elucidar se houve ruptura ou continuidade com o neoliberalismo na Argentina. Primeiro Gaak (2006) analisa que Nestor Kirchner é algo positivo frente à “direita dura” de Menem. A argumentação nessa perspectiva é que há uma recuperação da soberania e funções do Estado em relação ao governo Menem; como exemplo a negociação da dívida junto ao FMI. A segunda perspectiva de Lozano (2006) considera que o presidente eleito Nestor Kirchner é um marco na crise de representatividade e uma

derrota política e ideológica frente ao neoliberalismo. Terceira e última análise é de Boron (2006) cujo argumenta que há um abismo entre o discurso do presidente e as políticas adotadas.

O que Kirchner representa de forma imediata é uma maneira nova de governar em relação aos seus antecessores. Para ilustrar colocarei pontos de discordâncias importantes. Primeiro são as relações com o EUA mais especificamente com George W. Bush que vai desenhar em uma subordinação consentida diferente do modelo Menem das “relações carnis”, esse modelo de tratamento vai de encontro com o que foi adotado no governo Lula no Brasil que adotava um discurso até mais cauteloso em relação aos EUA. Um ato realizado em consonância de Argentina e Brasil foi o envio de tropas militares para o Haiti, o governo de Cuba somente para exemplificar envia para a mesma missão médicos e professores. A medida adotada por Kirchner e Lula mostra uma submissão ao império ou alinhamento flexível.

Para exemplificar a ruptura discursiva dois fatos são importantes. Primeiro em 2003 é realizado o Consenso de Bueno Aires cujo evento vai de encontro para selar o fim do modelo neoliberal pelo menos de maneira discursiva, esse encontro tem a participação do Brasil. Outro ponto de ruptura foi o discurso Kirchner da Cúpula Extraordinária de Presidentes das Américas realizada em 2004 no México, onde ele destaca ser “antineoliberal”, no evento Bush estava presente. Esse evento marca o fim de todo projeto ALCA para América Latina.

Neste sentido é preciso reconhecer que Kirchner soube capitalizar muito bem seu enfrentamento – muito mais verbal do que substantivo, mas ainda assim significativo – com grandes monopólios, com empresas privatizadas, com os opulentos burocratas do FMI e do Banco Mundial, com o governo norte-americano, com agora (felizmente) defunto governo José M. Aznar e vários ministros do governo espanhol, além dos investidores estrangeiros. Tais atritos lhe granjearam as simpatias da imensa maioria da população, que detesta todos esses personagens, ligados em maior ou menor medida ao processo de pilhagem praticado contra a Argentina desde o final dos anos oitenta. (Boron 2007, p. 17).

Nesse contexto que os governos chegam ao tão desejado pleito eleitoral com o discurso de crítica ao neoliberalismo, mas a constituição posterior vai mostrar a diferença das práticas políticas adotadas.

### **Conclusão**

O que se desenha com as chegadas dos governos pós-neoliberais na Argentina e no Brasil não é uma ruptura, mas sim uma continuidade do modelo neoliberal ou podemos chamar de uma nova fase do neoliberalismo. Porém a mudança que se desenha é uma ascensão de uma nova burguesia ao bloco que constitui o poder.

Segundo Poulantzas (1978) teórico marxista que analisa as classes sociais burguesia e proletariado, de maneira brilhante vai descrever as classes sociais fracionando a burguesia em três tipos: Burguesia Nacional cujo é aquela vinculada ao capital nacional; Burguesia Internacional que tem por essência em sua maioria o capital financeiro, e esse capitaneado que se consolida na América Latina com a implementação do neoliberalismo; e por último a Burguesia Interna que é o capital que se beneficia pela DIT, bem ao caso essa burguesia na Argentina e Brasil é o capital que trabalha com a exportação de commodities, ou seja, no caso argentino soja e milho. Já no Brasil essa burguesia também é marcada pela exportação de produtos agrícolas, porém há uma diversificação incluindo a produção de carnes bovinas, suína, aves e matérias primas como, por exemplo minério de ferro e petróleo.

Tanto na Argentina e no Brasil há uma ascensão da burguesia interna ao bloco se forma com a chegada dos governos considerados a esquerda. A burguesia de capital financeiro ascende nos governos anteriores e permanece com Kirchner e Lula que chegam ao governo no início do século XXI. Vale destacar que essa ascensão da burguesia interna acontece graças aos países asiáticos e principalmente a China que estão consumindo, para o desenvolvimento interno os produtos que os países da América Latina produziam. Dentro dessa perspectiva de análise há uma continuidade da ordem neoliberal, porém a formação do bloco que constitui o poder junto ao governo é a Burguesia Internacional beneficiada com os juros altos e o câmbio desvalorizado, e a Burguesia Interna que se beneficia pela alta na demanda e nos preços das commodities.

## Referências

- ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado*. 9ª ed., São Paulo: Graal, 2003.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: Emir Sader; Pablo Gentili (Org) *Pós neoliberalismo: As políticas sociais e o estado democrático*. 11ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- \_\_\_\_\_. Balanço do Neoliberalismo. In: Emir Sader; Pablo Gentili (Org), *Pós neoliberalismo: As políticas sociais e o estado democrático*. 11ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- \_\_\_\_\_. Balanço do Neoliberalismo. In: Emir Sader; Pablo Gentili (Org), *Pós neoliberalismo: As políticas sociais e o estado democrático*. 11ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. *Uma esquerda fora do lugar: O Governo Lula e os descaminhos do PT*. 1ª ed., Campinas: Armazém do Ipê, 2006.

- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. 6ª ed., São Paulo: Editora brasiliense, 1994.
- BOITO, Armando. *A Hegemonia neoliberal no Governo Lula. Critica Marxista*, nº 17, Campinas, 2003.
- BORON, Atilio *Identificación y análisis de los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos Argentina*. Clacso. Buenos Aires, 2006.
- \_\_\_\_\_. A trama do neoliberalismo. Gentili (Org), *Pós Neoliberalismo: As políticas sociais e o estado democrático*. 11ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- \_\_\_\_\_. A Trama do Neoliberalismo. Gentili (Org), *ós Neoliberalismo: As políticas sociais e o estado democrático*. 11ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- \_\_\_\_\_. Nestor Kirchner e as desventuras da “centro esquerda” na Argentina. In: *Lutas Sociais-PUC*, São Paulo, v. 17, p. 9-22, maio, 2007.
- \_\_\_\_\_. Nestor Kirchner e as desventuras da”centro esquerda” na Argentina. In: *Lutas Sociais-PUC*, São Paulo, v. 17, p. 9-22, maio, 2007.
- CHASTEEN, John Charles. *América Latina: Uma história de sangue e fogo*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Campus. 2001.
- COSTA, Lucia Cortes. *Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2006.
- GAK, Abraham L. *Identificación y análisis de los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos Argentina*. Clacso. Buenos Aires, 2006.
- HARVEY, David. *Neoliberalismo: história e implicações*. 6ª ed., São Paulo: Loyola. 2008.
- HAYEK, Frederick. *O caminho da servidão*. 6ª edição. São Paulo: MisesBrasil,2010.
- \_\_\_\_\_. *O Caminhão da Servidão*. 6ª ed., São Paulo: MisesBrasil, 2010.
- LAURELL, Asa Cristina (org.). *Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo*. 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2002.
- LONGUINI, Iann. *Governo Lula (2003 – 2010): Elementos de Continuidade e de Ruptura como o Neoliberalismo*. Unesp. Guarulhos, 2017.
- LOZANO, Claudio. *Identificación y análisis de los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos Argentina*. Clacso. Buenos Aires, 2006.
- MACHADO, Eliel. Governo Lula, neoliberalismo e lutas sociais. In: *Lutas Sociais-PUC*, São Paulo, v. 21, p. 23-34, abril, 2009.

Ruptura ou continuidade com a ordem neoliberal: uma análise comparada de Argentina e Brasil

PETRAS, James. *Armadilha neoliberal e alternativas para a América Latina*. 1ª ed., São Paulo: Xamã, 1999.

POULANTZAS, Nicos. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. 2ª ed., Rio de Janeiro. Zahar, 1978.

SADER, Emir. Brasil de Getulio a Lula. In: O governo Lula ou a quebra do conselho neoliberal. *Revista Fórum*. São Paulo, 2010.

THEBORN, Goran. A Trama do Neoliberalismo. Gentili (Org), *Pós Neoliberalismo: As políticas sociais e o estado democrático*. 11ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O fim do mundo como concebemos: Ciência social para o século XXI*. 1ª ed., Rio de Janeiro: Revan, 2003.

# **As clivagens renovadora e refundadora da Onda Rosa: uma observação a partir das políticas de agricultura familiar**

Pedro Aluizio Resende Leão\*  
Taiane Las Casas Campos\*\*

## **Revisitação histórico-metodológica: a Onda Rosa e a caracterização das esquerdas**

O principal acontecimento político que pode ser entendido como endêmico aos países da América Latina no começo do século XXI é a ascensão de governos de esquerda que se colocavam, em maior ou menor medida, como contestadores do sistema neoliberal presente na região a partir dos anos 1980. Depois do ápice da Onda Rosa, a literatura dedicou grande atenção para buscar entender quais foram suas causas, determinantes e contornos. Nesta complexidade, se sobressai a tese de Silva (2014), que traça o quadro analítico da década a partir da existência de uma “esquerda refundadora” e de uma “esquerda renovadora”.

A observação do fenômeno a partir de Silva (2014) deve notar a ascensão das esquerdas dentro do quadro da democracia. Através de processos liberais-democráticos, todos os governos de esquerda chegam ao poder, incluindo Hugo Chávez na Venezuela (1998), Lula da Silva no Brasil (2003), Néstor Kirchner na Argentina (2003) e Evo Morales na Bolívia (2005). Além disso, maioria destes presidentes conseguiram se reeleger ou fazer sucessores, através do escrutínio

Apesar de todos os movimentos terem contornos, em sua origem, democráticos, as esquerdas latino-americanas se separam em um ponto fundamental: a sua percepção com relação ao neoliberalismo, seus efeitos e qual a maneira mais efetiva de administração pública para países de inserção periférica (latino-americanos). Na tese que será trabalhada, a esquerda refundadora (aqui representadas por Bolívia e Venezuela) é fruto de uma “crise orgânica” em seus países, resultado do esgotamento do modelo neoliberal e dos choques políticos, sociais e econômicos que o modelo em voga causou, depois de anos. Adicionalmente, Silva (2014, p.5) aponta que

---

\* Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas. E-mail: pedro27leao@gmail.com

\*\* Professora Doutora do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. E-mail: taianelascasas@gmail.com

As clivagens renovadora e refundadora da Onda Rosa:  
uma observação a partir das políticas de agricultura familiar

não é somente com as insuficiências do modelo neoliberal (notada em toda a região) que essas crises se relacionam, é também com o esgotamento das formas de organização estatal, dominação social, baixa inclusão político-social e monopólio partidário, expressos em mais largas durações.

Este diagnóstico pelos líderes desta clivagem (especialmente Hugo Chávez e Evo Morales) levou a propostas e decisões de políticas públicas muito mais radicalizadas e profundas, no sentido de refundação do Estado, planejamento para a nação e de limitações ao mercado (Silva, 2014).

Por outro lado, as esquerdas renovadoras, presentes em países que sofreram menos choques sistêmicos com relação ao neoliberalismo (destacamos, neste trabalho, Argentina e Brasil), aportam propostas reformistas, porém muito mais brandas. Seja com relação às estruturas de mercado ou com relação à condução da política do Estado, estas esquerdas se enquadram dentro do espectro do desenvolvimento dentro das lógicas neoliberais. Assim, nota-se a visão de desenvolvimento econômico dentro “das regras do jogo” do neoliberalismo, com intervenções moderadas nas estruturas de mercado e comprometimento com a lógica clássica da administração republicana, a dos três poderes (Silva, 2014).

Estas características trazidas por cada clivagem dão contornos distintos aos movimentos e guiarão os indicadores para este estudo. A partir das especificidades apontadas nas esquerdas de cada país, podem ser analisadas as políticas públicas de agricultura familiar. Foram isoladas as seguintes características que discriminam os governos e as políticas (de acordo com Silva (2014): (i) Intervenção nas estruturas de mercado ou concertação e investimento; (ii) Políticas “rupturistas” ou “não rupturistas” com o neoliberalismo (iii) Maior ou menor grau de auto-gestão comunitária; (iv) Políticas universalistas ou focalizadas (o caso boliviano será estudado com cautela, pois o MAS (*Movimiento al Socialismo*) pertence à esquerda refundadora e Silva (2014) aponta suas políticas como focalizadas); (v) Políticas que garantem direitos sociais ou políticas com pouco apelo aos direitos e à constitucionalidade (vi) e maior ou menor foco nas identidades coletivas (como as identidades de “povo” e “nação” (Silva, 2014, p. 15). Estas demarcações servirão, a partir de agora, como indicadores para iluminar as políticas de agricultura familiar e tentar comprovar ou refutar a tese de Silva neste domínio específico.

**Bolívia: vários projetos, uma identidade**

Antes de observar o comportamento do Estado boliviano com relação ao desenho de políticas públicas, é importante observar que alguns marcos legais, assim como princípios filosóficos são determinantes para a estruturação das PPs bolivianas do século XXI. Conhecida como uma filosofia política unicamente latino-americana, o Bem Viver (*Buen Vivir*) serve como baluarte das ações do MAS em termos de políticas sociais, econômicas e ambientais (Klachko; Arkonada, 2017).

Notar esta particularidade do Movimento para o Socialismo é fundamental, pois o Bem Viver é, por si só, uma filosofia altamente rupturista com neoliberalismo. Estruturado em cima do respeito às tradições ancestrais, o Bem Viver é orientado a um sistema produtivo de responsabilidade ao meio ambiente, de produção sustentável e soberana e que quebra com o paradigma central do desenvolvimento: a lógica da modernização e seus transbordamentos para a divisão internacional do comércio (Acosta, 2014).

Por isso, a estratégia de governação que surge é a de adoção de políticas que garantam uma produção focada ao abastecimento interno antes da exportação e políticas que resgatem práticas ancestrais de valorização da comunidade. Nestes termos, o governo de Evo Morales faz passar uma série de marcos legais que visam o Bem Viver. A Constituição de 2009 é este exemplo mais expressivo e alça o Estado boliviano ao protagonismo no fomento da produção agrícola, em parceria com as comunidades originárias (Bolívia, 2009; Klachko; Arkonada, 2017).

Outro marco legal, que especifica o comprometimento do Estado boliviano com a agricultura familiar para o Bem Viver boliviano é a lei nº 338, que regulamenta a agricultura familiar e a declara como um assunto de interesse nacional:

*se declara la agricultura familiar sustentable de interés público y nacional, por ser la base de la soberanía alimentaria del pueblo boliviano y contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las familias productoras del área rural* (Bolívia, 2013, on-line)

Antes mesmo de serem firmados os principais marcos legais referentes à produção agrícola, que remetem ao Bem Viver, a revitalização da reforma agrária é um ponto central na configuração agrícola nacional. Revitalizada pela *Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*, a reforma agrária de 1953 foi uma das responsáveis por firmar o *Pacto de Unidad* entre o MAS e organizações camponesas e indígenas, que se confrontavam com as forças latifundiárias. Como resultado da contenda, observa-se um novo paradigma de redistribuição de terras a partir de 2006 e o papel de protagonismo produtivo das pequenas comunidades e organizações (Webber, 2018).

É neste contexto que se dá a produção de políticas públicas de fomento e incentivo à agricultura familiar. Foram estudados cinco programas, que, apesar de terem focos técnicos diferentes, têm a mesma identidade política. São eles: o ACCESOS (*Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia*); o CRIAR II (*Apoyos Directos para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales*); o PAN (*Política de Alimentación y Nutrición en el Marco del Saber Alimentarse para Vivir Bien*); o Seguro Agrario Universal Pachamama e o Programa EMPODERAR.

Pode-se afirmar que todos estes programas se enquadram dentro do marco do Bem Viver, pois, na análise deste trabalho, todos eles apontam para a soberania

As clivagens renovadora e refundadora da Onda Rosa:  
uma observação a partir das políticas de agricultura familiar

alimentaria, para a valorização dos saberes da terra, para o respeito à *Pachamama* e para a coexistência com os saberes originários. Também, a justificativa oficial de todos os programas é a filosofia do *Buen Vivir*, como exemplo do programa ACCESOS:

*el Programa ACCESOS se establece bajo el enfoque en la gestión integral del territorio y de los recursos naturales, promoviendo el desarrollo local con identidad, la gestión sostenible de los recursos naturales renovables, que revalorizan las autonomías, las competencias y los derechos de los Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC), las comunidades indígenas, originarias y campesinas (Ministerio del Desarrollo Rural y Tierras, 2018).*

Por estarem dentro do marco do *Buen Vivir*, grande parte dos indicadores retirados de Silva (2014) comprovam a característica refundadora do Movimento para o Socialismo, a partir das políticas de agricultura familiar. Primeiramente, todos os programas buscam garantir os direitos constitucionais e sociais das famílias que fazem parte do programa, pois a própria Constituição aponta para políticas no marco do *Buen Vivir*. Isto também nos informa o caráter rupturista e intervencionista das políticas, pois o Estado fomenta diretamente a produção agrícola não orientada primariamente ao mercado, mas ao abastecimento soberano e constitucional dos povos bolivianos. É garantido, em primeiro lugar, o direito à alimentação, em seguida, o funcionamento dos fatores mercado. O papel da auto-gestão comunitária também é muito enfatizado pelas políticas, na medida em que o projeto não é realizado somente pelos organismos de Estado, mas também pelas comunidades originárias e famílias. É garantido uma grande importância às associações e coletividades no gerenciamento dos projetos, ressaltando o papel plurinacional do Estado

Por último, como apontado na primeira seção, é importante observar a questão da universalização dos projetos. Olhados separadamente, não são projetos com características universalizantes, pois focam em territórios previamente delimitados e têm cobertura limitada (aqui comprova-se as informações de Silva (2014) sobre programas focalizados na Bolívia). Por esta razão, foi necessário estudar uma pluralidade de projetos. Contudo, é importante observar que todos os programas apontam para uma única perspectiva de desenvolvimento e integram um quadro político e econômico coeso e que é universal dentro da administração do MAS: a filosofia do *Buen Vivir*

### **Venezuela: a *Gran Misión Agrovenezuela*, política agrícola universal para o socialismo do século XXI**

As políticas de agricultura familiar venezuelanas devem ser entendidas dentro do contexto agrário e de abastecimento pelo qual passou o país no final do século passado e início do século XXI. Assim como na Bolívia, são determinantes a reforma agrária e o comprometimento do Estado com princípios político-filosóficos. No caso da Venezuela, destaca-se o forte comprometimento com o princípio da Soberania

Alimentar, que, com a revitalização da reforma agrária, configurou uma política agrícola nacional de amplo escopo e uma política de agricultura familiar. Este é o caso da *Gran Misión Agrovenezuela*.

Já aparece na reforma constitucional de 1999 a ideia de segurança alimentar, que deve ser garantida pelo Estado à população venezuelana, constituindo a alimentação e nutrição como um direito, antes de ser vista como mercadoria. Esta visão tende a se aprofundar cada vez mais com o governo Chávez, principalmente quando, em 2008, é criada a *Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria*. A ideia de Soberania Alimentar é ainda mais interventora, pois garante a alimentação como direito e ainda outorga ao Estado venezuelano um aparato jurídico que regula a produção, a comercialização, o processamento e a distribuição de bens alimentícios. Um dos principais objetivos é aumentar a produção agrícola, garantir o abastecimento dos mercados locais e *desarrollar políticas agrarias y alimentarias apropiadas a sus circunstancias específicas, a partir de la producción local y nacional* (Venezuela, 2008, p. 46) (D'Avila; Chacón, 2016; Venezuela, 1999).

O segundo ponto, que coloca a *Gran Misión Agrovenezuela* como uma PP de agricultura familiar e delimita sua identidade é a renovação da reforma agrária, em 2001. Aprovada a *Ley de Tierras*, o governo venezuelano buscou reorganizar a propriedade agrária nacional, combatendo os grandes latifúndios, cujas terras haviam sido concentradas depois da reforma agrária dos anos 1960. O principal objetivo da proposta é a de reorganizar a produção em cima de pequenas propriedades campesinas e cooperativistas, valorizadas pelo princípio da Soberania Alimentar. Até 2013, o governo recuperou 6,34 milhões de hectares e distribuiu 117 mil “*cartas agrarias*” (Purcell, 2018). A nova configuração agrária, conjugada com a nova política alimentar, informa que o lançamento de uma ampla política pública de alimentação atingiu, em grande medida, os pequenos produtores não industriais, caracterizando a *Gran Misión Agrovenezuela* como uma política de grande impacto na agricultura familiar (D'Avila; Chacón, 2016).

De fato, o item 7, art. 2º, do decreto de lançamento da Missão aponta que um dos objetivos do projeto é

*promover y fortalecer la agricultura familiar y escolar, modelo eficaz para generar la cultura del autoabastecimiento, como forma de mitigar la pobreza extrema y promover el desarrollo productivo nacional, a partir de la capacitación y acompañamiento de la población en conocimientos sobre producción de alimentos desde las instituciones educativas y las comunidades organizadas* (Venezuela, 2014, p. 1, grifo nosso).

Criada em 2014, a *Gran Misión Agrovenezuela* se enquadra em todos os elementos previamente traçados de uma política de característica refundadora. Por ser uma política nacional de abastecimento, a Missão aporta ampla universalização. O projeto

As clivagens renovadora e refundadora da Onda Rosa:  
uma observação a partir das políticas de agricultura familiar

busca abarcar todos aqueles que tem capacidade produtiva de gêneros alimentícios. São contemplados pequenos e médios produtores. Também, são contempladas todas as cadeias de fornecimento dos alimentos: produção, processamento, comercialização, abastecimento (Venezuela, 2014).

Por ser uma PP universal e de grande monta estatal, a configuramos como uma política altamente intervencionista e rupturista com o modelo neoliberal. O objetivo é promover um sistema de produção cada vez mais comunal, ditado pelo Estado e orquestrado pelas ações comunitárias, pelo Poder popular e pelos Conselhos de base. Isto informa uma ruptura com as estruturas de livre mercado ou com a lógica primário exportadora. Sua justificativa em cima da soberania alimentar, quebra o modelo preferencial-exportador para, primeiramente, manter o mercado local e nacional, garantindo alimentação digna à população venezuelana (Venezuela, 2014). Por esta característica, nota-se que a Missão tem como primeiro argumento a constitucionalidade.

A segurança e a soberania alimentar apontam a *Gran Misión Agrovenezuela* como uma política que busca preservar e valorizar os direitos fundamentais, no limite em que, antes de tratar os bens agrícolas como valor de *commodity* para a exportação, trata-o como bem de ordem pública e de interesse social. Um dos vértices da política resume bem os argumentos trabalhados:

se priorizará en el ámbito familiar y escolar con énfasis en los segmentos censales de población en pobreza extrema [...], el desarrollo de la agricultura, principalmente de los rubros hortícolas de consumo cotidiano, aunado a un plan de entrega de insumos, materiales y herramientas, capacitación y acompañamiento técnico para la producción de alimentos, en procura de consolidar la soberanía y seguridad alimentaria que repercuta en la mejora de las condiciones de calidad de vida, todo ello dentro del esquema de valores socialistas (Venezuela, 2014, p. 3)

O último indicador observado, o foco nas identidades coletivas, deve ser observado com cautela. Sem dúvidas, o argumento das identidades coletivas é utilizado para dar importância argumentativa à política pública. No entanto, ao contrário dos conceitos de “povo” venezuelano, é instrumentalizado o conceito de classe. Assim, frente ao nacionalismo (que, apesar de ser importante na perspectiva do Socialismo do século XXI), o conceito marxista de classes ganha força. São instrumentalizadas as classes trabalhadoras aplicadas ao campesinato e os Conselhos comunais e agremiações populares, como propositoras e gestoras das políticas apoiadas pela *Gran Misión Agrovenezuela*.

### **Brasil: PRONAF, causas e efeitos de uma política de investimento**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), assim como as outras políticas públicas neste domínio, deve ser colocado dentro de uma contextualização econômica e agrária nacional. Nestes termos, o Brasil se diferencia enormemente de Bolívia e Venezuela. Inicialmente, nota-se que o Brasil jamais passou

por um processo de reforma agrária como os que foram conduzidos na Venezuela e Bolívia e afirmados nos governos de Evo e Chávez. Depois, o programa brasileiro fora desenvolvido pelo segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1996-2002), o que é visto por alguns (Manzanal; Schneider, 2011) como um fenômeno contraditório - visto o caráter reducionista dos governos neoliberais. Contudo, se verá que o PRONAF comporta premissas claras do neoliberalismo. Premissas estas que jamais foram rompidas pelos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016).

Dentre as heranças que determinaram a estruturação do PRONAF (que, como veremos, afasta-se totalmente do padrão da esquerda refundadora) está a fragilidade das iniciativas brasileiras de reforma agrária e o *status quo* da organização fundiária brasileira. Adicionalmente, nem mesmo os governos Lula corresponderam à expectativa dos movimentos sociais no que se refere à reestruturação deste ordenamento - que, pelo histórico de ocupação territorial, se organiza em latifúndios e *plantations*, onde 0,29% das fazendas (com mais de 2500 ha) ocupam quase 30% da superfície agrícola nacional. Apesar do II Plano Nacional de Reforma Agrária, do governo Lula, a “reforma” perdeu apoio e fôlego, sucumbindo a números de assentamentos equivalentes a quatro décimos do previsto, um milhão de famílias (Sauer; Mészáros, 2018).

A característica do desenvolvimento brasileiro durante os governos do Partido dos Trabalhadores também conservou a estruturação do PRONAF. Devida à lógica de desenvolvimento brasileira, baseada no neodesenvolvimentismo agroexportador, o apoio governamental ao setor agrícola, cristalizado na forma de investimento, se fez fundamental para os planos de alavancagem da balança comercial. Com as *commodities* figurando como carro-chefe do desenvolvimento brasileiro, os incentivos fiscais e creditícios ganharam relevância. O ordenamento agroprodutivo presente governos de esquerda foi de tal monta, que Delgado (2013, p. 62 *apud* Sauer; Mészáros, 2018, p. 325) aponta que esta economia (Sauer; Mészáros, 2018) “*construye una “hegemonía ideológica desde arriba, uniendo grandes latifundios, cadenas agroindustriales estrechamente vinculadas a sectores extranjeros”, mientras goza del apoyo estatal*”.

O PRONAF se encaixa dentro deste ordenamento. O programa se constitui enquanto um programa de crédito rural facilitado aos agricultores familiares, onde a União, estados e municípios atuam em concertação com Bancos públicos regionais e conselhos de produtores. Composto por uma série de subprogramas, são desenvolvidas também diversas modalidades de créditos. Desde a sua criação, Carneiro (1996) já apontava para os principais objetivos do programa: incremento de rentabilidade e produtividade.

É correto que o PRONAF ganhou muita relevância nos governos do PT e que esta escalada é fruto dos movimentos e apoios de base (Manzanal; Schneider, 2011). Contudo, a estratégia aplicada, de uma execução monetarista e creditícia, acabou, por muitos anos, negligenciando os produtores familiares detentores de pouca liquidez e com menos capacidade de capitalização de seus rendimentos (Guanziroli, 2007).

Aqui já é possível identificar como alguns indicadores ganham relevância. O primeiro é o caráter de investimento da política. Arelada aos esforços de desenvolvimento, o PRONAF entende a agricultura familiar como elemento importante da sociedade brasileira, mas trata-a com a vetor do crescimento econômico. Também, como apontado, é uma política de grande caráter de concertação e de não ruptura com o modelo, pois, ao exigir o retorno em juros, se mantém o equilíbrio orçamentário do Estado, parte fundamental da lógica neoliberal de teto de gastos.

Também, o PRONAF pode ser visto como uma política focalizada, pois além de surtir efeitos geograficamente diferentes (favorecendo os produtores do sul e sudeste), ele não foi suficiente para abarcar todos os produtores familiares, nem uma grande pluralidade de produtos ou muito menos uma cadeia de valor significativa. Outro fato aponta a focalização do PRONAF: ao se sustentar em cima da lógica dos juros, o programa exige comprovação de capacidade de retorno, o que tem caráter eliminatório de beneficiários e diminui sua universalização. Como comprovação, Guanziroli (2007) aponta que uma série de outros programas e reformas foram lançadas para complementar o PRONAF.

Este indicador de universalização pode andar, por vezes, junto com o indicador de constitucionalidade. Neste caso, o sistema de juros levou à focalização indireta em produtos de exportação (principalmente fumo, milho e soja), fazendo “mais do mesmo” e financiando o “padrão de desenvolvimento vigente” (Guanziroli, 2007, p. 307). Isto compromete o indicador de fomento aos direitos constitucionais, pois negligencia os produtos de subsistência e reitera a “exclusão estrutural dos setores periféricos” (Guanziroli, 2007, p. 311) agropecuários. No que se refere à gestão coletivista dos recursos, o governo Lula modificou a estrutura de base do programa, retirando atribuições dos Conselhos Municipais e passando-as para as associações de produtores. Apesar disto, o programa apresenta parca característica auto gestonária das coletividades, pois a administração é configurada dentro dos limites da administração estatal.

### **Argentina: um caso complexo de sobreposição de políticas de melhoramento social e estruturas liberais-oligárquicas**

O caso argentino deve ser visto com cautela, pois ao mesmo tempo em que o padrão econômico e agrário nacional nos informa uma configuração do desenvolvimento, o PROFEDER comporta premissas que podem se chocar à conjuntura social e econômica dos governos Néstor (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2015). Na mesma lógica, a comparação com o Brasil é perigosa, pois os modelos de crescimento agrário são semelhantes – notados alguns pontos divergentes –, mas o PROFEDER guarda diferenças importantes do PRONAF.

Também herdeiros de uma estrutura agrária extremamente desigual (onde 2% das empresas controla 50% das terras e 57% das menores fazendas controlam 3% da

terra), os governos Kirchner não levaram à frente uma investidura firme de reforma agrária, o que fez com que o agronegócio transnacional e voltado à exportação continuasse em progressão durante seus governos (LAPEGNA, 2018). Da mesma forma que Lapegna (2018) informa que o modelo agro produtivo da esquerda argentina reiterou a lógica neoliberal presente desde a ditadura, houve medidas que vão contra a *doxa* neoliberal. Mesmo não enfrentando frontalmente o agronegócio, o governo Néstor Kirchner aumentou as tributações das exportações dos produtos primários, como a soja – principal produto de exportação argentino – (35%), o girassol (32%), o trigo e o milho (20%) (Fernández, 2017).

O PROFEDER deve ser entendida dentro desta complexidade de favorecimento e retenção do modelo agrícola neoliberal. Mesmo no ambiente de crescimento da agricultura para exportação, o PROFEDER é composto de subprogramas agrícolas que compartilham semelhanças tanto com esquerdas refundadoras, quanto com programa brasileiro. Criado em 2003, o programa reúne vários programas da década de 1980 e 1990, que foram criados para contrabalançar os efeitos sociais da doutrina econômica vigente, que impactaram fortemente a condição de vida da população campesina. Nota-se que a criação destes programas, na Argentina, foi uma resposta às influências sofridas por órgãos e fóruns internacionais, ao contrário dos demais países (ex. Brasil), que são frutos de movimentos sociais internos (Manzanal; Schneider, 2011).

Os subprogramas componentes do PROFEDER são: projeto *Minifundio* (1987) e Programa para Agricultores Familiares (PROFAM) (criado em 1997 e operacionalizado em 2003), dedicados ao reforço do autoconsumo e às melhorias dos empreendimentos produtivos – inclusive comunitários –, para se alcançar diferentes mercados. Também compõem o projeto o PROHUERTA (1990) e o *Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural)* (1993). Para nosso estudo, os subprojetos mais relevantes são o PROFAM e o *Minifundio* (Gargicevich *et al.*, 2010).

Fundamentalmente, o ponto mais importante a se observar do PROFEDER e que gerará distinções fundamentais do PRONAF é o fato de o PROFAM não ser uma política de crédito, mas de assistência direta e apoio ao desenvolvimento de capacidades produtivas. Como aponta Gargicevich *et al.* (2010, n.p.):

*las principales estrategias de acción del PROFEDER son: capacitación en forma grupal, organización de productores, realización de ensayos y parcelas demostrativas en campos de productores, articulación interinstitucional, acciones de comunicación, relevamiento de datos y gestión económica de explotaciones, reuniones de planificación, seguimiento y evaluación grupales e intergrupales.*

Esta estratégia não monetizada aproxima o PROFEDER dos programas da esquerda refundadora, na medida que trabalha com transferência de conhecimento e gestão, e não com transferência de recursos. Esta característica, nesta lógica, favorece a adesão

de agricultores menos capitalizados e pode ajudar a explicar a expansão considerável do programa para as regiões extra pampeanas. Contudo, o PROFEDER não se caracteriza como base universal da economia argentina, restando sua característica de política compensatória (característica renovadora). Ademais, essa limitação estrutural é a mesma que aponta para o caráter não-rupturista da proposta do programa. Assumese, nesse sentido, o PROFEDER como um “meio termo” entre as estratégias observadas de política pública.

Da mesma forma, esta estratégia (de não monetização) fez com que os produtos produzidos fossem consideravelmente mais variados do que os observados no PRONAF (tanto que foram necessárias readequações no projeto brasileiro, para incentivar outras modalidades de cultivo). Assim, destacam-se a horticultura (PROHUERTA), a bovinocultura, a apicultura, a caprinocultura e o algodão. Estes fatores ajudam a fazer do PROFEDER um programa mais universalizado, em perspectiva geográfica e qualitativa. Em perspectiva quantitativa, entretanto, o PROFEDER tem um orçamento e uma amplitude consideravelmente menor que o PRONAF e conta com objetivos e metas mais focalizados. Observamos, aqui, um paradoxo entre universalização e focalização.

Outro paradoxo é o indicador de “investimento”. Por se tratar de uma política “compensatória” e não monetizada, o caráter de investimento vai para o segundo plano. Porém, nas metas do PROFEDER, estão o aprimoramento do setor e o incremento da produtividade, o que pode ser entendido como uma forma de desenvolvimento econômico. O indicador de “concertação” ainda aponta para o caráter “renovador” da política. O financiamento do programa é todo estatal, porém conta-se com uma série de articuladores políticos, que vão desde as universidades, organismos governamentais, civis, empresas comerciais, organizações de produtores e organizações internacionais (Gargicevich *et al.*, 2010).

Com relação à autogestão comunitária e o coletivismo da proposta, o PROFEDER também se localiza em um meio termo, aproximando-se mais do caso brasileiro. No mesmo momento em que o programa fomentou a organização e o fortalecimento de associações e coletividades de produtores – que fazem parte do processo operativo da política –, há uma parte da literatura crítica que aponta a falta de poder decisório desses grupos. O PROFEDER teria feito, portanto, uma “*participación sin redistribución del poder*” (Lapegna, 2018, p. 170), deixando as principais decisões verticalizadas institucionalmente.

### **Considerações finais**

Com o finalizar deste artigo, tem-se duas principais conclusões: primeiramente, a tese de Silva (2014) é bastante coerente e as PPs de agricultura familiar dos países das duas esquerdas, de fato, têm compartilhamento de indicadores – em especial,

Bolívia e Venezuela. Contudo, e esta é a segunda conclusão, este trabalho mostra que a problemática da análise de políticas públicas na América Latina durante o século XXI é muito mais complexa do que somente a identidade partidária dos governos.

A composição teórica de Silva consegue explicar as esquerdas e seus comportamentos, mas, sozinha, é insuficiente para explicar este tipo de política pública, visto que nos foi necessário recorrer a outros determinantes como fatores explicativos (anteriores e contemporâneos aos governos). Tomamos como elementos causais incontestáveis: as configurações agrárias nacionais, marcos filosóficos específicos de um povo (como o *Buen Vivir*), diferentes conjunturas econômicas nacionais e configurações sociais.

Contudo, é válido apontar também, que esta constatação não invalida ou confronta a tese de Silva, pois alguns destes marcos são fruto ou fazem parte do ambiente intelectual do qual estas esquerdas estão inseridas. Assim, Bolívia, Venezuela e Brasil se enquadram muito bem no recorte de Silva. Identificamos também a Argentina na esquerda renovadora, mas as características do PROFEDER – principalmente o *status* não monetizado – desencadeiam configurações que fazem dela um caso notável. Por fim, entendemos a importância de modelos que tornam a realidade inteligível, ao mesmo tempo que apontamos para a fundamental importância da análise singular e cuidadosa das particularidades dos Estados latino-americanos.

## Referências

- ACOSTA, A. El Buen Vivir, más allá del desarrollo. In: RAMOS, Gian Carlo Delgado (coord.). *Buena vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*. México: UNAM, p. 21-60, 2014.
- BOLÍVIA. [Constituição (2009)]. Constituição da Bolívia. *El Alto de La Paz: online*, 2009.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 338, de 26 de janeiro de 2013. Ley de organizaciones económicas campesinas, indígena originarias para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria. Gaceta del Estado Plurinacional de Bolívia: La Paz, 26 jan. 2012. Disponível em: < <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bol120900.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2019
- CARNEIRO, J. M. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, 5, 1, p. 70-82, 8 abr. 1997.
- D'AVILA, J. CHACÓN, C. Políticas agrarias desde la concepción de soberanía alimentaria. Resultados de la gran misión AgroVenezuela en sus dos primeros años de aplicación. In: *Acta Científica del XXX Congreso Latinoamericano de Sociología*, 30, 2015, San José, Anais, San José, ALAS, 19-24, 2015.

- D'AVILA, J. CHACÓN, C. Hitos y transformaciones de las políticas agrarias en Venezuela. Una mirada desde la concepción de Soberanía Alimentaria. In: *Acta Científica del XXX Congreso Latinoamericano de Sociología*, 30, 2015, San José, Anais, San José, ALAS, 19-24, 2015.
- FERNÁNDEZ, L. Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate. *Trabajo y Sociedad*, Santiago del Estero, 30, p. 219-241, jan./fev. 2018.
- GARVICEVICH, et al. *Las estrategias del PROFEDER para el apoyo del desarrollo territorial: Estrategias y experiencias para el trabajo en extensión*: Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 2010.
- GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. In: *RER*, Rio de Janeiro, 45, 2, 301-328, abr/jun 2007.
- KLACHKO, Paula; ARKONADA, Katu. *As lutas populares na América Latina e os governos progressistas: crises e desafios da atualidade*. São Paulo: Expressão popular, 320 p, 2017.
- LAPEGNA, P. La economía política del boom agro-exportador bajo los Kirchner: Hegemonía y revolución pasiva en Argentina. In: RAMOS, Gian Carlo Delgado (coord.). In: KAY, Cristóbal; VERGARA-CAMUS, Leandro (orgs.). *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina*. 1ª ed., Buenos Aires: CLACSO, p. 155-188, 2018.
- MANZANAL, M. SCHNEIDER, S. Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil: análisis comparativo, 1990-2010. In: *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Buenos Aires, 34, p. 35-71, jan./jun. 2011.
- MINISTERIO DEL DESARROLLO RURAL Y TIERRAS (Bolivia). Construyendo una cultura de resiliencia ante el cambio climático en las familias del área rural. MDRyT, 2018.
- PURCELL, T. F. La economía política del capitalismo rentista y los límites de la transformación agraria en Venezuela. In: RAMOS, Gian Carlo Delgado (coord.). In: KAY, Cristóbal; VERGARA-CAMUS, Leandro (orgs.). *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina*. 1ª ed., Buenos Aires: CLACSO, p. 189-222, 2018.
- SÁUER, S. MÉSZÁROS, G. La economía política de la lucha por la tierra bajo los gobiernos del Partido de los Trabajadores en Brasil. In: RAMOS, Gian Carlo Delgado (coord.). In: KAY, Cristóbal; VERGARA-CAMUS, Leandro (orgs.). *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina*. 1ª ed., Buenos Aires: CLACSO, p. 135-148, 2018.

- SILVA, Fabricio Pereira Da. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. Observador On-Line, Rio de Janeiro, v. 9, nº 12, p. 1-28, jan./dez. 2014. Disponível em: <[https://www.academia.edu/24574677/Quinze\\_anos\\_da\\_onda\\_rosa\\_latino-americana\\_balan%C3%A7o\\_e\\_perspectivas](https://www.academia.edu/24574677/Quinze_anos_da_onda_rosa_latino-americana_balan%C3%A7o_e_perspectivas)>. Acesso em: 15 mai. 2019.
- VENEZUELA, [Constituição (1999)]. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas: Consejo Nacional Electoral, 2019. Disponível em: <[http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/constitucion/indice.php](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php)>. Acesso em: 30 de maio de 2019.
- \_\_\_\_\_. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Gran Misión Agrovenezuela. In: *Gazeta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. 2014. Disponível em: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ven147979.pdf>>. Acesso em: 30 de maio de 2019.
- \_\_\_\_\_. Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. In: *Gazeta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. 2008. Disponível em: <[http://www.fao.org/pgrfa-gpa-archive/ven/ley\\_soberania.pdf](http://www.fao.org/pgrfa-gpa-archive/ven/ley_soberania.pdf)>. Acesso em: 30 de maio de 2019.
- WEBBER, J. R. Evo Morales, el transformismo y la consolidación del capitalismo agrario en Bolivia. In: KAY, Cristóbal; VERGARA-CAMUS, Leandro (orgs.). *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en America Latina*. 1ª ed., Buenos Aires: CLACSO, p. 189-222, 2018.

# Desenvolvimento capitalista recente, neoliberalismo e desdemocratização: a periferia como vanguarda

Bernardo Fogli Serpa Geraldini\*  
José Carlos dos Santos\*\*

## Capitalismo e desdemocratização: o novo *ethos*

A crise econômica de 2008 levou vários analistas e estudiosos a declarar que o neoliberalismo estava perto de seu fim. O exemplo mais eloquente talvez venha de Joseph Stiglitz, que sustenta que hoje o debate econômico se dá no sentido de entender por que o mercado *não* funciona e como o Estado deve agir a fim de solucionar essa falha (Martin, 2016). A premissa implícita nesse argumento é a de que o neoliberalismo é, pura e simplesmente, uma ideologia para a qual o mercado é o melhor alocador de recursos e deve, portanto, operar sem entraves. Esperamos evidenciar, ao contrário, que realçar a faceta analítica do neoliberalismo (aquela que enaltece o mecanismo de mercado) pode nos fazer perder de vista o seu caráter *normativo* – caráter esse que, ao que tudo indica, tem se intensificado.

Se entendermos o neoliberalismo simplesmente como equivalente a “menos Estado, mais mercado”, o argumento de Stiglitz talvez se sustente. Isso implica, entretanto, em minimizar seu aspecto propositivo-normativo, que busca engendrar uma nova sociedade, em que a sociabilidade se dará noutros termos e na qual a própria subjetividade será diferente. Visto sob essa perspectiva, o neoliberalismo requer *mais* Estado: se por um lado é necessário que o Estado se omita (em relação à seguridade, por exemplo), por outro, ele deverá se fazer ostensivamente presente. Afinal, é só por meio dele – e de seu consagrado “monopólio legítimo do uso da violência” – que se poderá infundir nos indivíduos a *lógica concorrencial*. Pois essa última, assim como a acumulação primitiva de capital, nada tem de “natural”, e se baseia parcialmente no uso da força a fim de enfraquecer laços e organizações coletivas.

\* Mestre em Ciência Política; Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. E-mail: bernardogeraldini@gmail.com.

\*\* Especialista em Estado, Governo e Políticas Públicas; Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. E-mail: zecapesquisa@gmail.com.

Convém fazer uma breve nota sobre a lógica concorrencial extremada e sobre um fenômeno a ela relacionado – o individualismo exacerbado. Nos países do centro capitalista, ambos se enraízam no último terço do século XX. De acordo com Hobsbawm (1994), a combinação entre a afluência sem precedentes dos “Anos Dourados”, o sistema de seguridade social, e o fortalecimento do conjunto de convicções individualistas impôs forte alteração da vida social. Assim, o cenário de *fin de siècle* do mundo ocidental era composto, por exemplo, pela desagregação da família, unidade básica da existência humana até então, e pelo enfraquecimento da religião. No entanto, ainda que traumáticas do ponto de vista ético-moral, essas mudanças foram parcialmente absorvidas pelos sistemas de seguridade e pelo crescimento econômico acentuado.

Ocorre que a consolidação do neoliberalismo – aqui, sim, entendido como significando “menos Estado” – implicou na retirada (ou na diminuição) dos benefícios sociais, fator que, somado à desagregação da vida coletiva, tem levado a grande tensão social. Essa tensão se verifica, por exemplo, na crescente desigualdade social e no surgimento (ou persistência) dos bolsões de pobreza e de exclusão social, fenômenos que se verificam tanto no centro quanto na periferia do capitalismo. E é precisamente na forma de lidar com essa tensão que entra a faceta *ativa* do neoliberalismo: como bem notou Foucault (2008 [1979]), desde o colóquio Walter Lippmann, em 1938, os teóricos que mais tarde seriam conhecidos por fundar o ordoliberalismo já assertavam que “o mercado livre requer uma política ativa e extremamente vigilante” (Röpke *apud* Foucault, *ibid.*, p. 133). Afinal, a depressão dos anos 1930 de fato pareceu ameaçar o capitalismo. O *laissez-faire* não parecia ser capaz de manter o funcionamento do mercado e, menos ainda, de conter a pressão social que acompanhava seu mau funcionamento.

Esse tipo de política “ativa e extremamente vigilante” começa a ser executado na segunda metade do século XX. Seu objetivo era instituir mecanismos que mantivessem o mercado funcionando. De acordo com a teoria neoliberal, esse funcionamento seria robusto se, por exemplo, fosse evitada a centralização e a monopolização; se se encorajasse o fortalecimento de empresas de tamanho médio (e também cidades de tamanho médio); se, ao invés de prover seguridade social ampla, fosse estimulado o seguro individual privado; e assim por diante. Um exemplo prático: se o fato é que a agricultura nunca funcionou plenamente nos termos de mercado – isto é, se sempre foram impostas tarifas de proteção *etc.* –, a proposta neoliberal neste caso seria modificar as condições que fazem com que esse cenário persista. Assim, seriam alteradas, por exemplo, as técnicas produtivas, a legislação que trata da posse das fazendas, e a formação dos envolvidos em atividades agrícolas (Foucault, *ibid.*, p. 140-1). Ressalte-se que não só a esfera produtiva deveria funcionar de acordo com as “leis de mercado”. A relação mãe-filho, por exemplo, é vista pelos neoliberais

Desenvolvimento capitalista recente, neoliberalismo e desdemocratização:  
a periferia como vanguarda

como um investimento: a educação, o tempo dedicado ao afeto e à alimentação, enfim, todo emprego de recursos destinado à criança não é mais que o investimento cujo retorno será, um dia, a satisfação de acompanhar o sucesso de seu filho (Lepage, 1978, *apud* Foucault, *ibid.*). Todas as relações sociais são, dessa forma, pensadas em termos de custos e benefícios individuais.

Note-se, assim, que os países do centro capitalista talvez tenham vivido no pós-1945 um período paradoxal, em que o *welfare state* serviu de elo entre a democracia e o capitalismo, ao mesmo tempo em que foi gestado um novo modelo de sociedade, cujo traço distintivo é possivelmente o anti-universalismo. Tomemos, como exemplo, o caso da França: após a *débâcle* dos anos 1930 e da Segunda Guerra Mundial, o mote principal da política econômica francesa foi o pleno emprego. Entretanto, há uma inflexão nos anos 1970: iniciam-se aí as críticas a um sistema de seguridade que é condenado, dentre outros motivos, por encarecer os custos do trabalho (Begault *et al.*, 1976, *apud* Foucault, *ibid.*). Isso, por sua vez, estaria levando à concentração econômica, ao surgimento de monopólios e à perda de eficiência. E são justamente esses efeitos econômicos da seguridade que são censurados por seus críticos; pois, para eles, o papel do Estado deve ser apenas o de *garantir as regras de um jogo competitivo*. Segundo essa linha de raciocínio, os abastados não devem ter direito a um sistema gratuito de saúde, já que são capazes de garantir de maneira privada e individual seu acesso a esse tipo de serviço. Já aqueles que, independentemente do motivo, não conseguem garantir o mínimo para sua própria subsistência, teriam direito a um (pequeno) benefício. A ênfase, aqui, está na irrelevância do motivo: esse tipo de política nada diz sobre as causas da pobreza. Não há questionamentos quanto ao funcionamento de um sistema excludente, desde que haja no piso da sociedade um “colchão” para amortecer a queda daqueles que lá aterrissarem. Acima desse piso, *cada indivíduo deverá ser uma empresa de si mesmo e de sua família*.

Sem prejuízo da constatação da procedência e do fundamento desse tipo de política pública, que se justifica não só em termos econômicos, mas também em termos ético-morais, é forçoso questionar sobre a possibilidade de concatenação desse novo tipo de “razão de mundo” (Dardot e Laval, 2016) com a democracia. Partindo de uma visão menos abstrata, pode-se afirmar que o neoliberalismo é antidemocrático porque, ao dar primazia ao cumprimento dos contratos celebrados entre entidades privadas e (teoricamente) dotadas de autonomia e livre arbítrio, ele inviabiliza o exercício coletivo de liberdades individuais: um protesto, por exemplo, pode ser proibido porque impede que outros indivíduos exerçam seu direito de ir e vir. Porém, mais grave que esse tipo “prático” de barreira à ação política é a própria ideologia<sup>1</sup> neoliberal: a lógica do *homo oeconomicus* faz com que todas as esferas propriamente políticas da existência sejam

1. Entendida aqui em seu sentido fraco, isto é, como sendo um conjunto de convicções e visões de mundo.

redefinidas em termos econômicos. Enxergar o ser humano pelo prisma do capital humano faz com que igualitarismo seja substituído pelo “direito à desigualdade” entre indivíduos-empresas; o bem público passa a ser visto como coisa privada à disposição de outras entidades privadas, o que enseja o argumento acima de que um protesto viola o direito privado; some-se ainda a liberdade política de se associar, de pensar e alterar as condições da vida, e de participar na organização da sociedade (Brown, 2015). Em suma, ocorre o deslocamento de tudo o que é público-político para o âmbito privado-econômico. Surge, aí, a perspectiva da desdemocratização: as instituições liberais, as eleições e a independência (formal) do Poder Judiciário podem até mesmo continuar operando, porém há forte transferência da governança para a empresa transnacional, para as instituições financeiras, e para a tecnocracia (Sintomer, 2017).

Dizer que essa nova forma de organização social, que busca generalizar a concorrência para todas as esferas da existência humana, é antitética a formas mais radicais de democracia significa fazer uma avaliação demasiado complacente do neoliberalismo: mais do que isso, ele é contrário até mesmo à própria versão liberal e “poliárquica” (cf. Dahl, 1971) da democracia – que, por si só, já impõe limitações a determinados questionamentos, tais como os que se dirigem às distribuições desiguais dos mais variados tipos de capital (Sunstein, 1988). Evidentemente, não se deve depreender daí que a democracia liberal seja inútil: apesar de suas limitações, ela permite que certas demandas populares sejam impostas aos grupos dominantes. Na realidade, o fato mesmo de essas instituições liberais estarem sob ameaça no Brasil e alhures sugere: i) que a democracia liberal pode de fato ser corroída a partir de dentro, isto é, por meio de suas próprias instituições; e ii) que mesmo a pequena incerteza introduzida na sociedade pelo ritual da consulta popular ocasional pode deixar de ser aceita pelos grupos dominantes (Miguel, 2018; Ballestrin, 2017). Assim, para além de suplantarem qualquer chance de se alcançar a “boa sociedade” aristotélica, o republicanismo cívico arendtiano (Arendt, 1961), o “reino da liberdade” de Marx (1998 [1894]) e demais fenômenos etéreos, vale considerar a hipótese de que o neoliberalismo, ao esvaziar a política e encerrar o indivíduo em si mesmo, esteja desfazendo as bases de um modelo democrático que, apesar de imperfeito, permitiu certa acomodação entre interesses sociais divergentes. Afinal, como colocou Brown (2015), se a democracia liberal não concretizou o que prometeu, pelo menos portou os ideais de igualdade política, liberdade e soberania popular.

Os fenômenos e as características descritas até agora se referiram mais aos países do centro capitalista. Vejamos então o caso da periferia – mais especificamente, do Brasil. A primeira coisa a se notar é que parte importante da ciência política parece confirmar a afirmação de Sérgio Buarque de Holanda (1995) de que a democracia, entre nós, nunca passou de um “lamentável mal-entendido”. Afinal, mesmo no período 1946-1964, visto frequentemente como democrático, foram impostas restrições à

Desenvolvimento capitalista recente, neoliberalismo e desdemocratização:  
a periferia como vanguarda

participação e à competição política. Assim, abstraído esse período, que pode ser considerado como semidemocrático, é só nos anos posteriores a 1988 que de fato vivemos um período liberal-democrático – no qual há eleições regulares (e respeitadas), direito universal de voto, respeito às liberdades civis, e no qual os eleitos têm possibilidade real de governar (Mainwaring *et al*, 2001). E convém lembrar que mesmo nesse curto período de democracia liberal, seria impossível associá-la a qualquer referência de bem-estar efetivo da população, uma vez que, entre nós, i) a taxa de homicídios supera a marca de 30 por cem mil habitantes, significando que mais de meio milhão de pessoas foram assassinadas nos últimos dez anos (Atlas da Violência, 2018); ii) cem milhões de brasileiros não tem acesso a esgoto (Agência Brasil, 2018); iii) cerca de 55% da renda nacional se concentra nas mãos de 10% da população, ao passo que os 50% mais pobres concentram cerca de 12% da renda nacional (World Inequality Report, 2018). Enfim, a hecatombe social pode ser descrita por meio de vários indicadores e, apesar da constatação das várias melhoras observadas nos últimos 15 anos, evidentemente não nos permite falar na existência de qualquer tipo de Estado de bem-estar no Brasil.

Ou seja, vivemos até agora um fenômeno híbrido: por um lado, a pressão neoliberal “negativa” (no sentido da retirada do Estado) se fez sentir em diversos setores e é visível nas privatizações e tentativas de privatizações, na flexibilização da legislação trabalhista, e na tentativa de alterar o regime previdenciário, por exemplo. Por outro lado, e novamente sem prejuízo da constatação dos inúmeros problemas, bem ou mal o Brasil mantém (até o momento) um sistema de saúde universal e gratuito, além de um sistema de ensino superior também gratuito; dois de seus quatro maiores bancos são estatais; a maior empresa brasileira, que também é umas maiores petrolíferas do mundo, é estatal; isto é, parece claro que ainda há um setor público enorme do qual o capital privado poderia se apropriar. E vendo a questão sob outra perspectiva, a formação de cartéis nas licitações e contratos públicos, o crédito subsidiado, as desonerações fiscais e demais fenômenos similares sugerem um nível de cooptação do Estado pelo capital que não parece se coadunar com os preceitos da concorrência neoliberal.

Por sua vez, o “colchão” que garante o mínimo das condições básicas da vida humana é praticamente inexistente, em comparação com os países de *welfare state*. Somando-se a isso a concentração de renda que vimos acima, o fenômeno neoliberal brasileiro parece ser uma atualização da inserção peculiar no Brasil no mundo capitalista já tão bem descrita – em chaves metodológicas distintas – por Florestan Fernandes (1976), Celso Furtado (2009 [1959], 1981), Caio Prado Junior (1961 [1942]) e outros. O resultado é um país em que o consumo suntuário restrito a uma pequena casta convive com o fato de que metade da população vive com menos de um salário mínimo (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada, 2018); ou, um

país em que a terceira maior empresa produtora de aviões comerciais do mundo opera ao mesmo tempo em que algo como duzentas mil pessoas vivem em condições análogas à escravidão (O Globo, 2013). Assim, parece vigorar entre nós um “neoliberalismo jabuticaba”: não se provê o mínimo de subsistência, e o capital não se submete à concorrência. Nesse sentido, o *impeachment* presidencial de 2016 – que representou (o primeiro) grande desvio das regras institucionais levado a cabo por grupos específicos – pode ser encarado como exemplo de *realpolitik* que busca ampliar a remuneração do capital por meio do acesso aos derradeiros mananciais brasileiros, tais como os já mencionados sistemas de saúde e educação, petróleo etc. Esse parece ser um exemplo convincente da concatenação entre neoliberalismo e desdemocratização.

Pensando em termos de média duração e recuperando Gunder Frank (2005 [1966]) e Wallerstein (2006), não é razoável dissociar o desenvolvimento do subdesenvolvimento. Atualizando os argumentos, a novidade talvez resida no fato de que, hoje, o próprio centro parece começar a sofrer o refluxo de fenômenos periféricos: assim, duas das maiores produtoras de tomates italianas se veem envolvidas em exploração de imigrantes (*The Guardian*, 2017); a combinação entre oligopólio e terceirização das cadeias produtivas leva a profunda precarização da indústria de alimentos britânica (Davies, 2018), e assim por diante. Ocorre que o centro capitalista, após décadas de neoliberalismo, se vê experimentando movimentos simultaneamente antineoliberais e *antiliberais* – isto é, xenófobos, contrários à igualdade etc. (cf. Löwy, 2015). Nesse sentido, a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos e o plebiscito em que se optou por separar o Reino Unido da União Europeia, por exemplo, apontam para um movimento duplo: de um lado, contrário à alteridade; de outro, contrário à perda de benefícios que ocorre com o *outsourcing* (Ballestrin, *op. cit.*; Perez-Linan, 2017).

Como, então, falar em liquidação do *welfare state*, se esses movimentos se colocam contrários ao neoliberalismo? Primeiro, convém lembrar que o capital apoia (e se beneficia de) movimentos autoritários e antiliberais: os exemplos da ditadura militar brasileira (Dreifuss, 1981) e do nazifascismo (Konder, 1977) bastam para desmentir apócrifas tais as que afirmam o emparelhamento entre democracia e capitalismo. Segundo, e novamente recuperando Dardot e Laval (*op. cit.*), supor que o neoliberalismo se enfraquece quando entra em crise é, simplesmente, apreender de forma errada o fenômeno: o que tem ocorrido há mais de trinta anos é que a crise amplia a racionalidade da concorrência generalizada e esvazia a política. Um exemplo da primeira é a ampliação da concorrência entre instituições bancárias, que levou a inovações lucrativas (e arriscadas) tais como o mercado de derivativos. Já o esvaziamento da política ocorre, por exemplo, tal como descrito por Brown (cf. acima).

Em suma, e assumindo o risco de afirmar platitudes, aparentemente estamos diante de um fenômeno mundial e difuso, que se molda a particularidades locais. Seu aspecto

Desenvolvimento capitalista recente, neoliberalismo e desdemocratização:  
a periferia como vanguarda

geral e mundial se concretiza no comportamento ególatra, no descrédito da política e de suas instituições, no dismantelamento de sistemas de valores morais, no emprego irregular e no salário decrescente, entre outros. No centro dinâmico do capitalismo, a resposta a isso parece ser um movimento antidemocrático, antineoliberal, anti-igualitário e que, ademais, pode recrudescer o lado violento do sistema e as condições mesmas que geraram o mal-estar, ao mesmo tempo em que pode neutralizar instituições liberais minimamente protetoras. Aí reside um ponto de contato com a periferia: essa última, renitente com o neoliberalismo e familiarizada com a violência, parece inaugurar o caminho em que a desdemocratização e o esvaziamento da política podem de fato ser efetivados sem grandes traumas e, o que é mais, mantendo-se a fachada democrática. É nesse movimento que a instituição do neoliberalismo na periferia pode contornar o “problema” da soberania nacional e do crivo da urna.

### **Apontamentos para pesquisas**

Parece premente estudar o fenômeno neoliberal i) analisando-o como uma unidade em que economia e política são esferas cada vez menos autônomas entre si; e ii) procurando entender como ele se adequa a diferentes nações e condições institucionais. Nesse sentido, algumas questões parecem particularmente férteis e podem nortear trabalhos futuros: como o neoliberalismo se relaciona com os processos de desdemocratização? É possível comparar a desdemocratização do centro com a desdemocratização e o autoritarismo vigentes na periferia? Nos termos de Beck (2000): é possível verificar a ocorrência da “brasileirização” (isto é, da ampliação do *gap* entre classes, da precarização do trabalho, da informalidade, dentre outros) do mundo? Do ponto de vista histórico, e tendo em mente as últimas três décadas: quais as semelhanças e diferenças que o centro e a periferia apresentam entre si, no que diz respeito à desorganização sindical, à flexibilização do emprego e à informalidade? Tendo o Brasil por objeto: dada a resistência ao projeto neoliberal, como ocorre a combinação entre neoliberalismo e autoritarismo?

### **Referências**

- AGÊNCIA BRASIL, 2018. Universalização do saneamento no país economizaria R\$ 1,4 bi por ano. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2018-08/universizacao-do-saneamento-no-pais-economizaria-r-14-bi-por-ano>. Acesso em 16/09/2018.
- ATLAS da Violência. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.
- ARENDT, Hannah. *Between past and future: six exercises in political thought*. Nova Iorque: The Viking Press, 1961.

- BALLESTRIN, Luciana. Rumo à teoria pós-democrática? 41º Encontro Anual da Anpocs. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/323342920\\_Rumo\\_a\\_teorias\\_pos-democratica](https://www.researchgate.net/publication/323342920_Rumo_a_teorias_pos-democratica). Acesso em 10/10/2019.
- BECK, Ulrich. *The brave new World of work*. Oxford: Polity Press, 2000.
- BEGAULT, P.; Bodon, A.; Bonnet, B.; Bugeat, J-C.; Chabost, G.; Demangel, D.; Grabarsky, J-M.; Masseron, P.; Pommies, B.; Postel-Vinnay, D.; Rigal, E.; Vallet, C. Le financement du régime générale de sécurité sociale. *Revue française des affaires sociales, Perspectives de la sécurité sociale*, Julho-setembro, 1976. Citado em: Foucault, 2008.
- BROWN, Wendy. *Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution*. Cambridge e Londres: MIT Press, 2015.
- DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven e Londres: Yale University Press, 1971.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DAVIES, Jon. From severe to routine labour exploitation: The case of migrant workers in the UK food industry. In: *Criminology & criminal justice*, 1-17, 2018.
- DREIFUSS, René. *1964, a conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes, 1981.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- FOUCAULT, Michel. *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-79*. Palgrave Millan, 2008.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009 [1959].
- \_\_\_\_\_. *Pequena introdução ao desenvolvimento*. São Paulo: Nacional, 1981.
- FRANK, Andre Gunder. El desarrollo del subdesarrollo. El Nuevo rostro del capitalismo. In: *Monthly Review*, Selecciones en castellano, 2005 [1966].
- HOBBSBAWM, Eric. *Age of Extremes: The Short Twentieth Century (1914-1991)*. Londres: Abacus, 1994.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KONDER, Leandro. *Introdução ao fascismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- LEPAGE, Henri. *Demain le capitalisme*. Librairie Générale Française, 1978.
- LÖWY, Michael. Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil. In: *Serv.*

Desenvolvimento capitalista recente, neoliberalismo e desdemocratização:  
a periferia como vanguarda

- Soc. Soc.*, São Paulo, nº 124, p. 652-664, out./dez., 2015.
- MAINWARING, Scott; Brinks, Daniel; Perez-Liñán, Aníbal. Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. In: *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, nº 4, p. 645-687, 2001.
- MARTIN, Will. Nobel Prize-winning economist Stiglitz tells us why “neoliberalism is dead”. Business Insider, 19 ago. 2016. Disponível em: <http://uk.businessinsider.com/joseph-stiglitz-says-neoliberalism-is-dead-2016-8>. Acesso em 10/10/2019.
- MARX, Karl. Capital: A critique of political economy. Volume III. Parte 7, Capítulo 48. In: *Marx Engels Collected Works*, Londres, 1998 [1894].
- MIGUEL, Luis Felipe. Brasil: ¿Pos-democracia o neo-dictadura? In: *Revista de la Red de Intercâtedras de Historia de América Latina Contemporánea*. Año 5, nº 8, Córdoba, 2018.
- O GLOBO. Brasil tem 200 mil pessoas em situação de trabalho escravo. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-tem-200-mil-pessoas-em-situacao-de-trabalho-escravo-10402682#ixzz5RNKkLP9g>. Acesso em 17/09/2018.
- PEREZ-LINAN, Aníbal. ¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo XXI? In: *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 267, 2017.
- PESQUISA Nacional por Amostra de Domicílios Continuada. 2018. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101559>. Acesso em 17/09/2018.
- PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo: Brasiliense, 1961 [1942].
- SINTOMER, Yves. ¿Condenados a la posdemocracia? In: *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, nº 267, Enero-Febrero, 2017.
- SUNSTEIN, Cass. Constitutions and democracies: an epilogue. In: Elster, Jon; Slagstad, Rune (eds). *Constitutionalism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- THE GUARDIAN. The terrible truth about your tin of Italian tomatoes. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development/2017/oct/24/the-terrible-truth-about-your-tin-of-italian-tomatoes>. Acesso em 17/09/2018.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *World-system analysis: an introduction*. Durham: Duke University Press, 2006.
- WORLD Inequality Report, 2018. Disponível em: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>.

# **As maquiladoras como forma de inserção do Paraguai nas cadeias globais de valor e as relações com a indústria brasileira**

Daniela Andreia Schlogel\*

## **Introdução**

O caso geral de concorrência no mercado capitalista é configurado por oligopólios. Após o final do século XX as empresas oligopolistas se tornaram transnacionais e fragmentaram sua produção formando as Cadeias Globais de Valor como forma de buscar estratégias de redução de custos. Neste contexto o Paraguai criou um programa de incentivo a criação de maquiladoras com o objetivo de capturar alguma etapa de produção dentro das cadeias globais.

## **Cadeias Globais de Valor**

As cadeias globais de valor estão relacionadas à identificação de cada agente que participa da produção de uma mercadoria, desde a sua concepção até a entrega deste produto para o consumidor final. Existe uma tendência observada de que a realização de cada etapa desta cadeia de produção se encontra fragmentada em unidades de negócios diferentes.

Para Reis e Almeida (2014, p. 5) a noção de cadeias de valor está ligada também à “cadeia de fornecedores, e aos processos de fragmentação, especialização vertical, produção em multi-estágios, subcontratação, realocação, *offshoring*, comércio de tarefas.”

Sturgeon et al (2013) destacam como fatores decisivos para a aceleração do deslocamento da produção global, que ocorreu dos países do Norte para o Sul, a importância crescente dos mercados internos das economias em desenvolvimento e as estratégias de recuperação da crise mundial desencadeada em 2008.

Segundo Veiga e Rios (2017), a formação destas cadeias internacionais está relacionada a dois fatores que são em primeiro lugar o desenvolvimento das tecnologias

---

\* Economista pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Mestre em Integração Contemporânea da América Latina pela UNILA. Doutoranda em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: danielaschlogel@gmail.com.

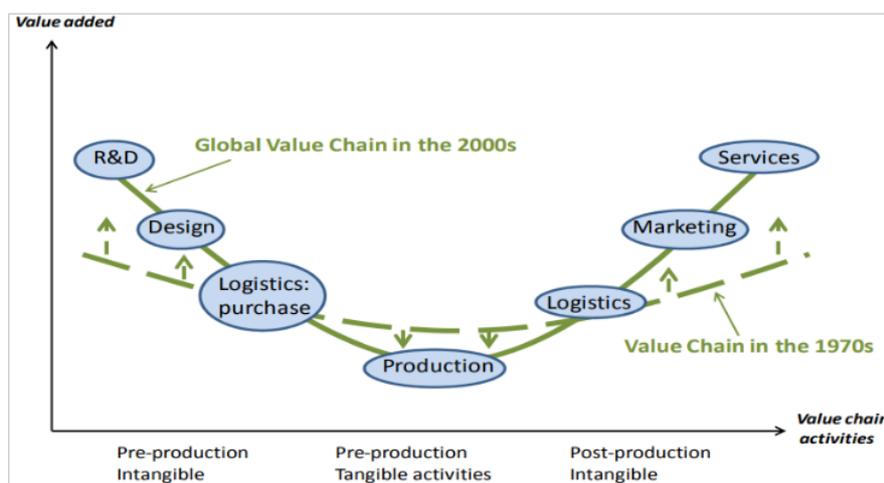
As maquiladoras como forma de inserção do Paraguai nas cadeias globais de valor e as relações com a indústria brasileira

da informação e comunicação que permitem a fragmentação do processo produtivo e o tornaram possível e em segundo lugar o desenvolvimento de modelos de coordenação da produção, onde existe uma relação de troca estruturada intra-firmas.

Tais avanços permitiram que países subdesenvolvidos e dependentes conseguissem desenvolver processos em seus países que antes eram produzidos apenas nos países centrais. Em geral os processos capturados pelos países periféricos do sistema capitalista mundial são aqueles que agregam menos valor dentro do processo.

De acordo com a OCDE as fases da cadeia em que se agrega mais valor estão relacionados à pré-produção e à pós-produção como fica claro na curva sorriso:

**Figura 1. Curva sorriso de valor agregado no processo produtivo**



Fonte: OCDE (2013)

Como se pode observar na figura 1 a área de pesquisa e desenvolvimento é a que mais agrega valor ao produto, seguida das fases de definição do *design* e das compras dos fornecedores. A fase tangível, da produção propriamente dita é a que menos agrega valor ao produto. Após a produção a quantidade de valor agregado volta se intensificar nos momentos de definição da distribuição, do *marketing* e da venda. Todo este esquema se intensificou na economia internacional dos anos de 1970 para os anos 2000 e é uma realidade que não pode ser ignorada quando se faz uma análise de comércio internacional ou se pensa como atuam as grandes empresas no cenário atual.

A América Latina segue exercendo na economia internacional o papel subordinado com o qual ela foi inserida. Neste contexto, países como o México e mais recentemente o Paraguai têm desenvolvido políticas com o objetivo de se inserirem nesta cadeia capturando a fase de produção tangível das mercadorias através do regime de maquilas.

### **O Programa maquilador paraguaio**

O regime de maquila cria condições para que empresas estrangeiras contratem empresas locais para realizar algum processo relacionado à elaboração, reparação ou montagem de um produto que será reexportado. O país que oferece a maquiladora teoricamente se beneficia com a transferência de tecnologia, com a geração de empregos, e atração de investimentos, enquanto a empresa estrangeira se beneficia da redução dos custos de produção e da posição geográfica da maquiladora.

No Paraguai a Lei de Maquila foi criada em 1997 e regulamentada nos anos 2000 quando efetivamente entrou em funcionamento. De acordo com a referida lei, empresas paraguaias são constituídas com a finalidade específica de serem maquiladoras. Tais empresas recebem os componentes da empresa estrangeira contratante em um regime de importação temporária e depois de pronta a mercadoria é exportada para o destino final.

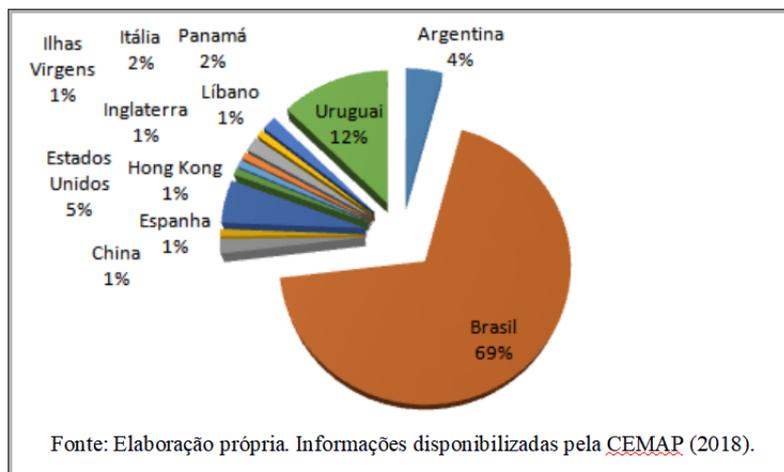
As maquiladoras têm a obrigação de pagar 1% de imposto ao governo paraguaio sobre o valor agregado do produto em território nacional e podem vender ao mercado nacional até 10% do que foi exportado no ano anterior. Quanto às condições de trabalho, as maquiladoras seguem as leis trabalhistas nacionais.

Segundo Fabio (2004), o programa de maquila paraguaio estaria dividido em três etapas que levariam o país a desenvolver sua indústria em um período de 12 a 15 anos. Na primeira etapa se instalariam maquiladoras em todo país atraindo investimento sem precisar de endividamento público. Em uma segunda etapa, as maquiladoras começariam a comprar matérias primas e produtos da indústria nacional e subcontratar empresas paraguaias. Em um terceiro momento, já haveria ocorrido a transferência de tecnologia e as empresas paraguaias teriam condições de produzir produtos com conteúdo 100% nacional.

Em 2018, passados 18 anos desde que o Programa de Maquilas paraguaio começou a funcionar o país ainda se encontra na primeira etapa, promovendo esforços para atrair empresas estrangeiras.

As maquiladoras como forma de inserção do Paraguai nas cadeias globais de valor e as relações com a indústria brasileira

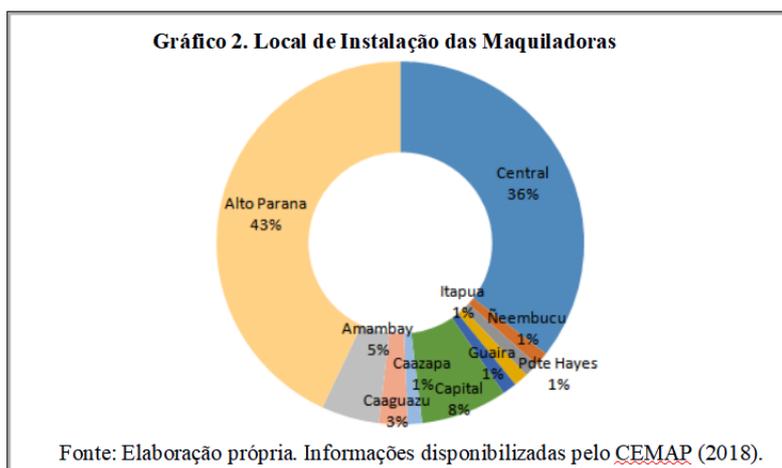
**Gráfico 1. Países onde ficam as matrizes das indústrias maquiladoras**



Os setores em que o Brasil está inserido no Paraguai são: autopeças, confecções e têxteis, couros e suas manufaturas, metalúrgico, tintas, plásticos e serviços.

O Paraguai possui uma população de 6,8 milhões de pessoas, das quais são economicamente ativas 3,4 milhões. Do ponto de vista da geração de empregos, as maquiladoras geraram desde 2001, cerca de 11554 vagas de emprego, o que representa cerca 0,3% da população ocupada em 2017 (DGEEC, 2018).

Como se pode observar no gráfico 2 as maquiladoras estão instaladas principalmente nos departamentos de Alto Paraná e Central. Alto Paraná é uma região próxima à fronteira trinacional formada por Puerto Iguazú na Argentina, Foz do Iguazu no Brasil e Ciudad del Este no Paraguai, o que reforça também as relações entre os países vizinhos. O departamento Central é a região com maior população do Paraguai, estimada em 1,8 milhões de pessoas.



Como se pôde observar o Brasil é o principal parceiro comercial do Paraguai, o principal instalador de maquiladoras e as maquilas estão instaladas principalmente próximas a fronteira dos dois países.

### **Relação com a indústria brasileira**

Existe uma assimetria nas relações entre os vizinhos. O Brasil é o principal parceiro comercial do Paraguai. Em 2016, 24% do total importado pelo Paraguai no ano vieram do Brasil, 93% foram manufaturados, além disso, o Brasil foi responsável por comprar 35% de tudo que o país exportou, dos quais 68,35% foram produtos básicos. Dada a assimetria dos dois países o inverso não é verdadeiro. Os principais parceiros comerciais do Brasil são a China, os Estados Unidos e a Argentina. O Paraguai fica atrás de 25 países em ordem de importância (Trademap, 2017)

Dado o estágio recente das relações econômicas entre Brasil e Paraguai, a hipótese explorada é a de que o regime de “maquilas” tem alcance limitado no âmbito de promover processos mais efetivos de integração regional, porque contribui muito pouco para diminuir as assimetrias econômicas existentes na região. Sendo o Paraguai a menor economia da região em termos de PIB, justifica-se compreender o real significado econômico das suas “maquilas”, especialmente nas relações comerciais com o Brasil, que vinha sendo o principal fiador dessa integração até pouco tempo. Observa-se, de forma preliminar, que boa parte da literatura que discute a questão da integração sul-americana chama a atenção para a fragilidade da integração produtiva no âmbito do Mercosul, mas dedicou menor atenção ao aspecto comercial e do investimento.

As maquiladoras como forma de inserção do Paraguai nas cadeias globais de valor e as relações com a indústria brasileira

No contexto internacional atual, que tem a China como principal impulsionador das relações econômicas com a região e que tem os EUA como um limitador das mesmas em anos recentes, é importante reconhecer quem de fato é um parceiro mais confiável às elites econômicas nacionais. Nesse sentido, reforçar a proximidade com os países da região para programar acordos e desenvolver cooperações que equacionem problemas relativos à falta de integração é um elemento central nas relações econômicas entre Brasil e Paraguai, tendo o programa de indústrias maquiladoras como a principal aposta. Neste sentido, como demonstra o gráfico 1, o Brasil é o principal país onde estão localizadas as matrizes das maquiladoras instaladas no Paraguai, ou seja, 69% das maquiladoras instaladas no Paraguai são filiais de empresas de capital brasileiro. O segundo país responsável pela instalação de maquiladoras no Paraguai é o Uruguai, com 12%, mas a sua participação é cinco vezes menor do que a participação brasileira. Em seguida estão os Estados Unidos, responsável pela instalação e 5% das maquiladoras e a Argentina, com 4%. Estes dados mostram como o programa de maquilas paraguaio tem influenciado principalmente as relações econômicas existentes entre Brasil e Paraguai.

**Tabela 1. Brasil importa do Paraguai (2018)**

Descripción del producto	em miles US\$	T de crec. 2014-2018, %	Part. imp. Brazil, %
Todos los productos	1157198	2	1
Cereales	318177	7	16
Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción ...	220517	26	1
Plástico y sus manufacturas	79639	-1	1
Carne y despojos comestibles	72061	-19	24
Los demás artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos	70179	10	27
Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; ...	66271	-27	26
Productos diversos de las industrias químicas	53138	817	1
Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias ...	37684	1	4
Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	23485	11	3
Aluminio y sus manufacturas	22066	30	1
Prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto	17611	3	2
Alfombras y demás revestimientos para el suelo, de materia textil	16776		19
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; ...	14152	4	0
Papel y cartón, manufacturas de pasta de celulosa, de papel o cartón	13875	28	2
Filamentos sintéticos o artificiales	11154	1	1
Gusta; fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cordeles, cuerdas y cordajes; artículos ...	10595	15	4
Calzado, pollainas y artículos análogos; partes de estos artículos	10247	-18	3
Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo	10208	-3	2

Fonte: [Trademap](#) (2019)

Analisando os dados das importações que o Brasil faz do Paraguai notamos que houve um crescimento de 26% entre 2014 e 2018 na importação de máquinas, componentes e materiais elétricos. Têxteis e Confecções tiveram um crescimento de 10% no mesmo período. Produtos da indústria química que envolvem o mercado de tintas, por exemplo, tiveram crescimento de 817%. Alumínio e produtos relacionados cresceram 30% e itens relacionados a fabricação de papel e celulose cresceram 28%. Informações que demonstram que os itens de maior crescimento dentro da pauta estão relacionados aqueles produzidos na indústria maquiladora, e embora sejam produtos com algum valor agregado não representam desenvolvimento relativo da indústria paraguaia.

Tabela 2. Brasil exporta para o Paraguai

Descripción del producto	miles US\$	T cresc 2014-2018, %	Part. exp. Brasil, %
Todos los productos	2943451	-1	1
Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; reactores nucleares, calderas; partes de estas máquinas	446120	-1	3
Vehículos automotores, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios	326639	15	3
Plástico y sus manufacturas	178732	1	5
Abonos	151480	-18	77
Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción ...	146349	-2	4
Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosa, de papel o cartón	127267	2	6
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	86387	0	8
Fundición, hierro y acero	83723	5	1
Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	75562	0	4
Productos diversos de las industrias químicas	74497	1	8
Manufacturas de fundición, de hierro o acero	69569	6	4
Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas;	64752	-30	0
Productos cerámicos	61011	1	10
Aluminio y sus manufacturas	60430	2	7
Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos	54278	4	5
Caucho y sus manufacturas	51818	-5	3
Resíduos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	49213	6	1
Extractos curtientes o tintóreos; taninos y sus derivados; pigmentos y demás materias colorantes;	44541	-1	12
Preparaciones de bortalizas, de frutas u otros frutos o demás partes de plantas	44280	34	2
Preparaciones alimenticias diversas	40878	0	4
Muebles; mobiliario melcoquiniático; artículos de cama y similares; aparatos de alumbrado	40180	5	5
Azúcares y artículos de confitería	39009	24	1
Manufacturas diversas de metal común	31416	24	2
Cereales	30646	5	1
Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería	30357	5	15

Fonte: Trademap (2019)

A pauta de exportação do Brasil para o Paraguai segue a tendência histórica de composição. Os produtos que apresentam maior crescimento são os automóveis com 15%, preparações de hortaliças e outras frutas com 34%, manufacturas de metal com 24% e açúcares e artigos de confeitaria com 24%. O que nos leva a considerar que a implantação de maquilas no Paraguai tem maior impacto na balança comercial do mesmo do que do Brasil.

### Considerações Finais

As cadeias globais de valor retratam a forma atual de organização das grandes empresas que desenvolveram estratégias de fragmentação de seus processos produtivos como forma de reduzir custos e enfrentar o mercado de concorrência olipolística.

O Paraguai buscando se inserir nas cadeias internacionais aposta em um programa que oferece custos menores as empresas para a produção de mercadorias. Além do regime especial na constituição das maquilas o país põe à disposição preços menores do que da região no que tange à energia elétrica e força de trabalho.

O principal país instalador de maquilas no Paraguai é o Brasil, o que reforça uma relação que vem se estabelecendo desde a segunda metade do século XX na qual o Brasil é o principal parceiro comercial do Paraguai e contrário não é verdadeiro. Claro que para realizar essa análise deve-se respeitar as devidas proporções dos dois países e as desigualdades de tamanho, estrutura produtiva e PIB, porém a partir deste estudo preliminar percebe-se que o regime de maquilas tem aprofundado relações e não desenvolvido uma nova forma de integração produtiva regional.

Outro fator importante a ser destacado está relacionado aos setores nos quais estão sendo instaladas as maquiladoras. Estudos como os de Reis e Almeida (2014) e de Veiga e Rios (2017) destacam que as fases de maior geração e apropriação de riqueza são reservadas aos países centrais enquanto os países subdesenvolvidos se encarregam de etapas inferiores do processo. Isto pode ser observado nesta fragmentação realizada pelas empresas brasileiras que estão se instalando no Paraguai em setores como confecções, plásticos e serviços que têm baixo conteúdo tecnológico. Este é o desdobramento de fragmentação entre dois países que não estão bem localizados dentro das cadeias globais de valor, e mostra que mesmo entre eles existe certa hierarquia.

## Referências

- CEMAP. Cámara de Empresas Maquiladoras del Paraguay. Disponível em: <<http://www.maquila.org.py/?p=52>> Acesso em 02 mai 2018.
- DGEEC, Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos. Atlas demografico del Paraguay. Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/>> Acesso em 03 mai 2018.
- FABIO, Y. V. La Maquila en Paraguay. In: *Revista poblacion y desarrollo*, nº 26, p. 33-45, ene-jun de 2004.
- OCDE/OMC. Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. Organização Mundial do Comércio. Trade in value Added (TIVA), 2013. Disponível em [http://stats.OCDE.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA\\_OCDE\\_WTO](http://stats.OCDE.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_OCDE_WTO). Consultado em 09 de jul. de 2018.
- REIS, C. F de B., ALMEIDA, J. S. G de. A inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor comparativamente aos BRIICS. *Texto para discussão*. IE/UNICAMP, Campinas, nº 233, maio 2014.
- SCHLOGEL, D. A. A influência do Mercosul na Região Trinacional do Iguazu. *Dissertação de Mestrado*. Programa de Pós-graduação em integração contemporânea da América Latina. Universidade Federal da Integração Latino-americana, 2016.
- SILVA, A. L. G. da. *Concorrência sob condições oligopolísticas. Contribuição das análises centradas no grau de atomização/concentração dos mercados*. 2ª ed., Campinas: UNICAMP, 2010.
- STURGEON, T. *et al.* O Brasil nas Cadeias Globais de Valor: implicações para a política industrial e de comércio. In: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. FUNCEX, abr-jun, 2013.

Daniela Andreia Schlogel

TRADE MAP (2017). Trade Statistics for international business development.

Disponível em: <<http://www.trademap.org/>> Acesso em: 08 de mai de 2019.

UTTERBACK, J. M. *Dominando a dinâmica da inovação*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.

VEIGA, P. da M., RIOS, S. P. Cadeias Globais de valor e implicações para formulação de políticas. In: *Cadeias globais de valor, políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília – IPEA, 2017.

# Dinâmica contemporânea de expansão do capital na América do Sul: uma mirada desde a IIRSA e as lutas por terra/território na Bolívia e no Brasil

Marta Cerqueira Melo\*

## Introdução

Neste artigo buscamos apresentar alguns indicadores da pesquisa de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina – PPG-ICAL/UNILA, sob a orientação do professor Dr. Nilson Araújo de Souza, cujo objetivo consiste em compreender as inter-relações da iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) com a dinâmica contemporânea de expansão do capital na América do Sul. A opção adotada aqui, neste sentido, passa pelo exame da natureza conflitiva e contraditória do sistema econômico capitalista, privilegiando perspectivas teóricas sensíveis aos conflitos que comporta e aos processos de resistência que acompanham a sua expansão. Como lembra Souza (2013, p. 225), “*A reprodução do capital, por ser a reprodução ampliada de suas contradições, supõe a afirmação e a negação do capital. Estudá-la é tratá-la nos dois aspectos.*”

Partimos do entendimento de que esta dinâmica se deixa ver pelos fluxos de capital e informação, pelos processos de institucionalização capitaneados pelos Estados, pelos conflitos sociais e pelas formas de re-existência protagonizadas por diversos sujeitos, movimentos e grupos sociais, em, pelo menos, três escalas de abrangência: a do território em que estes fluxos de capital assumem formas fixas (lugar) e dos conflitos/ formas de resistência que engendram e/ou potencializam; a do Estado e da política Pluri(nacionais) – através das normas e das ordens que instituem, bem como dos projetos que impulsionam; e a da economia-mundo capitalista – que, em se tratando de América Latina, está baseada na colonialidade do poder (no controle dos corpos e no controle social a partir de esquemas de determinação étnico-raciais)<sup>1</sup> e na superexploração

\* Mestra em Integração Contemporânea da América Latina-PPG-ICAL/UNILA. E-mail: marta018@hotmail.com.

1. Embora partamos da abordagem específica do conceito de colonialidade do poder, postulado este por Aníbal Quijano (2014), consideramos a necessidade de se ter em conta outros enunciados, desde outros lugares de fala sobre o mesmo tema.

da força de trabalho, mecanismo que caracteriza as relações centro-periferia na economia-mundo capitalista, estruturado a partir da intensificação do trabalho, da prolongação da jornada de trabalho e da expropriação de parte do trabalho necessário a(o) trabalhador(a) para repor a sua força de trabalho<sup>2</sup>.

Nesta direção, procuramos acompanhar processos de luta/resistência e/ou de conflitos sociais por terra/território atualmente em curso, relacionados aos projetos de integração de infraestrutura logística de transporte e produtiva, promovidos no bojo da dinâmica contemporânea de expansão do capital e por políticas adotadas pelos Estados na região. Tratamos, assim, de dois casos específicos, o do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), na Amazônia boliviana, e o do Assentamento Terra Vista (MST-BA), na Zona da Mata do Nordeste brasileiro. Do ponto de vista da estrutura da investigação, estabelecemos inicialmente considerações epistemológicas e conceituais para uma análise qualitativa de economia política da América Latina para, em seguida, acercarmo-nos da casuística propriamente dita, através do exame de aspectos teóricos e histórico-conjunturais que lhes são relativos. Neste artigo, destacamos, por um lado, a dinâmica de expansão do capital na América Latina, sobretudo a partir da onda larga do pós-Segunda Guerra Mundial e seu processo específico de territorialização na América do Sul, na contemporaneidade, através da IIRSA e, por outro, os processos de luta/resistência que lhe acompanham ligados à questão da terra/território na região, especialmente aqueles protagonizados por povos indígenas e camponeses<sup>3</sup>.

### **Dinâmica de expansão do capital na América**

Ao se tomar como ponto de partida os processos econômicos para o exame da inserção da América Latina no sistema-mundo, somos automaticamente remetidos a uma história que encontra o seu solo na Europa, bem como nos fenômenos sociopolíticos e culturais que, desde aí, impulsionaram o surgimento do capitalismo enquanto sistema econômico mundial. Uma história radicada no mundo do poder, da conquista e, por conseguinte, da guerra – de onde vem a “*força expansiva que acelerou o crescimento dos mercados e produziu as primeiras formas de acumulação capitalista*” (Fiori, 2009, p. 161). O desafio de compreensão da dinâmica de expansão do capital na América Latina passa, assim, pela necessidade de se considerar as implicações geopolíticas desse processo de expansão dos mercados, levado a cabo desde a Europa, no final do século XV.

2. Marini (1973).

3. A dissertação completa se encontra no repositório digital da Biblioteca digital de Teses e Dissertações da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), na subcomunidade ICAL-Integração Contemporânea da América Latina. Acessar: <<https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/5037?show=full>>.

Dinâmica contemporânea de expansão do capital na América do Sul:  
uma mirada desde a IIRSA e as lutas por terra/território na Bolívia e no Brasil

Processo que, por um lado, inaugura um sistema-mundo configurado a partir da existência de *centros* – que se apoiam na instituição de uma aliança entre uma hegemonia burguesa nacional e um Estado que corresponde aos seus interesses – e de periferias – constituídas por países e regiões que têm a sua dinâmica interna condicionada à inserção subordinada no sistema econômico internacional, apresentando, assim, uma limitada capacidade para assumir internamente o controle sobre o processo de acumulação (Amin, p. 83, 2005)<sup>4</sup>. Por outro lado, deve-se ter em conta que a dominação colonial em que se apoiou dita expansão europeia engendrou ela mesma um “imaginário do sistema-mundo moderno/colonial” (Mignolo, 2005), surgido como efeito da:

complexa articulação de forças, de vozes escutadas ou apagadas, de memórias compactadas ou fraturadas, de histórias contadas de um só lado, que suprimiram outras memórias, e de histórias que se contaram e se contam levando-se em conta a duplicidade de consciência que a consciência colonial gera (Mignolo, 2005, p.7).

Isto posto, pode-se compreender a dinâmica de expansão do capital na América Latina, tomada em escala da economia-mundo, como um fenômeno ancorado na primeira partilha realizada pela Europa do mundo entre os séculos XV e XVI. Marini (1973) sugere que o conhecimento da forma particular adotada pelo capitalismo na América Latina invariavelmente nos remete a este momento específico – que, ademais, cumpriu um papel relevante na formação da economia capitalista mundial. O autor destaca o modo como a exploração dos gêneros exóticos e os metais preciosos, especialmente com a descoberta do ouro brasileiro a partir do século XVIII, contribuiu para o aumento do fluxo de mercadorias e expansão das formas de pagamento e, com isso, para o desenvolvimento dos capitais comerciais e bancários que sustentaram o sistema de manufaturas europeu e a criação da grande indústria. Já no século XIX, enquanto os países latino-americanos empreendem o processo de independentização em relação à Portugal e Espanha e a Inglaterra acolhe o florescimento da sua indústria, ocorre uma mudança qualitativa nessa relação.

Ou seja, as relações dos países da América Latina com os centros capitalistas europeus passam a se inscrever numa estrutura definida, a partir da Revolução Industrial inglesa, baseada numa divisão internacional do trabalho. Estrutura que engendra ela mesma uma

4. *Por lo menos desde su reformulación por la teoría de la dependencia (sea en su vertiente radical cepalina o en la marxista), centro y periferia (o economías desarrolladas y economías dependientes, como lo señaló más exactamente esta teoría) son las dos caras de un único y mismo proceso: la expansión del capitalismo como sistema mundial, que a lo largo de su historia genera regiones y naciones diferenciadas del punto de vista de la capacidad de apropiarse de valor (el centro) y otras de ser despojadas de valor (la periferia). Estamos así frente a un asunto relacional, no sólo de posición geográfica (Norte-Sur) o de mayor o menor avance (primer mundo-tercer mundo), sino de destinos ligados, pero diferenciados, poniendo de manifiesto un sistema, el capitalista, que se despliega heterogeneizando los espacios territoriales y propiciando desigualdades de todo tipo* (Osório, 2004, p. 142).

relação de subordinação; de dependência entre nações formalmente independentes onde as relações de produção são modificadas ou mesmo recriadas para garantir a reprodução ampliada do capital nos países centrais da economia capitalista. O que Marini (1973) sustenta, assim, é que, muito embora haja uma continuidade entre a situação colonial e a situação de dependência, elas não se confundem: apenas no século XIX, e especificamente a partir de 1840, é que as relações internacionais dos países latino-americanos se articulam com e contribuem para a emergência de uma economia capitalista em escala mundial. Este fenômeno está relacionado aos processos de formação do sistema de divisão internacional do trabalho, de industrialização tardia vivido pelas nações que se industrializaram ainda no século XIX após a Inglaterra e à consolidação de um circuito econômico mundial baseado predominantemente na exportação de capitais e no capital monopolista (Souza, 2009, p. 1).

Assim sendo, pode-se visualizar a dinâmica de expansão do capital na economia-mundo, enquanto processo social-histórico, em dois momentos ou em duas ondas largas específicas. A primeira – entre o século XIX e o período que vai da Primeira até a Segunda Guerra Mundiais – marcada pela hegemonia britânica e a subsequente disputa desta entre os países europeus, e uma segunda – a partir da Segunda Guerra Mundial até os dias de hoje – marcada pela ascensão dos Estados Unidos à condição de potência hegemônica no cenário econômico capitalista mundial (Souza, 2009).

### **Onda Larga do pós-Segunda Guerra Mundial, economia internacional contemporânea e integração regional na América do Sul**

A passagem para o que se considera a economia internacional contemporânea, desde o ponto de vista da teoria marxista das crises, encontra-se no esgotamento do ciclo econômico da economia capitalista mundial, compreendido entre os anos de 1914 e 1945. Este esgotamento está relacionado à crise estrutural que solavancou dita economia na primeira metade do século XX, envolvendo, como destaca Souza (2009), além de duas guerras de proporções mundiais e uma “Grande Depressão”, um conjunto de significativas transformações na ordem social e econômica então vigente. As raízes econômicas destas transformações estão fincadas no processo de monopolização crescente da economia, em curso desde o final do século XIX, bem como na contradição entre produção e consumo, acirrada pela superabundância de capital e, por conseguinte, pela elevação da capacidade ociosa do aparato produtivo.

Em escala internacional, estas transformações estão referidas na ocorrência de três fenômenos principais: (1) uma mudança de sistema – representada pela construção de um novo regime social pela União Soviética – inspirada no ideário socialista; (2) o processo de descolonização e independentização política ocorrido sobretudo na Ásia, na África e no Oriente Médio; de avanço do processo de consolidação da burocracia Estatal na América Latina, e de impulso do projeto de industrialização na Argentina,

no Brasil e no México; e (3) uma mudança na própria economia capitalista, passando o Estado nela a assumir um papel crescente, seja através da regulação econômica da produção e distribuição de riquezas ou como instrumento de regulação em nível internacional.

Com o esgotamento deste ciclo econômico do pós-Guerras e a consequente crise estrutural do capitalismo, ocorridos entre os anos 1960 e 1970, tem-se o declínio da hegemonia dos Estados Unidos no sistema internacional e o fortalecimento dos países Não-Alinhados (fenômenos estimulados, entre outros fatores, pelo intenso incremento da produtividade do trabalho na Alemanha e no Japão, em relação à dos EUA). Nesse contexto, assiste-se à retomada do projeto integracionista na América Latina, favorecida diretamente pela crise estrutural por que passa o capitalismo mundial. As formas de integração adotadas nesse contexto, no entanto, se deram em grande medida influenciadas pelas políticas dos Estados Unidos para a região, a partir dos anos 1960 – políticas estas que figuravam como parte das estratégias deste país para superar a sua própria crise, atendendo, portanto, aos interesses das suas corporações. A principal iniciativa do período, nesse sentido, é criação da Aliança para o Progresso em 1961, através da qual os Estados Unidos, organismos financeiros internacionais e os governos dos países latino-americanos estabelecem acordos de cooperação econômica sem precedentes até então<sup>5</sup>. A integração regional aparece aí como um recurso de apoio à política de substituição de importações adotada pelos países latino-americanos, horizonte que vai sofrendo alterações com o passar do tempo.

Conforme indicam Paiva & Braga (2007), a partir da segunda metade dos anos 1970 e a primeira década de 1980 verifica-se um enfraquecimento deste projeto em função da crise do petróleo (primeiro choque em 1973, segundo em 1979). A partir da segunda metade dos anos 1980, quando se assiste na região uma retomada dos processos de integração, ela já se dá nos marcos do regionalismo aberto, apresentando-se, de modo geral então, como estratégia para (1) a correção dos desequilíbrios macroeconômicos dos países, (2) garantir a eficiência das estruturas produtivas instaladas no processo anterior de substituição de importações, e (3) melhorar a inserção internacional dos países da região. No contexto Sul-Americano, iniciativas como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado em 1991, e o Pacto Andino, criado em 1969 – que se transformou na Comunidade Andina de Nações (CAN) em 1996 – se distanciaram de suas concepções originais, privilegiando, desse modo, a integração comercial em lugar da integração produtiva, bem como o regionalismo aberto em lugar da união aduaneira com proteção externa à produção da região (Souza, 2012).

5. Ver: Aliança para o Progresso (Verbetes). CPDOC-FGV: Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/alianca-para-o-progresso-1>>. Último acesso em 14 de dezembro de 2018)

Ao mesmo tempo, a partir da virada da década de 1990 para a de 2000, com a ocorrência de um ciclo de lutas e fenômenos que assinalam, na região, o fracasso do projeto de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), assiste-se à emergência de governos *progressistas*, abrindo lugar para uma nova era da integração, caracterizada por Souza (2012) nos termos de uma quarta onda da Integração Latino-Americana. Se, num primeiro momento, o processo de integração regional da América Latina baseou-se no ideário da perspectiva neoliberal e eurocêntrica, nos marcos do economicismo, do livre comércio e do regionalismo aberto, num momento seguinte – através do engendramento de recorrentes crises econômicas e sociopolíticas – inspirou, ele mesmo, a busca por caminhos mais profundos de integração. Exemplo disso é a concepção, neste período, de projetos alternativos, como o são a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), que simbolicamente afirma, esta última, o distanciamento da América Latina do pan-americanismo ou, ao menos, lhe estabelece um contraponto crítico.

Neste contexto, o aumento da complementaridade produtiva entre os países da região, mais além de simples delineamento teórico, apresenta-se como parte da dinâmica socioeconômica, política e cultural sul-americana na contemporaneidade. Sob o impulso que lhe vem sendo dado no âmbito de instituições, blocos regionais e Estados (pluri)nacionais, passou a compor a agenda da integração produtiva e comercial – vista aí como aspecto estratégico de relevância do ponto de vista da inserção dos países da região no sistema internacional. Nesse contexto, os debates sobre infraestrutura ganharam espaço, sendo esta considerada pressuposto básico de qualquer iniciativa para a promoção do desenvolvimento ou de integração econômica regional. Desde a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, no ano de 2000<sup>6</sup>, treze reuniões aconteceram até a criação da UNASUL, e a instituição – através do seu Tratado Constitutivo de 23 de maio de 2008 (Brasília) –, dos seus conselhos setoriais, de nível ministerial. A partir de 2011 a iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que figura atualmente como principal iniciativa orientada para a criação de infraestruturas físicas, energéticas e de comunicação no subcontinente, é incorporada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL, configurada nos moldes de um Fórum Técnico, para a facilitação do planejamento de infraestrutura para a conectividade da região (IIRSA, 2018)<sup>7</sup>.

6. Ver: PORTAL IIRSA. (2000). Primera Reunión de Presidentes de América del Sur. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=145>>. Último acesso em 23 de setembro de 2018.

7. Souza (2015) situa os primeiros passos dados em direção à constituição da IIRSA no contexto de consolidação das relações entre os países do Cone Sul. Trata-se, na visão do autor, da parceria entre os governos dos países da região em 1977 no projeto de conformação da “Rede Fundamental de Transporte do Cone Sul”, “*um conjunto de obras identificadas como essenciais para a ampliação da*

Dinâmica contemporânea de expansão do capital na América do Sul:  
uma mirada desde a IIRSA e as lutas por terra/território na Bolívia e no Brasil

A iniciativa foi criada no ano de 2000, no âmbito da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, e é relançada em 2003, por ocasião do *1º Seminário Internacional de Co-financiamento BNDES-CAF*, promovido com tal objetivo pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES do Brasil, na figura do seu então presidente, o economista Carlos Lessa<sup>8</sup>. Ela está estruturada em torno de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) que orientam a sua carteira de projetos, definindo os territórios em que deverão ser implementadas as obras de infraestrutura na região. São um total de 10 EIDs (do Amazonas, do Escudo Guianês, Interoceânico Central, Andino, Andino do Sul, Mercosul-Chile, da Hidrovia Paraguai-Paraná, de Capricórnio, Peru-Brasil-Bolívia e do Sul) que atravessam os 12 países da América do Sul, criando novas formas de organização e ocupação dos espaços territoriais nacionais, num cenário em que se encontram e entrecruzam diversos interesses econômicos e geopolíticos<sup>9</sup>.

### **Integração econômica e agricultura na Onda Larga do Pós-Segunda Guerra Mundial**

No espectro do pós-Segunda Guerra Mundial, a economia e a sociedade rurais foram significativamente transformadas: pela ação de agentes externos, em função da crescente integração da agricultura no regime alimentar agroindustrial global; e internos, através das políticas estatais, “*que comprenden desde la reforma agraria a la liberalización*” (Kay, 1995, p. 27). Este período compreende uma fase de declínio relativo da agricultura da América Latina, impulsionado, por um lado, pela industrialização e a implementação da estratégia cepalina de substituição de importações e, por outro, pelas medidas protecionistas adotadas pelos países desenvolvidos em seus

---

*fluidez territorial sul-americana, com destaque para a porção austral do continente*” (Souza, p. 22, 2015). Ele explica que a partir dos tratados de “Preferências Tarifárias Regionais” e “Acordos de Complementação Econômica” firmados entre Argentina e Brasil na década de 1980 estabelece-se uma importante complementação da economia de ambos os países, fato que concorre para a expansão dessas relações a países como o Paraguai e o Uruguai, e a constituição do MERCOSUL enquanto bloco regional na década de 1990. A busca por maior fluidez para a circulação de mercadorias na região, assim como a contiguidade territorial dos países do bloco influencia, segundo destaca, a configuração de determinadas “interações espaciais” nesta região, forçando a “substituição dos meios naturais de comunicação pelo estabelecimento de grandes obras de engenharia que gradativamente estabeleceram a consolidação, ainda que incompleta, de uma rede de transporte no Cone Sul” (Souza, p. 22, 2015). De modo assim que, já na década de 2000, com a conformação da IIRSA, algumas das antigas demandas dos projetos dos anos 1970 passam a ser efetivamente executadas.

8. Ver: BNDES. Discurso do presidente do BNDES, Sr. Carlos Lessa (Íntegra). 1º Seminário Internacional de Co-financiamento BNDES-CAF Rio de Janeiro, de 06 a 08 de agosto de 2003. Disponível em: <[https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/caf\\_abertura1.pdf](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/caf_abertura1.pdf)>. Último acesso em 16 de agosto de 2018.

9. Acessar: PORTAL IIRSA. <<https://www.iirsa.org>>.

próprios setores agrários. Países da União Europeia e os Estados Unidos promoveram a subvenção de sua produção e exportações agrárias para reduzir os grandes excedentes, prejudicando gravemente as exportações agrárias da América Latina (Kay, 1995). Estes fatores, segundo aponta, ajudam a explicar o panorama do setor agrícola latino-americano a partir dos anos 1990, fortemente impactado pelo processo de internacionalização, pelos ajustes estruturais operados pelos governos e pelo impulso exportador.

Antes disso, na década de 1980, no entanto, ocorreu o distanciamento das políticas do Estado da estratégia de industrialização por substituição de importações para uma estratégia de desenvolvimento orientada ao exterior. A integração do setor agrário latino-americano à economia mundial deu-se, assim, no contexto de crise da dívida dos países da região e a adoção por parte destes de programas de ajuste estrutural patrocinados pelo FMI, pelo BIRD e pelo sistema bancário internacional. O estímulo às exportações agrárias foi adotado como estratégia principal de obtenção de divisas dos países da América Latina no Sistema Internacional. A Rodada do Uruguai das negociações do GATT em 1994, nesse sentido, marca esse cenário, impulsionando este modelo de integração econômica do setor agrário, sendo o ingresso do México no NAFTA em 1994 o caso mais emblemático (Kay, 1995).

A aparição dessa nova divisão internacional do trabalho na agricultura ou a reestruturação da agricultura da América Latina está referida, portanto, no processo de internacionalização da agricultura e a forte atuação, nesse cenário, das multinacionais agrárias ou agroindústrias. Através do que ficou conhecida como modernização conservadora, as políticas de Estado promovidas pelos governos latino-americanos neste então estimularam o fenômeno de intensificação da agricultura e modernização do antigo sistema de *haciendas*, incorporando nesse processo tecnologias surgidas no âmbito da “revolução verde” (Kay, 1995, p. 31). Para Osório (2012), a conformação dessa nova divisão do trabalho apontada por Kay (1995) se dá nos marcos da instituição de um novo padrão de reprodução do capital na América Latina – um padrão exportador de especialização produtiva, que consolida o “*fim da industrialização como projeto de maior autonomia, permanecendo, em alguns casos, uma parcela industrial relevante, particularmente nas economias de maior complexidade, como Brasil e México*” (Osório, 2012, p. 105).

No plano da institucionalidade do Estado, estas reformas passam a ser promovidas em consonância, em maior ou menor medida em cada país, com as prerrogativas da Aliança para o Progresso. A promoção da reforma agrária nesse contexto se dá como forma de superação do decrescente rendimento da agricultura e os conflitos sociopolíticos envolvendo proprietários e camponeses, vistos pelos governos latino-americanos de então como fonte de instabilidade a ser resolvida. Seria, portanto, uma forma de prevenção às revoltas camponesas, assim como de evitar transformações sociopolíticas, econômicas e culturais mais profundas, como as derivadas da Revolução Cubana (1959).

### **Lutas por terra/território na Bolívia e no Brasil no espectro da onda larga do pós-Segunda Guerra Mundial**

Como defende Jacques Chonchol (2003), na América Latina, as reformas agrárias foram tributárias das significativas transformações políticas ocorridas nos países onde tiveram efeito<sup>10</sup>. Ao mesmo tempo em que não se pode considerá-las consequência tão somente da pressão social exercida pelos camponeses através das lutas por terra na região, ele defende que em vários casos esta pressão foi fundamental para as iniciativas de reforma ocorridas, como nos casos do México e da Bolívia no passado, e do Brasil na atualidade. Na Bolívia, durante a Revolução de 1952, ocorreram ocupações generalizadas de *haciendas* – sobretudo nas regiões dos *valles* e do altiplano – por populações e povos indígenas que, assim, forçaram a reforma agrária no país. Desde a promulgação do Decreto Supremo Nº 3464 de 02 de agosto de 1953 até 1993, foram distribuídos 57,3 milhões de hectares de terras no país (Castaños, 2008)<sup>11</sup>. Nas terras altas do ocidente (*valles* e altiplano) a reforma agrária deu lugar a um processo de parcelamento expressivo da terra, gerando uma estrutura fundiária baseada no minifúndio, enquanto que nas terras baixas do oriente-norte do país se conformou uma estrutura agrária fortemente concentrada, marcada pelo neolatifúndio (VEGA, 2003)<sup>12</sup>. Segundo aponta Castaños (2008, p. 26), do total de terras distribuídas no processo de reforma agrária boliviano, a maior parte delas corresponde às distribuídas nesta região, sendo os departamentos de Santa Cruz de la Sierra e Beni onde mais terras foram entregues no período entre 1953 e 1993, totalizando 58,26% dos 57,3 milhões de hectares distribuídos.

Segundo defende, o *Decreto de Ley 3464* da Reforma Agrária de 1953 na Bolívia foi uma medida para promover a transição de uma estrutura onde predominava a *hacienda* feudal para uma em que a empresa agrária capitalista coexistisse com as unidades camponesino-indígenas, mas acabou por criar uma estrutura dual entre o ocidente e o oriente do país. Nesta última região concentrou-se a maior parte dos investimentos estatais (créditos, caminhos, infraestrutura produtiva, mercados, força

10. E pelo menos desde a Revolução Mexicana de 1910 se encontra na pauta da agenda de lutas populares na região. Ver: Prado, A. A. O zapatismo na Revolução Mexicana: uma leitura da Revolução Agrária do Sul. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, nº 20, abril 2003: 144-174. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/vinte/adonia20.htm>>. Último acesso em 05 de maio de 2019.

11. Ver: Decreto Ley nº 3464 2 de agosto de 1953 elevado a rango de ley el 29 de octubre de 1956. Disponível em: <[http://www.udape.gob.bo/portales\\_html/portalSIG/atlasUdape1234567/atlas09\\_2007/documentos/DL3464.pdf](http://www.udape.gob.bo/portales_html/portalSIG/atlasUdape1234567/atlas09_2007/documentos/DL3464.pdf)>. Último acesso em 19 de dezembro de 2018.

12. As terras baixas do país inclui as planícies orientais e zonas tropicais dos vales e yungas. A altitude nesta região é inferior a 500 metros sobre o nível do mar e está subdividida em sete regiões: Yungas (3,5% das terras baixas), Chapare (2,9%), Planícies de Santa Cruz (4%), Planícies de Beni (25, 1%), Chiquitanía (31,5%), Amazônia (16,9) e Chaco (16,1%) (BONIFAZ, 2003).

de trabalho mediante assentamentos humanos dirigidos) para potencializar o agronegócio (Castaños, 2008, p. 28-29). Nesse sentido, Bonifaz (2003) faz referência ao *Plan Bohan* (1942), que foi elaborado então como forma de promover o desenvolvimento rural através da conversão da *hacienda* tradicional em empresa capitalista, numa espécie de “marcha para o oriente”, como principal modelo influenciador dos conteúdos da reforma agrária nas terras baixas da Bolívia, bem como das políticas públicas que mais tarde foram complementarmente implementadas.

No Brasil, com a Constituição Federal de 1946, surgem as primeiras propostas de lei sobre a reforma agrária, baseadas fundamentalmente nos princípios de desapropriação por interesse social e a justa distribuição da propriedade. Estas propostas, segundo aponta Stedile (2005), foram elaboradas por setores sociais, partidos políticos e classes comprometidas com a compreensão e a solução do problema agrário do país. Apesar disso, até o começo dos anos 1960, nenhum dos projetos logrou converter-se em lei, sobretudo em razão da resistência latifundiária organizada no Congresso Nacional (Oliveira, 2007). Segundo aponta este autor, desde os anos 1930 o aprofundamento dos conflitos no campo ocorria à margem das questões centrais na sociedade nacional, voltada neste então para o projeto de industrialização e de urbanização em curso. Parte dos conflitos resultava da busca por organizar camponeses e trabalhadores assalariados rurais, levada a cabo sobretudo pelo Partido Comunista do Brasil (PCB) após a sua legalização com a Constituição de 1946.

O avanço das lutas camponesas no pós-Segunda Guerra Mundial no país, assim como a adoção, por parte do Estado, de políticas de reforma agrária relacionam-se diretamente com o processo histórico de mundialização do capital – no marco geopolítico da Guerra Fria –, gerador de grandes mudanças no quadro de relações entre as classes sociais, especialmente entre os proprietários de terras, a burguesia e os camponeses, além de desencadear movimentos sociais que, no limite, questionavam o posicionamento do país em relação à geopolítica da bipolaridade. O alinhamento do Brasil e de outros países da América Latina à expansão capitalista estadunidense foi reflexo de um amplo movimento para bloquear a “expansão do comunismo” no país<sup>13</sup>.

Nesse sentido, no dia 30 de novembro de 1964 tem-se a promulgação da Lei nº 4.504, o Estatuto da Terra, pelo então governo militar do Marechal Castelo Branco<sup>14</sup>. Com ela, a questão fundiária e a reforma agrária passam para o controle do Estado, quem se torna responsável por administrar, institucionalmente, as reivindicações e as

13. Há controvérsias. Se pode considerar, numa visão alternativa à suposta “ameaça do comunismo”, que o que estava em jogo na região era, em verdade, o avanço da questão nacional, liderada por governos nacionalistas, e não do comunismo. Ver: Souza, N. A. de. *Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula*. Atlas: São Paulo, 2007.

14. PORTAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Último acesso em 23 de dezembro de 2018.

movimentações sociais camponesas ligadas ao tema da terra (Colleti, 2005). A aprovação do Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985 que institui o I Plano Nacional de Reforma Agrária, assim como a posterior votação da Constituição de 1988, trazem à tona o conflito pujante entre a União Democrática Ruralista (UDR), o governo José Sarney (1985-1990) e os diversos setores sociais envolvidos na luta por terra e pela reforma agrária no país. Passados dois anos da implementação do plano, menos de 10% das metas haviam sido alcançadas, de modo que nas negociações de 1988, a conflitividade dava fortes mostras da sua atualidade (Oliveira, 2007).

O esgotamento do ciclo econômico da economia capitalista mundial no século XX impulsiona a reorganização de dito cenário, que – do ponto de vista das lutas revolucionárias travadas no seu interior – chega a um ponto crítico com a queda do muro de Berlim, em 1989. Do ponto de vista das lutas políticas institucionais na América Latina, tem-se, a partir da década de 1990, um cenário onde a normatização do neoliberalismo “estabelece” as condições (e contradições) para a aliança entre movimentos sociais e partidos políticos para competir e ganhar presidências de governos nacionais. Através dessa aliança, movimentos sociais e partidos políticos promoveram na região a chamada “guinada à esquerda”, caracterizada por Lo Brutto & López (2018) nos termos de um conjunto de vitórias eleitorais que permitiram a emergência dos “governos progressistas”. A disputa de um novo padrão de desenvolvimento impulsionado pelos governos progressistas se acirra, em grande medida, em razão do aumento dos conflitos socioambientais em toda a região – que se sobressaem, estes, como uma das principais contradições entre ditos governos e a sua base popular de apoio<sup>15</sup>. Como pano de fundo, verifica-se uma estratégia de obtenção de divisas no mercado internacional baseada na exportação de produtos intensivos no uso de recursos naturais (sobretudo as *commodities* demandadas pela Ásia), à qual, inclusive, foi submetida a lógica de interconexão física regional que se vai concretizando através da IIRSA.

O cenário que se observa na região, assim, revela que, ao mesmo tempo em que são projetadas políticas de cunho neodesenvolvimentistas (conservando certos traços estruturais daquelas instauradas pelas ditaduras civil-militares, e aprofundadas nos anos 1990), se vai consolidando o padrão colonial extrativista que historicamente atravessa a região, estimulado pela demanda internacional de matérias-primas e pelo padrão exportador de especialização produtiva<sup>16</sup>. Ao mesmo tempo, tem-se o fato de

15. Vide os desdobramentos do caso do TIPNIS, por exemplo.

16. Ver: EQUIZA, A. M. F. Desarrollo y conflictos socioambientales. Indagaciones para construir nuevos posibles. In: EQUIZA, A. M. F. (Org.). Territorios, economía internacional y conflictos socioambientales. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; Centro de Investigaciones Geográficas, IGEHCS, FCH: Tandil, 2013. Disponível em: <biblioteca.hegoa.ehu.es/downloads/.../%2Fsystem%2Fpdf%2F3311%2FTerritorios.pdf>. Último acesso em 11 de junho de 2019.

que esses debates vêm sendo sistematicamente atravessados, sobretudo a partir dos conflitos socioambientais que acompanham a implementação dos projetos direta e indiretamente ligados à IIRSA, por projetos teórico-políticos que trazem consigo diversas agendas, apontando, mais bem, para as ressonâncias do que Ramos (2003) e Svampa (2013) consideram um novo padrão de conflitividade na América Latina.

### **Considerações finais**

Partimos de dois casos específicos, na Bolívia e no Brasil, ambos, diretamente atravessados pelo processo de regionalização em curso atualmente na América do Sul, materializado por meio dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) da iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Neste contexto, parece-nos importante a recuperação da memória política de uma participação cidadã em escala nacional e regional que se amplia e fortalece, através das ações dos movimentos sociais, sobretudo para se compreender os papéis desempenhados posteriormente pelos governos progressistas – que recuperam as narrativas com que a sociedade interpelou as políticas neoliberais na região e as incorporam em maior ou menor medida nos programas políticos, nas campanhas eleitorais e propostas de políticas públicas (Aguilar, 2017).

Se as mudanças deflagradas pela emergência destes governos nas iniciativas de integração que marcaram a cena latino-americana a partir dos anos 2000 chegaram a assumir contornos altamente desenvolvimentistas, afinado com os interesses do grande capital na região, e, ademais, o atual momento deste processo expresse profundas crises, as ações de resistência coletivas, com a afirmação de pautas e lutas comuns podem gerar o acúmulo necessário a uma (futura) “nova onda” da integração na região, na direção de uma integração dos povos, pelo bem viver.

### **Referências**

- AGUILAR, W. A. *Participación ciudadana en la UNASUR*. CEDLA: La Paz, 2017.
- AMIN, S. *O imperialismo, passado e presente*. Tempo: Rio de Janeiro, nº 18, pp. 77-123, 2005.
- BONIFAZ, C. R. *La reforma agraria en las tierras bajas de Bolivia*. In: VEGA, J. D. V. (Coor.). *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. CLACSO: La Paz, 2003.
- CASTAÑOS, C. R. V. *Tierra y territorio en Bolivia*. CEDIB: La Paz, 2008.
- CHONCHOL, J. *La Reforma Agraria en América Latina*. In: VEGA, J. D. V. (Coor.). *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. Clacso: La Paz, 2003.

Dinâmica contemporânea de expansão do capital na América do Sul:  
uma mirada desde a IIRSA e as lutas por terra/território na Bolívia e no Brasil

- COLETTI, C. A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal. *Tese de Doutorado*, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- FIORI, J. L. O poder global e a nova geopolítica das nações. Crítica y Emancipación. In: *Revista latinoamericana de ciencias sociales*, Año I, nº 2, Primer Semestre; p.157-183, 2009.
- KAY, C. Desarrollo rural y cuestiones agrarias en la América Latina contemporánea. In: *Revista Agricultura y sociedad*, nº 75, p. 27-82, abril-junho de 1995.
- LO BRUTTO, G.; LÓPEZ, L. A. Cuando el destino nos alcanza. La relación entre movimientos sociales y gobiernos latinoamericanos de izquierda. Tla-Melaua, *Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Nueva Época, ano 11, nº 43, pp. 156-177, outubro 2017 / março 2018.
- MARINI, R. M. Dialéctica de la dependencia [1973]. In: MARTINS, C. E. (Comp.). *América Latina, dependencia y globalización*. CLACSO; Siglo del Hombre editores: Bogotá, 2008.
- MIGNOLO, W. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, E. (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. CLACSO: Buenos Aires, 2005.
- OLIVEIRA, A. U. *Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária*. Labur Edições: São Paulo, 2007.
- OSORIO, J. *El Estado en el centro de la mundialización: la sociedad civil y el asunto del poder*. Fondo de Cultura Económica/UAM: Cidade do México, 2004.
- \_\_\_\_\_. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, C., \_\_\_\_\_; LUCE, M. (Org.). *Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência*. São Paulo: Boitempo, p. 37-86, 2012.
- PAIVA, D. L. de; BRAGA, M. B. Integração econômica regional e desenvolvimento econômico: reflexões sobre a experiência latino-americana. In: *Revista de desenvolvimento econômico – RDE*. Ano IX, nº 16, dez., Salvador, 2007.
- QUIJANO, A. Colonialidad del poder y clasificación social. In: CLÍMACO, D. A. (seleção). Aníbal Quijano: cuestiones y horizontes. *De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. CLACSO: Buenos Aires, 2014.
- RAMOS, T.T. *A geografia dos conflitos sociais da América Latina e Caribe*. Consejo Latino-Americano de Ciencias Sociales (CLACSO): Buenos Aires, 2003.

Marta Cerqueira Melo

SOUZA, N. A. de. *Economia internacional contemporânea: da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008*. Ed. Atlas: São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. *América Latina: as ondas da integração*. In: *Revista OIKOS*, Rio de Janeiro, v. 11, nº 1, p. 87-126, 2012.

\_\_\_\_\_. Teoria marxista das crises, padrão de reprodução e “ciclo longo”. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer [org.]. *Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini*. IPEA: Brasília, 2013.

SOUZA, V. H. P de. Integração Territorial no Mercosul: o caso da IIRSA/COSIPLAN. In: *Revista Soc. & Nat.*, nº 27 (1): 21-35, jan/abr, Uberlândia, 2015.

STEDILE, J. P. *A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária no Brasil*. Expressão Popular: São Paulo, 2005.

SVAMPA, M. Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. In: *Nueva Sociedad*, nº 244, março-abril de 2013, ISSN: 0251-3552.

VEGA, J. D. V. (Coor.). *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. CLACSO: La Paz, 2003.

# **Em busca de uma nova racionalidade na produção agrícola – a inserção da agroecologia nos movimentos sociais do campo na América Latina**

Maria Carolina Almeida Dias\*

## **Introdução**

Os movimentos sociais do campo têm visto a agroecologia como caminho de resistência frente as grandes pressões sofridas pela população do campo, causadas pelo avanço do agronegócio e pela permanência das técnicas advindas com a Revolução Verde, a qual trouxe impactos expressivos no modo de produção agrícola e pastoril, no que diz respeito ao uso de tecnologias que degradam e desgastam o solo, introdução de insumos agrícolas artificiais e uso indiscriminado de agrotóxicos, causando poluição dos solos, recursos hídricos que afetam a saúde da população como um todo.

Segundo Altieri (2009), a agroecologia é vista como uma técnica agrícola que insere a ecologia no processo de compreensão e uso da terra. Gliessman (2000) apresenta o conceito como um entendimento da agricultura sob o olhar do produtor e da produtora do campo, inserindo questões sociais, econômicas na perspectiva ecológica da agricultura, ou seja, o saber local, o saber ambiental está ligado, conectando os benefícios desta prática agrícola com os produtores rurais.

Costa Neto; Canavesi (2003) analisaram a inserção da agroecologia nos movimentos sociais do campo, os quais souberam aproveitar a visão sistêmica da agroecologia em benefício do fortalecimento e resistência do movimento, como, por exemplo, no Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) no Brasil, que a partir de 1995 insere a perspectiva ambiental em seus encontros e conferências nacionais.

Assim como a Via Campesina, que representa o movimento do campesinato em nível mundial, além dos benefícios ecológicos e de fortalecimento do saber campesino, o foco pela luta da soberania e segurança alimentar está intrinsecamente ligada à agroecologia (Sosa *et al.*, 2012).

Segundo o Movimento Via Campesina, a agroecologia favorece um contraponto ao avanço do agronegócio e ao modelo de produção agroindustrial. Reconhece assim, a luta pelos direitos dos povos campesinos à “terra, ao território, sementes, biodiversidade

---

\* Doutoranda em Geografia. Universidade Federal Fluminense. E-mail: carol.almeidadias@gmail.com

e recursos naturais”, contribuindo para a produção de alimentos saudáveis tanto para a população que produz, quanto para a população que se alimenta deles, numa perspectiva de maior acessibilidade a estes produtos a todos os povos (Via Campesina, 2019).

Com isso, o saber agroecológico torna-se parte da luta dos movimentos camponeses, articulado e fortalecido pelo reconhecimento da instituição internacional, a Via Campesina, na inserção destes saberes ao movimento. A criação em 2005 do Instituto de Agroecologia Latinoamericano (IALA) inserido em países como Venezuela, Colômbia, Chile Paraguai e da Escola Latinoamericana de Agroecologia (ELAA) localizada no estado do Paraná-Brasil, representam este fortalecimento da disseminação do conhecimento agroecológico no contexto da América Latina.

O presente artigo tem como objetivo principal identificar as questões acerca da prática agroecológica pelos movimentos sociais do campo, bem como levantar o debate para novas formas de produção agrícola na América Latina, ressaltando seus benefícios e desafios frente ao avanço do agronegócio. Para isso, foi realizada pesquisa bibliográfica e levantamentos de dados secundários nas áreas de Union Majomut, no México; no Movimento Agroecológico Campesino a Campesino (MACAC) em Cuba e na região do Pontal do Paranapanema no Brasil.

### **México – La Union Majomut**

La Union Majomut é um grupo que reúne cerca de 1.000 famílias das comunidades indígenas de cafeicultores Tzotzil e Tseltal, na região de Altos de Chiapas, México. Suas atividades de produção iniciaram em 1992, cultivando café orgânico em conjunto com mais 2 sistemas de produção: horta e milpa (esta, tradicional dos povos mesoamericanos, consiste no plantio consorciado como, por exemplo, feijão, abóbora e milho). A comunidade possui 1,5 ha de produção para o mercado e outros 2,0 ha para subsistência.

O contexto de fortalecimento da produção orgânica de café, na região do Altos de Chiapas está relacionado à crise ocorrida na década de 1980, em que os preços do café tiveram uma queda muito acentuada. Para superar esta crise, entre 1991 e 1992, foi introduzido um modelo de agricultura sustentável, que traria benefícios tanto na saúde dos produtores, quanto na qualidade dos grãos produzidos. Este modelo tem sido utilizado até os dias atuais, tanto que a produção das famílias de La Union Majomut possui certificações para venda no México, Estado Unidos e Europa (Union Majomut, 2019).

Em busca de uma nova racionalidade na produção agrícola – a inserção da agroecologia nos movimentos sociais do campo na América Latina



Figura 1 – Famílias produtoras de café orgânico em La Union Majomut.

Fonte: <http://www.union.majomut.org/nuestra-cafe/produccion-organica/>.

Acesso em 27/05/2019.

O compartilhamento do conhecimento da produção orgânica e sustentável entre os produtores pertencentes à Union Majomut ocorreu de forma horizontal, ou seja, de produtor a produtor, alcançando um grande número de produtores rurais em um tempo mais rápido e de maneira mais eficaz. Desta forma, a experiência da troca de conhecimento torna-se fundamental para o sucesso deste tipo de produção (Garza, 2000).

De acordo com Garza (2000), a produção orgânica do café trouxe benefícios como aumento de produtividade (5 vezes maior do que o convencional), grãos de café com menos imperfeições, maior rentabilidade para a comunidade e maior biodiversidade. Com isso, a permanência dos agricultores na região foi ampliada.

#### **Cuba - Movimento Agroecológico de Campesino a Campesino (MACAC)**

Inspirado pela Associação Nacional de Pequenos Agricultores (ANAP) em 1997, o grupo de campesinos participantes do Movimento Agroecológico de Campesino a Campesino (MACAC), colhe os resultados da inserção da agroecologia em seu cotidiano.

Conforme explicitado por Sosa, *et al* (2012), os sistemas produtivos agroecológicos possuem maior resiliência frente as alterações e eventos climáticos extremos, maior conservação dos solos, maior produtividade e garantia da soberania e segurança alimentar dos campesinos. Tais resultados expressam-se no aumento das famílias

participantes do MACAC desde sua criação: mais de 100 mil famílias em 10 anos de funcionamento (Sosa, *et al*, 2012).



Figura 2 – Agricultores reunidos em uma atividade da ANAP.

Fonte: Sosa, *et al.*, 2012, p. 71.

A metodologia utilizada pelo MACAC tem base na ação participativa da construção do saber agroecológico sendo assim, como identificado na experiência mexicana em La Union Majomut, é incentivada a troca de conhecimento entre produtores, reduzindo o papel do extensionista rural que muitas vezes, por ser externo ao sistema produtivo e ao movimento, não conhece totalmente a realidade vivenciada pelas famílias. Tal metodologia, chamada de Campesino a Campesino (CAC) chegou em Cuba em 1997, porém, antes disso, já havia sido implantada na América Central, em países como Honduras, Guatemala e Nicarágua e também no México. O grande sucesso alcançado em Cuba deve-se à atuação da ANAP, tendo tornado o CAC em movimento, o MACAC (Sosa *et al.*, 2012)

Um dos maiores benefícios apresentados pela ANAP é o fator de resiliência tanto humana como biológica dos sistemas agrícolas frente ao avanço de eventos climáticos extremos. Devido à posição geográfica da ilha cubana, os fenômenos climáticos afetam de maneira intensa as atividades humanas, bem como as áreas produtivas do país. Desta forma, a inserção da agroecologia no movimento campesino cubano favoreceu uma maior permanência das atividades mesmo com a ocorrência de fenômenos extremos.

Em busca de uma nova racionalidade na produção agrícola – a inserção da agroecologia nos movimentos sociais do campo na América Latina

A situação geográfica de Cuba torna-a suscetível à queda de sua produção agrícola devido aos constantes fenômenos naturais a que está exposta. Por isso, a resiliência é um fator particularmente importante para a ilha. Os camponeses e camponesas cubanas já puderam comprovar as vantagens da agroecologia frente aos furacões: os estabelecimentos agrícolas com maior grau de integração agroecológica são os que têm sofrido menos em consequência desses fenômenos. (Sosa, *et al*, 2012, p. 21)

Conclui-se, portanto, que as áreas agrícolas manejadas por técnicas agroecológicas, por utilizarem de técnicas de conservação de solo e aumento da cobertura vegetal, sofrem menos com a erosão, deslizamentos e, conseqüentemente, aproveitam melhor sua colheita e são mais resistentes às pressões climáticas (Sosa, *et al*, 2012).

### **Brasil – Pontal do Paranapanema**

A região do Pontal do Paranapanema está localizada no extremo oeste do estado de São Paulo e as relações de uso e ocupação do solo, assim como em tantas outras áreas, são complexas. Ao mesmo tempo em que há a necessidade de se preservar o pouco de fragmentos florestais remanescentes no interior do estado, a intensa produção das usinas de açúcar e álcool representa uma grande pressão tanto às questões ambientais, quanto sociais.

Diversos produtores da região, assentados pelo Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), sofrem com as pressões advindas pela presença dessas usinas, que buscam áreas para o cultivo da cana. O ITESP busca implementar medidas legais para evitar o avanço da monocultura da cana nos assentamentos rurais, o que de certa forma auxiliou para que a monocultura da cana não avançasse nas áreas dos assentamentos (Gomes, 2013).

Para intensificar a garantia da manutenção da biodiversidade na região, o Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ), possui projetos de transição agroecológica em assentamentos rurais do Pontal do Paranapanema desde 1997. Um dos projetos de destaque na região é o chamado Café com Floresta, que envolveu os produtores assentados no cultivo do café agroecológico nos chamados Sistemas Agroflorestais (SAFs) (Gomes, 2013).



Figura 3 – Área consolidada de café agroecológico na região do Pontal do Paranapanema-SP.  
Fonte: Gomes *et. al*, 2017, p. 84.

Atualmente, há 51 famílias que dão continuidade em projetos de transição agroecológica promovidos pelo IPÊ e pelos órgãos ambientais como a Fundação Florestal do Estado de São Paulo, como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (IPE, 2019).

Como principais benefícios dos sistemas agroflorestais com relação ao meio ambiente destacaram: a atração de fauna, principalmente pássaros; a cultura do café ficou mais bonita e bem desenvolvida, além de apresentar melhor qualidade dos grãos; melhoria na qualidade do ar; abrigo e refúgio para animais; melhoria do (micro) clima; combate e minimização de impactos causados pela erosão, manutenção da umidade, aumento da matéria orgânica e recuperação da fertilidade do solo; promoção do equilíbrio do sistema a longo prazo; reflorestamento dos lotes rurais; benefícios como quebra vento; formação de quintais agroflorestais; produz beleza nos lotes; SAFs como forma de terapia melhorando a saúde dos produtores; e permite a criação e exploração de abelhas (mel). (Gomes, 2013, p. 58)

Com a apresentação e identificação dos principais benefícios do projeto Café com Floresta, os pequenos agricultores que utilizam a produção do café agroecológico iniciaram a produção de outros cultivos agrícolas através das técnicas aprendidas pela aplicação do projeto, representando o início e consolidação de uma transição agroecológica para aquela região. Gomes (2013) salienta que tais ações são fundamentais

para o estabelecimento da população assentada no Pontal do Paranapanema, tendo em vista que o solo da região é de pouca fertilidade e a maior parte da população assentada já está em uma faixa etária acima de 60 anos. Sendo assim, o processo de transição agroecológica pode trazer benefícios também a longo prazo.

A partir da implantação do projeto, pôde-se verificar diversos benefícios sociais e ambientais para a área, como o estabelecimento de corredores de biodiversidade, em conjunto com as Unidades de Conservação localizadas próximas aos assentamentos participantes, o aumento da diversidade da produção agrícola, além dos benefícios à saúde dos trabalhadores do campo.

### **Considerações finais**

Tendo em vista as experiências relatadas neste artigo, identifica-se a agroecologia e seus elementos integradores cada vez mais inseridos no contexto dos movimentos sociais na América Latina, no sentido de ampliação do conhecimento tradicional dos povos do campo, introduzindo um contraponto à Revolução Verde, a qual intensificou a degradação ambiental, prejudicou a saúde dos trabalhadores do campo e dos alimentos por eles produzidos.

No contexto cubano e mexicano, destacam-se as preocupações com os fenômenos climáticos extremos, devido ao posicionamento geográfico destes países e a busca pela permanência dos povos tradicionais no campo, a partir da introdução das práticas agroecológicas em suas propriedades e assentamentos rurais.

Tais fatores também são explorados na experiência relatada no Pontal do Paranapanema, sendo relevantes para a discussão da inserção da agroecologia nesta região. A população que realiza as atividades rurais no Pontal do Paranapanema é predominantemente idosa, representando uma urgência nas questões relacionadas à permanência da população do campo. Além disso, o foco da questão ambiental nesta região está na redução da fragmentação florestal e técnicas de aprimoramento da fertilidade do solo.

Apesar das diferentes abordagens e realidades identificadas, a proposta da chamada Revolução Agroecológica representa um maior fortalecimento do conhecimento dos trabalhadores do campo e uma maior articulação em redes, tanto de troca de saberes como de sementes e produtos agroecológicos. Além disso, a resistência às tecnologias nocivas ao meio ambiente, manutenção da saúde do meio ambiente e dos trabalhadores do campo são fatores primordiais para fortalecer e considerar a agroecologia como um caminho para uma nova visão da produção de alimentos, não somente na América Latina, como em diferentes partes do mundo.

## Referências

- ALTIERI, M. A. *Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável*. 5ª ed., Porto Alegre: Editora UFRGS, 117 p., 2009.
- COSTA NETO, C., CANAVESI, F. Sustentabilidade em assentamentos rurais: o MST rumo à “reforma agrária agroecológica” no Brasil? In: ALIMONDA, H. *Ecología política: naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: Clacso, 2003. 350 p. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101002061839/10neto.pdf>> Acesso em 12/10/2017.
- GARZA, V. P., Evaluación de la sustentabilidad del sistema de manejo de café orgánico en la Unión de Ejidos Majomut, región de los Altos de Chiapas. In: MASERA, O., LOPEZ-RIDAURA, S. *Sustentabilidad y Sistemas Campesinos*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Medio Ambiente, c2000.
- GLIESSMAN, S. R. *Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 637 p., 2000.
- GOMES, H. B. Sistemas Agroflorestais em Assentamentos Rurais? Uma contribuição para a construção de sistemas produtivos. 2013. 77 fl. *Dissertação* (Mestrado em Agronomia) UNESP - Ilha Solteira. 2013.
- GOMES, H. B.; CULLEN JÚNIOR, L. SOUZA, A. S.; CAMPOS, N. R.; MARIN, W. S. L. Sistemas Agroflorestais: Perspectivas e Desafios na Ampliação de Sistemas Produtivos Sustentáveis para a Agricultura Familiar no Pontal do Paranapanema, SP. In: CANUTO, J. C. *Sistemas Agroflorestais: experiências e reflexões*. Brasília, DF: Embrapa, 2017.
- IPÊ. Instituto de Pesquisas Ecológicas, 2019. Sistemas Agroflorestais para Agricultura Familiar como Corredores de Biodiversidade. Pontal do Paranapanema. Disponível em: <<http://www.ipe.org.br/projetos/pontal-do-paranapanema/80-sistemas-agroflorestais-para-agricultura-familiar-como-corredores-de-biodiversidade>> Acesso em 06/10/2017
- SOSA, B. M.; JAIME, A. M. R.; LOZANO, D. R. A.; ROSSET, P. M. Revolução agroecológica: o movimento de camponês a camponês da ANAP em Cuba. São Paulo: Outras Expressões, 2012. 152 p. Disponível em: <[http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Revolucaoagroecologica\\_ligera.pdf](http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Revolucaoagroecologica_ligera.pdf)> Acesso em 06/10/2017

Em busca de uma nova racionalidade na produção agrícola – a inserção da agroecologia nos movimentos sociais do campo na América Latina

UNION MAJOMUT, Nuestra historia. Disponível em: <http://www.union.majomut.org/majomut/nuestra-historia/> Acesso em 27 maio 2019.

VIA CAMPESINA, Para La Vía Campesina nuestra alternativa de lucha es la Agroecología Campesina y Popular, en contraposición al modelo de producción industrial. Disponível em: <https://viacampesina.org/es/para-la-via-campesina-nuestra-alternativa-de-lucha-es-la-agroecologia-campesina-y-popular-en-contraposicion-al-modelo-de-produccion-industrial/> Acesso em 27 maio 2019.

# O paradigma produtivo versus a reforma agrária nos países constituintes do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)

Paulo Sergio de Castro\*  
Rita de Cássia Marques Lima de Castro\*\*  
Luiz Tadeu Baptista\*\*\*

## Introdução

Terra. Meio de produção agropecuário que apresenta diversas peculiaridades. Tecnicamente, a terra é composta pelo solo, “en el sentido de un pedazo de mundo es el resultado de la naturaleza, no es producto del trabajo humano. Esto significa que el suelo no es posible de ser reproducido a voluntad.” (Foladori; Melazzi, 2009, p. 71).<sup>1</sup> Para Foladori e Melazzi (2009), a terra é uma parte do solo e este engloba, ainda, rios, mares, subsolo e lagos; ou seja, o solo é um meio de produção natural bastante distinto e que pode ser monopolizado pelo ser humano.

Dessas duas características destacadas – ser heterogêneo e ser monopolizável, o solo gerará uma renda absoluta e outra que os autores chamam de diferencial. Por permitir a geração de renda, a terra, parte do solo, vai ser fruto de interesse por parte do ser humano. Desse modo, analisar a questão da terra exige um debruçar sobre estruturas e sobre poder. Estruturas são os fundamentos que envolvem a análise da terra – também denominadas categorias, compreendem capital, renda, terra propriamente dita, trabalho e propriedade. Essas estruturas, vale ressaltar, nem sempre são iguais, ainda que geograficamente as terras sejam semelhantes.

---

\* Especialista em Direito Empresarial, Direito Educacional e Direito Previdenciário; UMC – Universidade de Mogi das Cruzes – campus Villa-Lobos e Prolam/USP (estudante de Doutorado). E-mail: paulocastro@usp.br; pauloscastro@gmail.com

\*\* Pós-doutorado pela FEA-USP; Doutora em Ciências – PROLAM/USP; UMC – Universidade de Mogi das Cruzes – campus Villa-Lobos e FEA-USP (pesquisadora CORS e NESPI). E-mail: ritalimadecastro@usp.br; ritalimadecastro@gmail.com

\*\*\* Especialista em Finanças; UMC – Universidade de Mogi das Cruzes – campus Villa-Lobos. E-mail: profluitadeubaptista@gmail.com

1. No sentido de um pedaço de mundo é o resultado da natureza, não é produto do trabalho humano. Isto significa que não é possível reproduzir o solo por um ato da vontade (humana). (tradução livre, própria, 2018).

O paradigma produtivo versus a reforma agrária nos países constituintes do MERCOSUL  
(Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)

Na América Latina, por exemplo, são tão distintas as histórias sobre a terra que uma análise comparativa seria objeto de muita investigação e resultaria, certamente, em páginas e páginas de diversidade. Já o poder e sua relação com as terras é algo tão profundo que poderia gerar uma enciclopédia na qual um elemento sempre presente seria o resultado das transformações sociais advindas da decisão quanto à posse, ao uso e à destinação da terra. Considerando-se esses dois elementos – estruturas e poder – optou-se, para esta análise, por comparar o paradigma produtivo versus a reforma agrária em países constituintes do MERCOSUL.

Tal escolha deveu-se pelo fato de a realização de uma pesquisa prévia sobre a questão da terra no Uruguai, tomando por base as categorias: capital, renda, terra, trabalho e propriedade, ter resultado em um rico arcabouço de pesquisa no tocante a processos que levam à perda de propostas de pioneirismo da reforma agrária uruguaia em prol do direito inalienável da propriedade individual. O contato com outros pesquisadores da América Latina levantou uma proposta de dar continuidade a esse trabalho, agregando mais alguns países da América Latina para efeito comparativo. Analisando as estruturas geográficas e socioeconômicas dos países da América Latina, consideramos pertinente realizar esse estudo comparativo com outros três países inicialmente constituintes do MERCOSUL – Argentina, Brasil e Paraguai.

O que se pressupõe: que as categorias capital, renda, terra, trabalho e propriedade são variáveis significativas para se compreender o processo de evolução das reformas agrárias nos países escolhidos e para que se possa discutir sobre a relação entre paradigma produtivo e reforma agrária nesses países.

Para investigar essa suposição, desenvolveu-se este trabalho de pesquisa, de caráter descritivo e exploratório. Foram utilizadas, como técnicas de pesquisa, a pesquisa bibliográfica, com busca de artigos e livros na base Scielo e no portal de periódicos da CAPES que abordam o tema ‘terra’ em cada país escolhido (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). Também foram pesquisados *sites* institucionais como o da CEPAL, do Ministério da Agricultura no Uruguai e realizadas pesquisas documentais, com a leitura de relatórios disponíveis na internet de órgãos privados ou públicos que apresentam informações e dados sobre o referido tema.

Este trabalho está assim estruturado: após a introdução, apresenta-se uma breve seção sobre a evolução da visão sobre a terra na América Latina, seguindo-se da apresentação das peculiaridades encontradas em cada um dos países escolhidos para a pesquisa. A seguir, apresentam-se os resultados e discussões e as considerações finais.

### **Evolução da visão sobre a terra na América Latina**

Na América Latina, a concentração de terras tem origem na forma da conquista e no aprofundamento da desigualdade histórica (Gómez E., 2018). Da metade do séc. XVIII à metade do séc. XIX: o gado, o solo, tanto urbano quanto rural e os escravos eram as maiores fontes de riqueza. Logo, gado e solo (terra urbana) eram os elementos que realmente impactavam na formação da riqueza. “A pesar de esto, ya a fines del período colonial habían empezado a expresarse claramente propuestas doctrinarias y políticas en favor de la propiedad individual de la tierra como institución que garantizaría el desarrollo económico y social del campo.” (Moraes, 2016, s/p.).

Com a ampliação comercial entre América Latina e Europa, os olhares europeus e dos descendentes de espanhóis nascidos em território latino-americano, os ‘criollos’, se voltaram para a busca pela tomada da propriedade da terra como uma forma de fazer riqueza. A propriedade passou, então, a ser sinônimo de riqueza.

Pode-se identificar que, em grande parte da América Latina, encontram-se as seguintes características: concentração da riqueza de terras denota a desigualdade em termos de concentração de renda; predomínio do latifúndio (grande propriedade de terra); convivência latifúndio-minifúndio (CEPAL, 2018; Moraes, 2016).

Quadro 1 - Dados sobre os quatro países

<b>Categoria</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Paraguai</b>	<b>Uruguai</b>
<b>Extensão territorial</b>	2.780.000 km²	8.516.000 km²	406.752 km²	176.215 km² de superfície (2016)
<b>População</b>	44,27 milhões (2017)	209,3 milhões (2017)	6,811 milhões de habitantes (2017)	3,457 milhões (2017)
<b>PIB per capita</b>	14.401,97 USD (2017)	9.821,41 USD (2017)	4.365,53 USD (2017)	16.245,60 USD (2017)
<b>IDH</b>	0,825 Desenvolvimento humano muito alto (2018)	0,759 - Desenvolvimento humano alto (2018)	0,702 – Desenvolvimento humano alto (2018)	IDH: 0,804 – Desenvolvimento humano muito alto (2018)
<b>Expectativa de vida</b>	76,7 anos (2018)	75,7 anos (2018)	73,2 anos (2018)	77,6 anos (2018)
<b>Taxa de alfabetização</b>	98,1% da população (2018)	91,7% da população (2018)	95,1% da população (2018)	98,5% da população (2018)
<b>Fontes</b>	BANCO MUNDIAL (2017); UNDP (2018)	BANCO MUNDIAL (2017); UNDP (2018)	BANCO MUNDIAL (2017) e UNDP (2018)	BANCO MUNDIAL (2017) UNDP (2018) URUGUAY XXI (2016)

Fonte: elaboração própria (2019), com base nas fontes citadas no quadro

### A terra na Argentina

De acordo com Lázaro (2017), na Argentina há abundância de terra e pouca mão de obra. Historicamente, a Argentina produziu para o mercado, em um regime baseado no latifúndio e no ausentismo, isto é, na falta de pessoas para trabalhar na terra. Cabe ressaltar que essas características são mais presentes na região do pampa, em que houve, no decorrer dos séculos, uma estrutura agrária não polarizada, sem pressão do camponês pela terra.

Com a tentativa de ‘reforma agrária’ ocorrida nos anos 1960, encontrou-se um elemento de enfrentamento da dívida externa e de desenvolvimento socioeconômico. A reforma agrária veio de fora para dentro; houve uma pressão do desenvolvimento global sobre a estrutura agrária. Estudiosos como Lázaro (2017) consideram que a reforma agrária na Argentina foi marginal, visto que as classes dominantes preservam a estrutura de latifúndio, usando políticas de modernização agrícola, colonização de terras fiscais e divisão de latifúndios marginais. Há, também, preservação dos métodos tradicionais de distribuição dos lucros advindos da agricultura mediante modernização do campo com tecnologia e métodos de administração empresarial e o fortalecimento de burguesia ligada ao capital estrangeiro, com protagonismo da tecnocracia.

Na história das terras na Argentina encontra-se um favorecimento de territorialização do capital agrário com: monocultura (soja) para a exportação; expansão da fronteira agrícola; deslocamento da população rural (camponês) e judicialização da estratégia de luta. Também são características na Argentina a ausência de limites entre direito e política, derivada da relação estreita do Estado com o capital agrário e falta de política de terra de caráter distributivo; a agricultura dos pampas; a agricultura familiar; a existência de fazendas capitalistas de tamanho médio; travas impostas pelos *terratenientes* (latifundiários); aprofundamento dos privilégios dos que detinham o poder e carência de política de terra de caráter distributivo (Lázaro, 2017).

### A terra no Brasil

No território brasileiro, tem-se a seguinte estrutura da terra: 2,7% dos proprietários detêm 57% das terras agrícolas; a repartição de terras é vista como uma forma de mudar as forças políticas do mundo rural e se encontra, em geral, uma espécie de combinação de agricultura familiar com agroindústria (Gómez E., 2018).

O Brasil teve a chamada reforma agrária tardia, que começou como pioneira na década dos anos 1960 (Estatuto da Terra) e foi a última a ocorrer na América Latina. Observou-se a desapropriação de mercado e compra pelo Estado mediante recompensa monetária (Gómez., 2018) e, na história, desde a época da chegada dos portugueses em território nacional, encontra-se muito presentes os elementos caracterizados por posse violenta de terras ou apropriações sem discussões legais. A grilagem de terras,

a apropriação das terras pelo Estado, as sesmarias e a distribuição de grandes espaços territoriais, a Lei de Terras e a presença de posseiros podem ser destacados como os principais elementos que levam ao cenário de alta concentração de distribuição de terras e alto nível de desigualdade, em uma estrutura na qual a visão conservadora e mantenedora do *status quo* prepondera sobre os interesses sociais (Alcântara Filho; Fontes, 2009; Mitidiero Junior, 2011).

### **A terra no Paraguai**

No território paraguaio, a terra tem sido o principal motivo de protestos sociais e convulsões políticas. Vale lembrar que 42% da população é de camponeses; 2,6% dos proprietários de terras concentram 85% do território; 91,4% dos camponeses detêm 6% da superfície agrícola (Kretschmer, 2018). A evolução da concepção de terra no Paraguai não difere muito dos demais países estudados. A estrutura agrária tem início na Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), e é uma etapa violenta de reestruturação agrária. Apenas 1,6% das terras era de particulares, o Estado detinha o restante; no entanto, mudanças foram ocorrendo e a venda das terras para capital estrangeiro preponderou: até 1914, 64% das terras sai do Estado. Há uma mudança na concepção: de direito de uso à propriedade privada inviolável; o latifúndio domina e ocorre a expulsão dos camponeses, não sem rebeliões e resistência. Observa-se que há a sustentação do latifúndio mediante a subordinação campesina, ficando o minifúndio camponês empobrecido e o latifúndio estrangeiro, rico ((Kretschmer, 2018).

Segundo Kretschmer (2018) e Fogel (2018), a concentração de terras é a causa central da violência social. É consenso que o latifúndio, como sistema econômico, tem exercido desde a época colonial o poder político sobre toda a sociedade. A violência marca a luta pela terra. Há, no dizer de Fogel (2018), uma despossessão violenta de terras e uso de sicários para assassinar os camponeses têm sido as marcas para abortar a reforma agrária (FOGEL, 2018)

### **A terra no Uruguai**

Entre 1810-1860, a terra era vista no Uruguai como: ferramenta de castigo de inimigos ou de escravidão; moeda de troca; assentamento de chefaturas militares; pagamento de dívida pública e contração de novas dívidas. No final dos anos 1800. A terra passou a ser um ativo que recebeu uma nova hierarquia, tanto do ponto de vista econômico quanto social: sinônimo de riqueza (Moraes, 2016).

Como consequências, Moraes (2016) observa que houve uma série de mudanças: o direito de propriedade individual se sobrepõe ao espaço geográfico natural; há uma consolidação dos direitos individuais de propriedade sobre os recursos naturais. A estrutura da terra passa a ser mais formalizada e complexa, delimitada de direito e de

fato. Os arames surgem para marcar e demarcar a terra. Significam a terra como território INVOLÁVEL de alguém. (destaques nossos). Barrán e Nahum (1967) apontam que a delimitação da terra com arame farpado pode ser considerada uma revolução, visto que cristalizou a estrutura de propriedade da terra

Considera-se segundo capitalismo agrário o período que abrange as reformas advindas no século XXI, relacionadas à implantação de processos com alta tecnologia na agropecuária. Atualmente, a riqueza imobiliária é preponderante para definir a concentração de rendas da população uruguaia. Assim, apenas 1% (um por cento) de toda a população uruguaia (25 mil pessoas) é responsável pela concentração de toda a riqueza uruguaia. (De Rosa, 2016)

Observa-se, então, que a colonização das terras uruguaias se deu sob o princípio do respeito à propriedade privada das terras e que a terra é considerada como propriedade privada praticamente inalienável. Iniciativas de distribuição de terras visam eliminar conflitos de posse, reduzir a ocupação irregular de terras e reforçar o princípio de que a propriedade da terra é um dos direitos mais importantes a serem conservados. (Díaz, 2015). Na atual estrutura, tanto o mercado quanto os preços das propriedades levam à exclusão dos produtores uruguaiois, principalmente dos de pequeno porte (Benítez; Neumann, 2015)

### **Resultados e Discussões**

A agricultura é vista como, no dizer de Methol (2012) apud Díaz (2015), um paradigma produtivo. Tal visão leva à inferência de que, de fato, a agricultura é considerada como estratégica para o Estado. O paradigma produtivo apresenta, entretanto, uma visão distinta da chamada reforma agrária propriamente dita porque não traz em seu bojo a proposta de reforma agrária profunda, com expropriação de terras, mas sim visa à colonização para que haja a exploração ‘racional’ da terra e o resultado seja o de uma ocupação legítima da terra, com o devido pagamento a quem possuía inicialmente a terra e com a oferta ao colono da possibilidade de trabalhar de forma produtiva, que gere lucros, sim, mas também lhe traga bem-estar.

Todavia, o que parecer ser, em um primeiro momento, algo como a busca da inserção do trabalhador de menor condição financeira ao mercado por meio da outorga de terras que foram adquiridas pelo Estado e do incentivo à produtividade da terra, carrega uma faceta de manutenção do *status quo*, como já apontado acima, que perpetua as diferenças sociais. Em que pese o fato de o Uruguai ser considerado um dos países de melhor qualidade de vida e menor desigualdade na região do mundo considerada de maior desigualdade, que é a América Latina (CEPAL, 2018), suas ações sobre a terra como função social são insuficientes em termos de redução dessa própria desigualdade.

Estudo de Benítez e Neumann (2015) corroboram essa afirmação ao estudarem o comportamento do mercado de terras uruguaio e de como ocorre a determinação de

preços nesse mercado. Os autores constatam que tanto o mercado quanto os preços das propriedades levam à exclusão dos produtores uruguaios, principalmente dos de pequeno porte. De igual modo, na Argentina e no Brasil se encontram grandes concentrações de terra e, no Paraguai, a violência impera para o domínio da terra. Logo, encontram-se, associado à terra, os elementos violência e desigualdade como dominadores na caracterização do cenário nos países pesquisados e como elementos promotores de exclusão.

Essa exclusão ocorre por uma lógica produtiva – sendo o ativo de maior valor na atividade agrícola, a terra é o mais heterogêneo dos fatores de produção (SOTO, 2005, *apud* BENÍTEZ; NEUMANN (2015)) e, por conseguinte, o que apresenta maior possibilidade de oscilação em termos de valor em uma negociação e de poder de barganha. Obviamente, barganha quem pode mais.

O poder é uma categoria que pode ser avaliada ao se observar o modo de produção, mas não de uma maneira meramente econômica; conforme alerta Martins (2010, p. 20), ao citar Marx, é necessário compreender o modo de produção como o modo pelo qual ocorre o movimento da sociedade, “é o modo historicamente singular como a sociedade se produz e não meramente o modo como a sociedade produz”. Nos quatro países estudados, é possível afirmar que a história da terra demonstra que esta, enquanto recurso natural, atuou na reprodução social dos grupos, reproduzindo as estruturas de poder que sustentam a sociedade de cada um dos quatro países (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). De fato, a produção e a reprodução sociais estão diretamente relacionadas com o uso dos recursos naturais, conforme destaca Diegues (2008), *apud* Suzuki (2013).

Em que pesem as peculiaridades da própria região, observam-se, como traços distintivos entre os quatro países, os seguintes pontos: a Argentina tem uma herança latifundiária colonial que perdura até os dias atuais (Hocsman; Romano, 2018); com o Uruguai, torna-se o conjunto dos únicos dois países de toda a América Latina que não adotaram leis de reforma agrária (Gómez E., 2018). Já no Brasil, a reforma agrária se estende por séculos – processo lento, resultante da força dos movimentos de camponeses, com luta e disputas territoriais e modelos de desenvolvimento, nos quais os camponeses tentam sua reprodução territorial mediante a ocupação de terras (Fernandes, 2018).

O Paraguai, por sua vez, é um país eminentemente agrário (Fogel, 2018). Estado incentivou a imigração estrangeira, modificando a constituição para facilitar a venda de terras a estrangeiros, nas zonas de fronteira (Kretschmer, 2018). O Uruguai destaca-se por ter sido o primeiro país latino-americano a desenvolver uma proposta de reforma agrária (Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su Campaña y Seguridad de sus Hacendados de 1815), proposta essa que resultou em reforma parcial para reduzir conflitos entre os interesses da propriedade privada e os da sociedade

O paradigma produtivo versus a reforma agrária nos países constituintes do MERCOSUL  
(Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)

como um todo. Mesmo assim, a proposta de reforma nunca veio a ser, ficando o Uruguai, então, com o pioneirismo da proposta, mas sem sua execução efetiva.

### **Reflexões finais**

Nos quatro países estudados, a terra se apresenta como sinônimo de capital, fator gerador de renda e símbolo de *status*. Assim, o pressuposto inicial de que as categorias capital, renda, terra, trabalho e propriedade são variáveis significativas para se compreender o processo de evolução das reformas agrárias nos países escolhidos e para que se possa discutir sobre a relação entre paradigma produtivo e reforma agrária nesses países foi encontrado na avaliação da questão da terra em Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Pode-se concluir que capital, renda, terra, trabalho e propriedade são categorias presentes nos quatro países estudados, e na América Latina em geral, em um jogo de forças que se mantém histórico. Na história da construção do paradigma produtivo, a combinação de capital e geração de renda serviu para manter a estrutura de *status* vigente e para reforçar o domínio - sob a égide do direito - sobre a propriedade privada, reforçando a desigualdade e a exclusão social que predominam nos países estudados. Portanto, é mister que haja uma discussão crítica visando à compreensão dos mecanismos que constroem cada história dos países latino-americanos, para superar contradições sociais e buscar a associação do sujeito à sua própria história (Suzuki; Martins, 2015).

### **Referências**

- ALCÂNTARA FILHO; J. L.; FONTES, R. M. O. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. In: *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*, v. 4, nº 7, jul-dez 2009.
- BARRÁN, José P.; NAHUM, Benjamin. *Historia rural del Uruguay moderno 1851-1885*. Montevideo: Ed. de la Banda Oriental, 1967.
- BENÍTEZ, G.; NEUMANN, P.S. Estrutura e funcionamento do mercado de terras no Uruguai. In: *Desenvolvimento em questão*. Editora Unijuí, ano 13, nº 31, p. 356-394, jul-set.2015.
- CEPAL – Comisión Executiva para América Latina y el Caribe. *La ineficiencia de la desigualdad*. 2018. Trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL. La Habana, 7 a 11 de mayo.
- DE ROSA, Mauricio. Distribución de la riqueza en Uruguay: una aproximación por el método de capitalización. *Conferencia COES-LSE*. Noviembre 2016.

- DÍAZ, Pablo. Legislación sobre acceso a la tierra en el Uruguay. Documento Técnico – Uruguay. *Movimiento Regional por la tierra*. 2015.
- FERNANDES, Bernardo Maçano. La experiencia brasileña de la lucha por la tierra y la reform agraria. In: FERNANDES, Bernardo Maçano; RINCÓN, Luis Felipe; KRETSCHMER, Regina (comp.). *La actualidad de la reforma agraria en América Latina y el Caribe*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Fundação Perseu Abramo: p. 15-40, 2018.
- FOGEL, Ramón B. Reforma agraria en el Paraguay. Retrocesos y luchas. In: FERNANDES, Bernardo Maçano; RINCÓN, Luis Felipe; KRETSCHMER, Regina (comp.). *La actualidad de la reforma agraria en América Latina y el Caribe*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Fundação Perseu Abramo: p. 129-140, 2018.
- FOLADORI, Guillermo; MELAZZI, Gustavo. *La economía de la sociedad capitalista y sus crisis recurrentes*. Montevideo: Universidad da La República. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio, 2009.
- GÓMEZ E., Sergio. La tierra y las reformas agrarias en América latina: una mirada al pasado y prespectivas. In: FERNANDES, Bernardo Maçano; RINCÓN, Luis Felipe; KRETSCHMER, Regina (comp.). *La actualidad de la reforma agraria en América Latina y el Caribe*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Fundação Perseu Abramo: p. 205-231, 2018.
- HOCSMAN, Luis Daniel; ROMANO, Mariana. Políticas de tierras, capital agrario y control social. Actual fase de resistencia de la lucha campesina en Argentina. In: FERNANDES, Bernardo Maçano; RINCÓN, Luis Felipe; KRETSCHMER, Regina (comp.). *La actualidad de la reforma agraria en América Latina y el Caribe*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Fundação Perseu Abramo: p. 189-203, 2018.
- KRETSCHMER, Regina. Conflictos agrarios y luchas campesinas en el Paraguay. In: FERNANDES, Bernardo Maçano; RINCÓN, Luis Felipe; KRETSCHMER, Regina (comp.). *La actualidad de la reforma agraria en América Latina y el Caribe*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Fundação Perseu Abramo: p. 109-128, 2018.
- LÁZZARO, S. B. Reforma agraria y práctica política em el contexto del desarrollo y la modernación, Argentina, 1955-1975. *Am. Lat. Hist. Econ.*,p. 193-223, sep-dic. 2017.
- MARTINS, José de Souza. *O cativoiro da terra*. 9ª ed., revista e ampliada. São Paulo: Contexto, 2010.

O paradigma produtivo versus a reforma agrária nos países constituintes do MERCOSUL  
(Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)

- MITIDIERO JUNIOR, M. A. Reforma agrária no Brasil: algumas considerações sobre a materialização dos assentamentos rurais. *Agrária*, São Paulo, nº 14, pp. 4-22, 2011. Disponível em: <<http://www.ccen.ufpb.br/ppgg/contents/producao-docente/marco-antonio-mitidiero-junior/marco-revista-usp.pdf>>. Acesso em 10 dez.2018.
- MORAES, M. I. *Tierra y riqueza en la historia del agro uruguayo*. Artigo publicado em 15 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/8/tierra-y-riqueza-en-la-historia-del-agro-uruguayo/>>. Acesso em 30 jul.2018.
- SUZUKI, J. C. Território, modo de vida e patrimônio cultural em sociedades tradicionais brasileiras. In: *Espaço e Geografia*, v. 16, nº 2, p. 627-640, 2013.
- SUZUKI, J. C.; MARTINS, M. H. Jovens quilombolas e a mobilidade do trabalho nas comunidades da Poça e do Mandira, no Vale do Rio Ribeira de Iguape – São Paulo. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Recife, v. 04, nº 01, p. 207-234, 2015.
- UNDP. *Human Development Indices and Indicators*. 2018 Statistical Update. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2018.html>>. Acesso em 04 abr.2019.
- URUGUAY XXI. Oportunidades de inversión. AGRONEGOCIOS. Informe Agronegocios - Diciembre 2016 - Uruguay XXI. Disponível em: <[http://www.camaramercantil.com.uy/uploads/cms\\_news\\_docs/Informe-Agronegocios-Diciembre-2016-Uruguay-XXI.pdf](http://www.camaramercantil.com.uy/uploads/cms_news_docs/Informe-Agronegocios-Diciembre-2016-Uruguay-XXI.pdf)>. Acesso em 30 jul.2018.

# **A indústria automobilística na América Latina e as rivalidades oligopolistas**

Marta da Silveira Luedemann\*

## **Introdução**

Por que as transformações no setor automotivo afetam a indústria nacional e internacional? A resposta, em parte, aborda a inserção da indústria automobilística na economia e na política econômica, porque além de gerar grande peso na balança comercial e concentrar dezenas de milhares de empregos diretos e tantas outras centenas de milhares indiretos, representa o conhecimento tecnológico e a difusão desse conhecimento – dada a sua complexidade nas engenharias (mecânica, elétrica, química, eletrônica, de produção), na administração, na diversidade de fornecedores, na integração com vários setores produtivos e de serviços. Essa indústria está presente em quase todos os países desenvolvidos, e naqueles que têm como norte as políticas industriais. Também, o setor automotivo foi berço de duas revoluções tecnológicas, cada qual em um hemisfério do planeta. Então, a disputa acirrada que se aprofundou ao longo da segunda metade do século XX, entre as grandes corporações automotivas e as ingressantes asiáticas, esta reorganização os complexos automotivos em todo o planeta, inicialmente nos EUA e mais recentemente na União Europeia e na América Latina.

A crise de 1973 externou muito mais do que a crise energética, revelou o esgotamento do regime de acumulação fordista (Mamigonian, 1982)<sup>1</sup> e foi o sendeiro de dois processos que enveredaram para a nova fase do capitalismo no ocidente e do oriente: no primeiro, o capital monopolista transitou para a financeirização da economia, inicialmente nos EUA, seguindo para os demais países do Centro do Sistema; e no segundo, a ascensão do regime de acumulação toyotista no Japão e Coreia do Sul e na variante chinesa, com investimentos determinantes no setor produtivo. A inércia tecnológica dos monopólios internacionais, desinteressados em introduzir novas tecnologias, se contrapôs ao esforço industrialista do Japão (Mamigonian, 1982), que se tornou um modelo para os países do leste asiático. Esse rápido desenvolvimento

---

\* Professora de Geografia Econômica, doutorado pelo PPGGH-FFLCH-USP, pesquisa atualmente sobre cadeia industrial e agroindústria em Alagoas e no Brasil. PPGG-IGDEMA-Universidade Federal de Alagoas. E-mail: martaluedemann@igdema.ufal.br

1. Crise do 4º Kondratieff.

econômico japonês, moldado na inovação Meiji a partir da experiência prussiana, na qual o Estado determina os investimentos em inovação tecnológica e impõe o pacto harmônico de crescimento com estabilidade entre o setor produtivo e o setor bancário, gerando assim o próprio capital financeiro dos *zaibatus/keiretsus*<sup>2</sup>. Este modelo foi copiado pela Coreia do Sul, cuja formação econômica e social também teve como esteio o Estado, formando os *chaebols*.

Nos EUA, seu principal setor, a indústria automobilística, estava vivenciando a concorrência interna com produtos japoneses já nos anos 1960. Na década seguinte as crescentes importações de automóveis foram acompanhadas pela entrada de veículos coreanos. Em 1980, a imposição dos transplantes pelo governo Reagan à governo japonês, se declarou uma medida protecionista para conter tanto a crescente importação no setor como o atraso tecnológico no produto e nos processos de produção. A determinação do governo estadunidense em impor às montadoras japonesas a integração com as fábricas norte americanas (Ford e GM) na reestruturação produtiva, não foi considerada na época nem protecionista e nem intervencionista pelos liberais que apoiavam o seu governo. Notadamente, o liberalismo seria a face de Reagan nas relações trabalhistas: o neoliberalismo<sup>3</sup>. Assim como seu igual, o governo de Thatcher (*Witch*, como é tratada pelo povo inglês), aplicava as políticas recessivas e o combate aos sindicatos por todo o Reino Unido já nos anos 1970. As políticas reaganianas, na mesma linha teórico-prática, reduziram os direitos sociais (por exemplo, tornou privada a previdência do setor público e das grandes empresas, ancorada nos fundos especulativos) e trabalhistas (controle dos sindicatos, redução de garantias sociais, diminuição do quadro de servidores públicos etc.). Reagan foi então a pedra angular da aplicação e da difusão do neoliberalismo, pensado por Friedman e Hayeck, contudo com o cinismo de não abandonar a tradição protecionista que intensamente marcou o desenvolvimento industrial estadunidense, chegando inclusive a influenciar F. List<sup>4</sup>.

- 
2. Os *keiretsus* (denominados de *zaibatus* até a ocupação dos EUA), conglomerados japoneses que unem efetivamente os bancos com as indústrias, foram uma adaptação dos *konzerne* alemães.
  3. É sempre bom lembrar: o Tennessee Valley Authority (TVA), construído no governo Roosevelt no coração dos EUA, é até hoje o maior complexo estatal do mundo capitalista. Se considerarmos conjunto em empresas, a área geográfica de intervenção e a diversidade de atividades do TVA, talvez somente na China hodierna possamos observar alguma estatal deste porte. E a NASA? Outra estatal fundamental, superinvestida na corrida armamentista do Governo Reagan, através do programa “Guerra nas Estrelas” (*Star Wars programme* de 1983).
  4. Ver F. List em Chang (2004, p. 14-18; 51-52; 62-63), cujo autor afirma o caráter do teórico em “chutar a escada” ao se opor aos ditames do liberalismo propalado por A. Smith e D. Ricardo e se basear na política econômica dos EUA, a “mãe-pátria do protecionismo”.

### A ascensão das montadoras asiáticas: menos especulação e mais produção

O rápido desenvolvimento da indústria automotiva no extremo oriente é visível nos dados da tabela 1 (abaixo). A maior produção de veículos (passeio e comercial) antes de 2000 era estadunidense, seguida da japonesa, alemã, francesa, espanhola, canadense, espanhola, coreana. A crise de 2008 atingiu as montadoras, estadunidenses, sobretudo na produção de veículos não comerciais, forçando nesta década a reestruturação das empresas no segmento de veículos comerciais, dado o enorme crescimento de veículos de passeio na China e, em menor escala, na Índia e Coreia (não ignorando a grande participação japonesa). Assim, a produção dos EUA representava 23,2% do total mundial em 1999, passou para 11,8% em 2018, sendo o seu conteúdo, atual, predominantemente veículos comerciais. No mesmo período, a China deu um salto de 3,3% para 28,9% da produção mundial, como se observa a seguir.

Tabela 1: Produção total de veículos, por país - 1999, 2009, 2018

Rank	País	1999		2009		2018*	
		Unid.	%	Unid.	%	Unid.	%
1º	China	1.829.953	3,3	13.790.994	22,3	27.809.196	28,9
2º	EUA	13.024.978	23,2	5.708.852	9,3	11.314.705	11,8
3º	Japão	9.895.476	17,6	7.934.516	12,9	9.728.528	10,1
4º	Índia	818.193	1,5	2.632.694	4,3	5.174.645	5,4
5º	Alemanha	5.687.692	10,1	5.209.857	8,4	5.120.409	5,3
6º	México	1.549.925	2,8	1.561.052	2,5	4.100.525	4,3
7º	Coreia do Sul	2.843.114	5,1	3.512.926	5,7	4.028.834	4,2
8º	Brasil	1.350.828	2,4	3.182.617	5,2	2.879.809	3,0
9º	Espanha	2.852.389	5,1	2.170.078	3,5	2.819.565	2,9
10º	França	3.180.193	5,7	2.047.658	3,3	2.270.000	2,4
11º	Tai lã n dia	322.761	0,6	999.378	1,6	2.167.694	2,3
12º	Canad á	3.058.813	5,4	1.490.632	2,4	2.020.840	2,1
13º	Rú ssia	1.169.708	2,1	722.431	1,2	1.767.674	1,8
14º	Reino Unido	1.973.519	3,5	1.090.139	1,8	1.604.328	1,7
15º	Turquia	297.862	0,5	869.605	1,4	1.550.150	1,6
16º	Rep. Checa	376.261	0,7	974.569	1,6	1.345.041	1,4
17º	Indonésia	89.007	0,2	464.816	0,8	1.343.714	1,4
18º	Irã	119.419	0,2	1.395.421	2,3	1.095.526	1,1
19º	Eslováquia	126.831	0,2	461.340	0,7	1.090.000	1,1
20º	Itália	1.701.256	3,0	843.239	1,4	1.060.068	1,1
21º	Polônia	574.834	1,0	884.133	1,4	659.646	0,7
22º	África do Sul	317.367	0,6	373.923	0,6	610.854	0,6
23º	Malásia	254.009	0,5	489.269	0,8	565.000	0,6
24º	Romênia	106.897	0,2	296.498	0,5	476.769	0,5
25º	Argentina	304.809	0,5	512.924	0,8	466.649	0,5
	<b>Outros (26º-45º)</b>	<b>2.695.545</b>	<b>4,8</b>	<b>1.817.710</b>	<b>2,9</b>	<b>3.161.071</b>	<b>3,3</b>
	<b>Outros</b>	<b>119.650</b>	<b>0,2</b>	<b>412.559</b>	<b>0,7</b>	<b>1.700</b>	<b>0,0</b>
	<b>Total</b>	<b>56.258.892</b>	<b>100,0</b>	<b>61.714.689</b>	<b>100,0</b>	<b>96.232.940</b>	<b>100,0</b>

Fonte: OICA, 2000; 2010; 2019. Elaboração própria.

\* Dados preliminares

## A indústria automobilística na América Latina e as rivalidades oligopolistas

As políticas econômicas instituídas no período Deng Xiao Ping, impuseram ao capital estrangeiro os acordos de *joint venture*, já no fim dos anos 1970. Contudo, apenas o aprofundamento da crise (anos 1980, 1990 e finalmente a crise financeira de 2008) permitiu que a China ampliasse os acordos com multinacionais e, conjuntamente, aumentasse a transferência de tecnologia para a cadeia de fornecedores e para as empresas montadoras nacionais. Isto permitiu que a participação chinesa nos mercados domésticos aumentasse relevantemente, especialmente nos anos 2000 e dobrou nos anos 2010.

Na tabela 2, das cinquenta maiores empresas detentoras de 99,4% da produção mundial atuando em vários países, as empresas de capital japonês colocam o Japão no topo do ranking, na origem do capital com aproximadamente 30% da produção. A China, atualmente tem quase a metade das 50 maiores empresas com pouca transnacionalização no mundo, se considerar as montadoras estadunidenses, europeias e mesmo japonesas. Então, há grande potencial de crescimento, seja na produção por empresa como na sua possibilidade de disseminar filiais no mundo, visto a forte barreira tecnológica que estão criando e a capacidade de concorrer por preços nos mercados interno e externo. A tendência futura é a das montadoras chinesas dominarem a produção.

Tabela 2: Produção das 50 maiores montadoras, por origem do capital - 2017

País	Quantidade de empresas	produção (%)
Japão	8	29,6
Alemanha	3	15,8
EUA	3	15,2
China	23	15,0
Coreia Sul	1	8,3
França	2	6,9
Itália	1	4,9
Índia	4	2,0
Irã	2	1,2
Rússia	2	0,4
Reino Unido	1	0,1
<b>Total maiores empresas</b>	<b>50</b>	<b>99,4</b>

Fonte: OICA, 2018. Elaboração própria.

Se considerarmos as 40 montadoras asiáticas (incluindo a Rússia), elas detêm 56,5% da produção total, enquanto que as 10 dos EUA e da União Europeia somam juntas 42,9%.

Tabela 3: Produção total das 50 maiores montadoras no mundo - 2017

Rank	GRUPO	PAÍS	Produção (unid.)	Partic. (%)	Rank	GRUPO	PAÍS	Produção (unid.)	Partic. (%)
	<b>Total</b>	—	<b>94.771.811</b>	<b>100,0</b>					
1	TOYOTA	Japão	10.213.488	10,8	26	IRAN KHODRO	Irã	636.000	0,7
2	VOLKSWAGEN	Alemanha	10.126.288	10,7	27	ISUZU	Japão	614.798	0,6
3	HYUNDAI / KIA	Coreia do Sul	7.889.533	8,3	28	MAHINDRA	Índia	604.466	0,6
4	G.M.	EUA	7.793.066	8,2	29	FAW	China	557.174	0,6
5	FORD	EUA	6.429.488	6,8	30	SAIPA	Irã	531.000	0,6
6	NISSAN	Japão	5.556.244	5,9	31	BYD	China	510.572	0,5
7	HONDA	Japão	4.999.266	5,3	32	BRILLIANCE	China	464.210	0,5
8	FIAT	Itália	4.681.455	4,9	33	GUANGZHOU AUTO IND.	China	384.937	0,4
9	RENAULT	Frância	3.373.277	3,6	34	HUNAN JIANGNAN	China	335.585	0,4
10	PSA (Peugeot-Citroën)	Frância	3.152.788	3,3	35	CHONGQINGLI FAN M. CO.	China	278.389	0,3
11	SUZUKI	Japão	2.945.299	3,1	36	AVTOVAZ	Rússia	277.734	0,3
12	SAIC	China	2.566.799	2,7	37	CHINA NATIONAL H. D. T.	China	199.941	0,2
13	DAIMLER AG	Alemanha	2.526.455	2,7	38	HAIMA CARS (Faw Group)	China	152.980	0,2
14	B.M.W.	Alemanha	2.359.755	2,5	39	ASHOK LEYLAND (H. Gr.)	Índia	145.434	0,2
15	CHANGAN	China	1.715.877	1,8	40	PACCAR	EUA	139.431	0,1
16	MAZDA	Japão	1.586.011	1,7	41	SHANXI	China	116.034	0,1
17	BAIC	China	1.391.644	1,5	42	SOUTH EAST (FUJIAN)	China	114.515	0,1
18	DONGFENG MOTOR	China	1.315.499	1,4	43	CHANGFENG	China	88.888	0,1
19	GEELY	China	1.266.455	1,3	44	GAZ	Rússia	87.207	0,1
20	GREAT WALL	China	1.094.366	1,2	45	RONGCHENG HUATAI	China	84.621	0,1
21	MI SUBISHI	Japão	1.091.500	1,2	46	XIAMEN KING LONG	China	75.233	0,1
22	TATA	Índia	1.084.677	1,1	47	PROTON (Round S. Pr.)	R. Unido	73.400	0,1
23	FUJI	Japão	1.024.600	1,1	48	ZHENGZHOU YUTONG	China	71.192	0,1
24	CHEFERY	China	695.611	0,7	49	CHENGDUDAYUN	China	59.298	0,1
25	ANHUI JAC AUTOMOTIVE	China	651.299	0,7	50	ECHER	Índia	56.084	0,1

Fonte: OICA, 2018. Elaboração própria

Acima (tabela 3) se verifica as montadoras e sua participação na produção mundial. Há que considerar as maiores (Toyota e Volkswagen) contudo, a participação chinesa, japonesa e coreana é obviamente determinante. Cabe ressaltar que as chinesas estão em franco processo de crescimento com concentração e não centralização de capitais como as demais no mundo.

Por outro lado, também vemos uma nova reorganização empresarial: Volkswagen se une novamente à Ford, agora em escala internacional, para produzir automóveis com fonte de energia alternativa. A Ford também desfez da aliança com a Mazda. A Fiat (atual Grupo Exor) que já era detentora de várias marcas de esportivos de alto padrão também incorporou a Chrysler, a Dodge e a Jeep e recebeu uma oferta de compra da chinesa Geely. A sueca Volvo Car Co. foi vendida para a Ford em 1999, mas após a crise de 2008 ela foi comprada pela chinesa Geely (em 2010). A associação entre Renault-Nissan-Mitsubishi tem caminhado para a mesma alternativa da Mazda: aparentemente, os japoneses estão se desvencilhando dos acordos com montadoras ocidentais e retomando estratégias próprias.

### Setor automotivo na América Latina

Nos complexos automotivos fora do centro do sistema, há forte crescimento das importações de automóveis chineses, seguido dos japoneses e coreanos. A entrada das montadoras japonesas e coreanas no mercado latino americano, ocorreu nos anos 2000, principalmente. Nesta década de 2010, a maior incidência é de montadoras chinesas. Com o perfil diferenciado, as montadoras asiáticas iniciam com crescente participação nas importações, seguida de implantação de pequenas oficinas de CKD ou SKD, com baixíssimo índice de nacionalização. Isto é o que se observa nas economias latino-americanas.

Conceber a indústria automobilística para além do fato que de ser fabricante de veículos, se faz necessário para compreendê-la como um complexo formado por uma grande diversidade de indústrias a montante e serviços a jusante, além de ser o corpo onde gestou duas revoluções tecnológicas: a II Revolução Industrial (na Alemanha e depois nos EUA, fim do século XIX) e atual III Revolução Industrial (iniciada no Japão e atualmente na China, fim do século XX). No primeiro caso gestou o fordismo, nos EUA, no segundo caso, gerou o toyotismo, no Japão. Além disto, como demonstram Kondratieff<sup>5</sup>, Schumpeter<sup>6</sup>, e mais recentemente, Ignácio Rangel e Armen Mamigonian<sup>7</sup>, os ciclos de kondratieff que se formam no centro do sistema capitalista, com suas fases de expansão e recessão (crise), incidem também sobre a periferia do sistema.

Naquilo que diz respeito ao tema, compreender as políticas dos Estados-nação, igualmente, as estratégias das multinacionais no mundo, é fundamental para entender as ações de ambos na América Latina. Mais especificamente, como funcionam os complexos automotivos do México, Brasil e Argentina, dado que a característica básica

---

5. Economista e estatístico marxista russo, que desenvolveu o estudo clássico dos ciclos longos de acumulação capitalista e revoluções tecnológicas.

6. Economista da Áustria, onde foi aluno de Hilferding (autor de *Capitalismo Financeiro*), radicado nos Estados Unidos, desenvolveu a análise das revoluções tecnológicas promovidas por estes ciclos, que ele os denominou de kondratieffs, com um estudo profundo sobre a “destruição criativa” e a via dos pequenos produtores estadunidenses (empresários schumpeterianos) que originaram os grandes monopólios da segunda metade do século XX. Vide *Business Cycles, Teoria do Desenvolvimento Capitalista e Capitalismo, Socialismo e Democracia*.

7. I. Rangel economista leninista brasileiro (autor de *Dualidades Básicas da Economia Brasileira, Economia Brasileira: Milagre e Anti-Milagre*) influenciou o pensamento do geógrafo Armen Mamigonian, nos vários artigos que compõe a sua obra. Coube, então, a Rangel estudar esta influência no Brasil e Mamigonian desenvolver suas pesquisas no Brasil e América Latina. Cada dois kondratieffs, uma revolução tecnológica; nos kondratieffs ímpares ocorre a acumulação predominantemente em escala nacional (ou no centro do sistema); já nos kondratieffs pares ocorre a acumulação em escala geográfica, expansão tecnológica e do regime de acumulação no mundo (periferia capitalista).

desse setor foi a liquidação das pequenas fábricas locais através da instalação de montadoras estrangeiras associadas com autopeças nacionais. Ao contrário do processo instaurado pelo Japão, depois seguido pela Coreia do Sul e China, aonde a atração das montadoras estrangeiras tinha (e tem ainda) a finalidade de transferência de tecnologia para as autopeças e para o capital nacional formarem as suas próprias fábricas em acordos de *joint venture* – não permitindo a sua liquidação.

Na América Latina, a industrialização iniciada na segunda metade do século XIX, terá força apenas com a constituição de políticas de Estado, independente da incorporação da indústria automobilística nos planos de governo. O governo mexicano, em 1830, criou o Banco de Avío com o intuito de fomentar a indústria, em seguida de sua independência. No Brasil, somente o BNDE (atual BNDES), criado por Vargas em 1952, deu forma ao capital financeiro para o desenvolvimento industrial. Já a Argentina, o governo criou em 1944 o Banco de Crédito Industrial (Banade, a partir de 1974), que não teve o mesmo destino dos dois primeiros e fechou em 1993, durante o governo neoliberal de Menem-Cavalo. Neste último, a indústria não se manifestou com mais força pela razão óbvia do domínio das oligarquias agroexportadoras, que impediam políticas efetivas de desenvolvimento da indústria argentina até a emergência de Perón ao governo. Mamigonian (1982), ainda atual, demonstra que no Brasil dos anos 1930 a oligarquia cafeeira foi substituída pelos “setores ligados ao mercado interno” (via prussiana e via dos pequenos produtores). Diferentemente, o poder da oligarquia agroexportadora não foi rompido pela burguesia argentina e nem se desmoronou por crises, mantendo-se no poder, mesmo com as políticas peronistas dos anos 1950-1960. A indústria argentina, por outro lado, sofreu vários revezes políticos: a desindustrialização promovida pela ditadura militar de Vilela (1976-1983) e pelos os governos Menem (1989-1999). O Brasil no esforço de industrialização a partir de 1930, colocou forçosamente a pauta da substituição de importações no planejamento estatal (Mamigonian, 1982, p. 82-83), foi criada a SUMOC em 1945 e dela surgiram duas políticas alfandegárias fundamentais ao desenvolvimento: a instrução 70 (1953) e a instrução 113 (1955), amplamente utilizada por J. Kubistchek entre 1956 e 1959.

As montadoras norte-americanas logo no início do século XX, instalaram oficinas de montagem de *kits* CKD e SKD na Europa e nos países latino-americanos. As montadoras europeias, somente se transnacionalizaram no pós-guerra, com exceção da Fiat que também iniciara com oficina na Argentina em 1919. O fordismo tornou-se barreira natural às multinacionais europeia, igualmente foi concorrente com produtos de baixo custos. Assim a incorporação da terceira revolução industrial somente ocorreria na periferia do sistema a partir do 4º ciclo kondratieff (cuja fase expansiva foi de 1948-1973) quando a acumulação interna nos EUA e os avanços da gerência científica permitiam a expansão geográfica das empresas e do fordismo como forma de organização do trabalho e da produção.

A produção de automóveis do México variou relativamente entre o período de 1999-2009, oscilando entre a produção de 1,5 milhão a 2,0 milhões de veículos. Contudo, na década de 2010 a evolução do setor foi beneficiada pela chegada de empresas asiáticas que ampliaram a participação nas exportações para os EUA, passando para mais 4 milhões em 2018. Já o Brasil, dobrou a produção, considerando que as exportações para o cone sul se mantiveram estáveis, então as políticas econômicas e sociais dos anos 2000, permitiram dobrar a produção para o abastecimento do mercado externo. Já a crise instaurada a partir de 2016, fez a produção reduzir, como se observa na tabela 1. A Argentina por sua vez oscilou em centenas de milhares, passando do período crítico dos anos 1990 e com importante crescimento na produção dos anos 2000, seguida de recessão no governo atual, declinando a produção em 2018 (idem tabela 1).

No México, a exportação de veículos já supera a exportação dos EUA, contudo 82% do que é produzido no país é exportado para os EUA e apenas 18% se destina ao mercado interno. As montadoras se concentram nos estados de Nuevo León; Aguascalientes, Morelos, Guanajuato, San Luis Potosí, Coahuila, Puebla, Sonora, Estado de México, Jalisco, Baja California. Antes do Nafta as empresas que estavam instaladas eram: General Motors, Ford, Volkswagen, Fiat-Chrysler. Ampliaram as unidades após a constituição do Nafta em 1994. Após o tratado de livre comércio, as japonesas Volvo, Nissan e Honda, Mahindra e Ssangyong também se instaram. Mais recentemente, a Hyundai, a Audi, BAIC, FCA, além da GM Korea (antiga Daewoo). Estas mais recentes adotam o modelo japonês de associação de empresas para montagem CKD e SKD.

No Brasil a indústria automobilística está concentrada no estado de São Paulo, seguido de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco, Goiás e Santa Catarina. As montadoras: Ford, General Motors, Volkswagen, Fiat, Mercedes-Benz, Volvo, Scania, Renault, PSA, Toyota, Honda, Hyundai e Chery. Oito montadoras chinesas se interessaram em instalar no Brasil, mas a Chery, através da empresa nacional CAO A é a única realmente em produção no País.

O parque automotivo criado na Argentina se distribuiu entre as províncias de Buenos Aires, Santa Fé e Córdoba, das quais se instalaram as empresas: Ford, General Motors, Fiat; Mercedes-Benz, Peugeot-Citroën, Renault, Volkswagen e, mais recentemente, a Toyota, Honda e Iveco. A crise promovida pela política econômica de Menem afetou diretamente o complexo, tendo algumas ampliado a capacidade ociosa ao ponto de fechar a unidade (Fiat) ou se integrar a partir de fusão local (Volkswagen-Ford na Autolatina, Brasil, Argentina e Portugal).

As relações entre as filiais de montadoras no Brasil e Argentina se beneficiaram de estratégias de complementaridade entre as filiais e entre autopeças. Neste caso, durante os anos 1980 e principalmente na crise neoliberal instituída nos anos 1990, as montadoras se aproveitavam de políticas de câmbio ou ausência de tarifas alfandegárias para importar ou exportar conforme as vantagens. Isto se estendeu também para a

cadeia de autopeças até o conteúdo nacional ser sobreposto pelos acordos internacionais das montadoras em processo de reestruturação. Nestes termos, o Mercosul teve a indústria automobilística como principal fator de controvérsia entre os dois países, não consolidando a integração do mercado no cone sul.

### **Considerações finais**

As empresas norte-americanas e europeias, sobretudo Ford, GM, Volkswagen e Fiat, adotaram por décadas a estratégia de complementaridade da produção entre Brasil e Argentina, explorando a cadeia de autopeças e as variações do câmbio entre os dois países. Sendo o complexo automobilístico brasileiro com maior capacidade de produção, os investimentos na Argentina ficam limitados aos interesses corporativos dessas montadoras. Durante o governo Menem na Argentina, a recessão afetou diretamente o mercado interno, porém no Brasil, a abertura comercial e a política de atração de investimentos do setor promoveram um superinvestimento que ocasionou em fechamento de plantas das montadoras de padrão luxo. Além disto, o aprofundamento da crise brasileira promoveu a falência de várias empresas do setor de autopeças. A abertura comercial instaurada por esses governos promoveu forte concorrência com as empresas de capital nacional e as montadoras instaladas. Isto somente se amenizou com a modernização do parque industrial automotivo, porém a concorrência com os importados asiáticos pressiona a manutenção de tais fábricas. Como é o caso do fechamento da fábrica da Ford em São Paulo, cuja montadora se reestruturando internacionalmente determinou produzir em apenas uma das duas plantas que restaram no Brasil – obviamente a mais produtiva e com menor inserção do sindicato dos metalúrgicos. Por outro lado, como já foi observado, a Ford retomará a Autolatina, em nova versão com a Volkswagen.

É importante lembrar, que historicamente as montadoras foram beneficiadas por crédito e captação de investimentos apoiados pelos governos. No caso brasileiro, isto se justificava pela integração com as autopeças, que até a reestruturação dos anos 1990-2000, acumulou mais de 300 mil empregos diretos na cadeia de produção, dos quais um terço eram das montadoras.

Atualmente o processo de incorporação do modelo toyotista de produção, pelas montadoras no México, Brasil e Argentina, economizam na participação do capital nacional no fornecimento de peças, porque estabelecem integração direta com as próprias autopeças do país sede da própria montadora. A redução do conteúdo local nos três complexos latino-americanos foi fruto das políticas neoliberais que beneficiaram as montadoras estrangeiras e ampliaram a dependência tecnológica do setor.

No caso do México, o tratado de livre comércio, consolidado no Nafta, favoreceu inicialmente as montadoras estadunidenses ali instaladas, a partir da constituição de plataformas de exportação para os EUA. Por outro lado, ao abrir o mercado para

explorar as “vantagens locacionais” da economia e dos trabalhadores mexicanos, permitiu que montadoras asiáticas se instalassem mais facilmente no México do que no território dos EUA e fossem igualmente beneficiadas pelas vantagens locais e do Nafta. Desta maneira, atualmente o governo estadunidense busca repensar o Nafta, dado que Ford e General Motors estão perdendo mercado com os novos ingressantes.

### Referências

- ADEFA. Historia de la Industria Automotriz en la Argentina. Buenos Aires: Grupo Maori, 2010. Disponível em <<http://www.adefa.org.ar/upload/libro/>>. Acesso em: 15/11/2018.
- BOYER, R. *A teoria da regulação*. São Paulo: Hucitec, 1988.
- BOYER, R. e FREYSSENET, M. . Le Monde qui a Change la Machine. *Les Actes du GERPISA*. nº 31, pp. 41-73, avril, 2001.
- CHANG, H. J. *Chutando a escada*. São Paulo: Edunesp, 2004.
- CHESNAIS, F. *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- CORIAT, Benjamin. *Pensar ao avesso*. Rio de Janeiro: Revan/UFRJ, 1994.
- DAUDT, Gabriel Marino; WILLCOX, Luiz Daniel. Indústria automotiva. In: PUGA, Fernando Pimentel; CASTRO, Lavínia Barros de (Org.). *Visão 2035: Brasil, país desenvolvido: agendas setoriais para alcance da meta*. 1ª ed., Rio de Janeiro: BNDES, p. 183-208, 2018.
- LUEDEMANN, M. da S. Transformações na indústria automobilística mundial: o caso do complexo automotivo no Brasil 1990-2002. *Tese doutorado*, USP, 23/12/2003.
- \_\_\_\_\_. A difusão do Toyotismo no Ocidente. In: *Contexto Geográfico*, v. 2, nº 4, Maceió: IGDEMA/UFAL, p. 1-12, dez/2017.
- MAMIGONIAN, A. A Industrialização da América Latina: o Caso Brasileiro. In: *Orientação*, nº 8, São Paulo, IG/USP, p. 79-83, 1990.
- \_\_\_\_\_. O mundo no final do século XX e início do século XXI. In: *Boletim Paulista de Geografia*, v. 100, São Paulo: AGB-SP, p. 173-205, 2018. .
- \_\_\_\_\_. Tecnologia e Desenvolvimento Desigual no Centro do Sistema Capitalista. In: *Rev. Ciências Humanas*, nº 2, Florianópolis: Ed. da UFSC, p. 38-48, 1982.
- SANTOS, Milton. *Espaço e Sociedade*. Petrópolis, Vozes, 1979.
- Associações e instituições:** ADEFA; ANFAVEA; AMIA; BNDES; IPEA; IBGE.
- Periódicos:** Carta Capital; Exame; Valor Econômico; OESP; Folha de S. Paulo.

# **Circulação de mercadorias na província de São Paulo: O problema de abastecimento ligado ao recrutamento forçado durante a Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai (1864-1870)**

Beatriz Tavares Alves e Silva\*

## **Do recrutamento: breve panorama de abusos na província de São Paulo**

O recrutamento forçado era recurso ao qual se recorria em casos de conflitos no Império do Brasil, mas estava longe de ser uma excepcionalidade brasileira. Segundo Ricardo Salles (Salles, 1990) o método fora copiado da França e garantiu a formação do corpo de exército que combateu em todos os conflitos platinos nos quais o Brasil se envolvera<sup>1</sup>. Em suas palavras, “nas condições da época, o engajamento forçado de indivíduos das camadas populares era a forma usual de abastecer o exército de material humano” (Salles, 1990, p. 61). No entanto, a prática não se pretendia arbitrária, havendo decretos de leis que a regulamentavam, tais quais a Decisão número 67 do Ministério de Guerra, de 10 de julho de 1822, a qual interditava o recrutamento de tropeiros – muito provavelmente a fim de assegurar a ininterrupção das práticas mercantis – ou ainda o decreto número 1591, de 14 de Abril de 1855, que impedia o recrutamento de homens viúvos, filhos únicos e arrimos de família.

Malgrado as regulamentações, o recrutamento em momentos de guerra fora sempre fonte de descontentamento, dado seu histórico de práticas repressivas e abusivas no Império do Brasil. Durante a guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai o cenário não foi diferente. Denúncias advindas da população acerca de abusos de autoridade são amplamente encontradas nos jornais da época. Neles são detalhados padrões de

---

\* Mestranda. Programa de Pós-Graduação em História Econômica, FFLLCH-USP. E-mail: bea.tavares.alves@gmail.com

<sup>1</sup> Nas guerras platinas, a maioria do exército foi formada por rio-grandenses, uma vez que os interesses do Império coincidiam com os interesses dos estancieiros gaúchos, e devido à proximidade do Estado com o palco de guerra. No entanto, as dimensões do conflito contra o Paraguai levaram o recrutamento a um nível muito mais abrangente, sendo prática vigente em todo o território nacional.

Circulação de mercadorias na província de São Paulo: o problema de abastecimento ligado ao recrutamento forçado durante a Guerra Tríplice Aliança contra o Paraguai (1864-1870)

comportamentos não previstos pelos decretos, a exemplo de arrolamentos por vingança, por interesse pessoal e perseguições políticas. Seguem alguns exemplos a fim de dar ao leitor a dimensão dos abusos: na cidade de Capivari, o subdelegado saía de madrugada à caça de liberais, a fim de recrutá-los como “voluntários”; no caso do município de Conceição, acusavam o subdelegado de se restringir ao recrutamento de conservadores; em Cotia, há denúncias enfáticas nos jornais acerca da invasão de oficiais na Igreja da cidade, em plena missa, buscando recrutar todo homem ali apto a servir o exército; e por fim, em Santo Antônio do Pinhal, denuncia-se o recrutamento de tropeiros em plena viagem, sendo obrigados a deixar suas cargas no meio das estradas de terra<sup>2</sup>. Esses são alguns exemplos dos inúmeros presentes nos jornais, onde há outros relatos de abusos de autoridades na Província de São Paulo, incluindo casos de recrutadores que liberavam os recrutas somente sob a condição de trabalharem para ele em suas terras ou ainda casos de recrutamento de filhos únicos, menores de idade, e assim por diante.



Caça de patriotas para voluntarios involuntarios.

Imagem 1: *Diabo Coxo*, edição de 09 de setembro de 1865.

O contexto da guerra da Tríplice Aliança se difere daquele de guerras anteriores na Bacia do Prata, devido à sua duração e dimensão. Logo, o contingente de homens recrutados tomara proporções nunca antes vistas em território nacional. Se antes o

<sup>2</sup> Os exemplos citados no corpo do texto correspondem ao caso mencionado por Francisco Doratioto, em *Maldita Guerra*, e a casos encontrados em *O Diário de São Paulo*, nas edições de 22 de setembro de 1865, 25 de abril de 1867 e 9 de janeiro de 1866, respectivamente.

exército regular não se constituía enquanto instituição bem definida<sup>3</sup>, pois exercia papéis secundários e era composto sobretudo por membros da guarda nacional e pelos “vadios, malandros e desocupados” que eram arregimentados em tempos de guerra, durante o conflito da Tríplice Aliança o recrutamento atinge as camadas médias da população de todo o território nacional, já que

[o Império] não possuía nem um exército suficientemente numeroso, armado e treinado, nem uma administração militar digna desse nome. Daí que, conhecida a notícia do ataque paraguaio, foi preciso rapidamente mobilizar grandes recursos, materiais e humanos. (Figueira, 2001, p. 9)

Como consequência da maior envergadura que o recrutamento tomara, ao atingir as classes médias de trabalhadores livres, o medo se instaurou, sendo acentuado pelas notícias dos abusos. Em algumas cidades, o espaço público deixou mesmo de ser frequentado por homens com idade para o recrutamento. Segundo Francisco Doratioto, São José do Rio Preto foi abandonada por todos os seus habitantes, os quais, tentando evitar o recrutamento, migraram para outras vilas ou se esconderam no meio do mato (Doratioto, 2002). O único homem que teria permanecido no local, no ano de 1865, teria sido o subdelegado, encarregado da função de recrutador. Com efeito, muitos fugiam de vista, fazendo trabalhos sazonais em meio a regiões de matagais quase intransponíveis. Essa prática se torna frequente durante a guerra em todas as províncias do Império enquanto tentativa de escapatória, como discutiremos mais adiante. Em um conto sobre os Voluntários da Pátria, o escritor Inglês de Souza, ao escrever sobre sua região e cidade natal, Óbidos, no Pará, afirmará: “O que vale é que Deus é grande...e o mato maior”. (De Souza, 2004)<sup>4</sup>.

### **O caso dos tropeiros**

Ademais dos casos supracitados de desobediência das normas de recrutamento, uma das circunstâncias que preocupava a elite paulista era o recrutamento forçado de tropeiros, que, por sua vez, era proibido pela instrução de 10 de julho de 1822. Todavia,

3. Tanto Ricardo Salles (Salles, 1990) quanto Wilma Peres Costa (Costa, 1996) acreditam ter tido a guerra contra o Paraguai papel constitutivo do exército nacional enquanto instituição coesa, que vem futuramente a se estabelecer como portadora de interesses políticos, culminando no choque com o império e, em última instância, levando-a à declaração da República, pelo Marechal Deodoro da Fonseca.

4. Apesar de os contos de Inglês de Souza serem fictícios e relacionados à região amazônica da Província do Pará, onde o autor nasceu e passou parte de sua infância, sua obra retrata problemas sociais que permeiam o território nacional. O conto sobre os Voluntários da Pátria é mais um desses casos, no qual se fala do espírito de comoção e repúdio ao alistamento forçado, do quão distante as razões da guerra estavam para aquela população e os meios que se adotava para escapar do recrutamento. Nesses aspectos, o paralelo com a província de São Paulo é inevitável.

Circulação de mercadorias na província de São Paulo: o problema de abastecimento ligado ao recrutamento forçado durante a Guerra Tríplice Aliança contra o Paraguai (1864-1870)

muitos foram recrutados contrariamente aos regulamentos. Alguns deles conseguiam provar serem, além de tropeiros, viúvos, ou fonte de sustento de filhos pequenos, condições essas que a princípio liberariam o cidadão do recrutamento. No entanto, muitos não contavam com a documentação ou conhecidos por perto, e acabavam tendo o infortúnio de ir para os campos de batalha, guerrear pelo Império do Brasil.

As manifestações nos jornais eram veementes: os tropeiros, se recrutados arbitrariamente, como havia sendo a prática, prejudicariam o abastecimento de cidades e o rendimento dos produtores rurais, já que i) as mercadorias se perdiam pelos trajetos e ii) a mão-de-obra na atividade de transporte de mercadorias seria reduzida:

E esta violação sem formalidade alguma legal, a pretexto de se tirar della um recruta, é um iniquo arbítrio, ou, por outra, um acto institucional. O lavrador não tem garantia alguma, porquanto, se remette os productos de seu trabalho para o porto de Santos, para serem exportados, vê ficarem os lotes de bestas com as cargas ao desamparo pelas estradas, porque os tropeiros são recrutados com o maior despeito e sem respeito à lei que deu certa garantia ao tropeiro! (*O Diário de São Paulo*, 14 de dezembro de 1866.)

Efetivamente, não se tratava de reclamações sem fundamentos. A prática do recrutamento forçado não tão somente prejudicaria a lavoura em razão das mercadorias detidas ou abandonadas pelas estradas, mas seria sobretudo a reação dos tropeiros o maior prejudicial aos produtores rurais da província de São Paulo e seus habitantes.

Para fugir ao recrutamento, carreiros e tropeiros passaram a desviar de algumas cidades de suas trajetórias usuais, por ali estarem mais expostos à chance de serem presos pelos subdelegados. Seus trajetos foram, então, restringidos a regiões que julgavam mais seguras e, com isso, Campinas, Sorocaba, Itabiaba, Araraquara e mesmo Santos, sofreram com carência de alguns alimentos básicos, como feijão e milho, durante o conflito. Para agravar a situação, no ano de 1865 houve uma grande seca, outro fator que contribuiu para rarear o fornecimento de alimentos na província. A produção, em razão da seca, portanto, diminuíra e, dos produtos que eram transportados, poucos chegavam a essas cidades. Aqueles que chegavam encontravam-se a preços exorbitantes, até 10 vezes o valor usual, como denunciado no relato abaixo:

Os gêneros tem subido a um preço fabuloso, pois o feijão que, em outro tempo aqui se vendia a 1\$ réis o alqueire, agora se está vendendo a 10\$000 réis; mesmo por esse preço quasi não apparece (*O Diário de São Paulo*, 19 de setembro de 1865).

Para além das mudanças de trajetos, muitos dos tropeiros deixaram de exercer essa atividade, o que rareou igualmente o oferecimento de força de trabalho. Ademais, por ser a Província de São Paulo uma das encarregadas em prover víveres aos campos de batalha no Mato Grosso, parte da mão-de-obra tropeira da província marchara, junto aos soldados, rumo a Cuiabá e Nioac, enfrentando intempéries das mais adversas, de epidemias de cólera e varíola, a chuvas fortes, lamaçais e desabamentos (Taunay,

1921). Sendo assim, a falta de mão-de-obra tropeira inflacionou o preço do serviço, o que se refletiu nos preços das mercadorias:

Se mesmo esse transporte [de burros e bois] é hoje mais caro que nos tempos normaes, *por causa do recrutamento e das designações*, a culpa é do governo, e não dos burros e dos bois; porquanto o recrutamento e as designações são feitas arbitrariamente, e não ha garantia alguma para quem tem isenções. Seja moralizado o governo, e os tropeiros e carreiros *não temerão* transitar pelas estradas e pelos povoados. Aliás, esse *temor* subsistirá de Jundiahy para diante, apezar de ser recebida a estrada de ferro como se pretende: - que productos, portanto, alimentarão a linha de Jundiahy para Santos? (*O Diário de São Paulo*, 1 de Dezembro de 1866.)

Para além dos problemas de abastecimento e aumento de preços decorrentes do recrutamento de carreiros e tropeiros, bem como a tentativa dos mesmos de evitar regiões onde sabia-se que poderiam ser recrutados, houve outro fator que corroborou com o aumento de preços de alguns víveres e com consequências negativas à produção da lavoura: o recrutamento de guardas nacionais.

### **O caso dos guardas nacionais**

Não foram somente os tropeiros que sofreram com o recrutamento. No caso dos guardas nacionais, a situação se apresenta um tanto mais complexa<sup>5</sup>. A guarda nacional era a instituição para a qual historicamente se recorria ao recrutamento quando havia ocorrência de conflitos no Brasil. No entanto, na província da São Paulo, o arregimento de guardas se difere do enfrentado em outras partes do Império, como o Rio Grande de Sul. Desde os primeiros conflitos na Bacia do Prata, a maioria dos combatentes provinha da província do sul, dado a proximidade dos territórios e mesmo a convergência de interesses entre os estancieiros sulistas e o Império. Apesar de os rio-grandenses terem sido os que mais contribuíram em contingente com a guerra da Tríplice Aliança, o recrutamento das guardas na província de São Paulo nunca havia sido generalizado como nesse caso. De modo que era senso comum na província que ser membro da guarda nacional seria garantia de não ter de lutar em território estrangeiro. No entanto, a realidade de guerra se impõe e, em 1865, o governo determina o recrutamento de 3.000 guardas nacionais somente na província de São Paulo, para marcharem ao

5. O guarda nacional poderia ser recrutado, mas havia alguns meios que o faziam ser dispensado. Era o caso da apresentação de um substituto para ir à guerra em seu lugar. A prática se tornou comum e logo foi subvertida de maneira bastante criativa: um dos procedimentos entre os guardas nacionais paulistas consistia em achar um substituto e, então, pagar a quantia de 600 mil réis, a fim de livrá-los do exército. Entretanto, se tivermos em mente que, em 1860, 1 milhão de réis comprava 1 quilograma de ouro, podemos deduzir que essa soma não podia ser paga por membros de classes menos abastadas. De todo modo, não raras vezes essas normas deixavam de ser respeitadas pelos subdelegados, que não permitiam a apresentação de substitutos para liberar os guardas nacionais.

Circulação de mercadorias na província de São Paulo: o problema de abastecimento ligado ao recrutamento forçado durante a Guerra Tríplice Aliança contra o Paraguai (1864-1870)

Mato Grosso (Castro, 2004). A partir do momento em que guardas nacionais paulistas passam a ser recrutados, a opinião pública, desde o início, se volta contra a prática adotada. É importante ressaltar que, com o termo “opinião pública”, referimo-nos ao posicionamento daqueles que se expressavam via jornais da época e que, por consequência, eram aqueles com acesso à leitura, a dizer, parte da elite paulista. Isso decorre de a nossa fonte primária ser notadamente os jornais *O Diário de São Paulo* e *O Correio Paulistano*.

As primeiras queixas que aparecem no jornal *O Diário de São Paulo* a esse respeito concernem as injustiças e violências que os guardas vinham sofrendo. Em seguida, passam a surgir pronunciamentos acerca da desordem crescente em muitas das cidades. Fala-se que não havia mais guardas nacionais para prender cidadãos e se propõe, até mesmo, na edição de 6 de maio de 1866, uma reformulação das responsabilidades da guarda, de modo a adequá-la a esse novo contexto, de contingente reduzido. No entanto, o que nos interessa aqui é o fato de grande parcela da guarda nacional paulista ser formada por pequenos proprietários rurais, que colaboravam com o fomento do mercado interno. A partir do momento em que se recruta indiscriminadamente esses trabalhadores, prejudica-se a produção no campo de alimentos básicos, como o feijão, que precisa de cuidados regrados e regulares para brotar. Em uma das passagens acerca do tema, a problemática é enunciada:

Temos feito sentir o estado doloroso em que se acha a lavoura da provincia, em consequencia da designação de guardas nacionaes para os corpos destacados. (...) De que serve s. exc. usar de todo o rigor da *letra* da lei, tendo por base taes trabalhos viciosos, quando se sabe que centenares de homens estão tranquillos pelas fazendas, sem que seus nomes jámais figurassem nas listas da qualificação? Esta desigualdade remorde a consciência publica. Marcharão os lavradores chefes de familia, e ficarão os solteiros (*O Diário de São Paulo*, 16 de novembro de 1865).

No excerto, o autor desconhecido, além de se queixar do recrutamento dos membros das guardas nacionais e suas consequências à produção de víveres para suprir as demandas do mercado interno<sup>6</sup>, denuncia a postura deliberada dos subdelegados de

6. A guarda nacional, no momento da guerra contra o Paraguai, era de participação obrigatória a todo aquele cuja renda anual consistisse em 100\$000, segundo Jeanne Berrance de Castro, e 200\$000, segundo Ricardo Salles. Nenhum dos dois valores, no entanto, consistia grande quantia, uma vez que a média dos rendimentos na época variavam em torno disso. Com isso, a guarda era constituída por uma classe livre, composta por pequenos proprietários, comerciantes e trabalhadores assalariados de posses modestas. Segundo Salles, algumas profissões eram exoneradas do serviço, como advogados, médicos, estudantes e funcionários públicos. Desse modo, a classe alta ficava isenta do serviço (Salles, 1990). No caso do recrutamento, a prática de isenção dos mais apossados não era oficializada, mas acabava ocorrendo, uma vez que a figura deles consistia o mando político local. O próprio ministro de guerra no ano de 1864, José Marianno de Mattos, em Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa pelo Ministro e Secretário dos Negócios de Guerra, denuncia a falta de ação de alguns delegados, por medo de contrariarem os interesses dos mandantes locais (Mattos, 1864).

não arregimentarem filhos de fazendeiros, grandes proprietários de terra, os quais em sua maioria produzia para o mercado externo<sup>7</sup>.

Quando não eram recrutados, assim como os tropeiros, os guardas nacionais que eram trabalhadores livres rurais por vezes migravam de cidade, outras vezes fugiam para os matagais, ou então faziam trabalhos sazonais fora de época, como comentado anteriormente. Segundo Maria Lucia Lamounier (Lamounier, 2007), os trabalhos sazonais eram comuns ao mercado interno, uma vez que a atividade agrícola se mostrava incapaz de gerar emprego durante todo o ano. Dessa forma, havia mobilidades demográficas no mercado de trabalho rural, ou seja, o trabalhador não permanecia na lavoura durante todo o ano, migrando para outras atividades, em outras localidades da Província. Sendo assim, após o período de colheita, para esperar o período de plantio, havia procura por outras atividades, como construir estradas, ferrovias, ou então trabalhar na construção civil. No entanto, durante a guerra, a procura por esses trabalhos ocorria fora dos períodos em que se esperava, e até mesmo guardas nacionais que tinham sua lavoura passaram a deixar seus postos e suas terras para ir em busca de locais mais bem protegidos do recrutamento. Desse modo, tem-se notícias de pequenas propriedades deixadas a pais doentes e filhos pequenos, incapazes de cuidar do plantio.

#### **Abastecimento e preços de gêneros no mercado interno**

Nesta conjuntura de recrutamento generalizado na Província de São Paulo<sup>8</sup>, há diversas denúncias nos jornais acerca do aumento de preços e falta de alimentos. Por isso, fizemos um levantamento dessas informações com relação à produção e oferecimento de feijão na província. Nossa intenção foi a de verificar se os preços dos alimentos realmente se alteraram em razão da falta de contingente para transporte e produção de víveres, e se realmente houve falta de alimentos básicos em regiões da Província. A escolha do feijão para esse artigo é por ele se configurar como um dos itens básicos nas mesas brasileiras na época, bem como das dificuldades de seu plantio. Trata-se de um grão que sofre com o abandono ou falta de cuidados regulares, e que fica à mercê de oscilações climáticas. Ou seja, em caso de abandono ou descuido das terras, ou em caso de secas, sua produção seria afetada. Dado que o ano de 1865 foi um período de seca na província, não temos como mensurar a porcentagem do aumento de preços decorrente das consequências do recrutamento ou da falta de

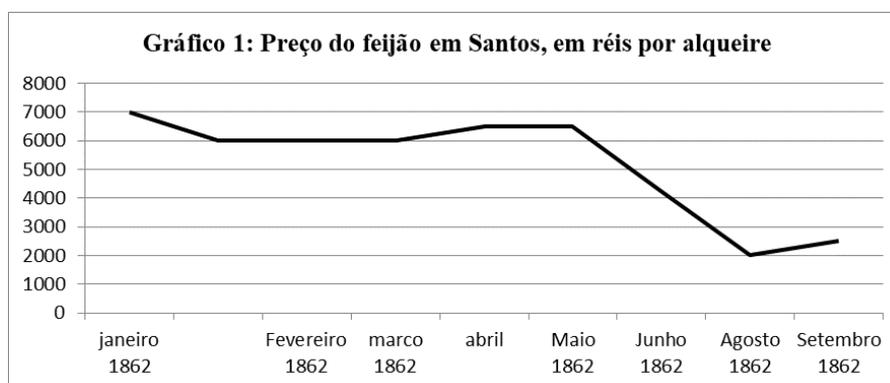
7. Para mais informações acerca dos arranjos políticos para se evitar o recrutamento, vide Richard Graham e sua obra *Clientelismo e política no Brasil do Século XIX* (Graham, 1997).

8. Como dito anteriormente, a generalização ocorre para as camadas médias e baixas da sociedade. Os grandes proprietários rurais, a elite paulista, era isenta, devido a acordos políticos que transpassam a esfera da legalidade.

Circulação de mercadorias na província de São Paulo: o problema de abastecimento ligado ao recrutamento forçado durante a Guerra Tríplice Aliança contra o Paraguai (1864-1870)

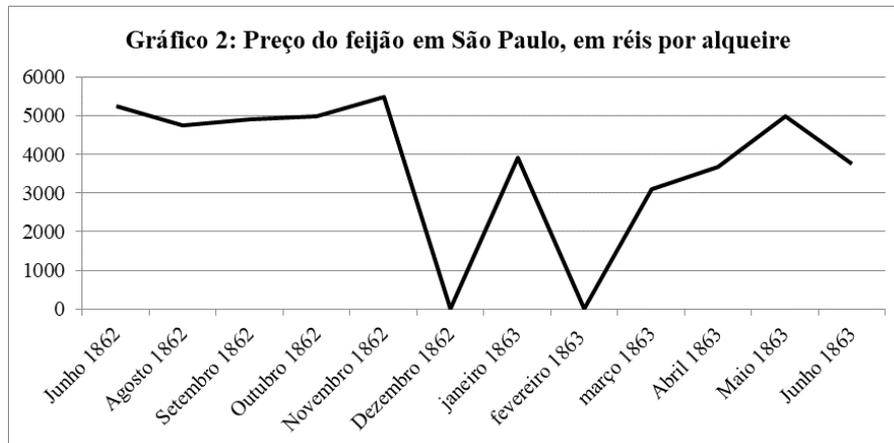
chuvas. Além disso, vale ressaltar que a periculosidade das estradas também contribuía para eventuais elevações dos preços, já que era comum que cargas ficassem pelo caminho devido a atolamentos, chuvas fortes ou queda de pontes. Todavia, podemos desenhar as mudanças advindas com a conjuntura de guerra fazendo uma análise comparativa com outros anos, dos preços e oferecimento de víveres na província.

Se virmos os gráficos 1 e 2 abaixo, podemos averiguar que, no ano de 1862-1863, o preço do feijão em Santos variou entre 7\$000 e 2\$500 por alqueire, enquanto, em São Paulo, a variação ocorreu entre 5\$200 e 3\$100. Em outras regiões da Província, como Itapetininga, São Carlos do Pinhal, Araraquara e Brotas, os preços do feijão permaneciam, em média, no valor de 1\$500 a 3\$000 por alqueire, no ano de 1863-64.



Fonte: *Correio Paulistano*, edições de janeiro de 1862 a setembro de 1862<sup>9</sup>.

9. Os dados do gráfico foram retirados dos preços na praça do mercado de Santos, de o jornal *Correio Paulistano*. Por vezes, havia mais de um preço para datas diferentes de um mesmo mês. Nós fizemos, então, uma média dos preços do mês, a fim de poder ilustrar a oscilação dos preços em gráfico.



Fonte: *Correio Paulistano*, edições de junho de 1862 a junho de 1863<sup>10</sup>.

Após o início da guerra e a vasta onda de recrutamentos, os preços do feijão aumentaram em todos os aglomerados urbanos mencionados. Com isso, este quadro, atrelado à falta de mão de obra na lavoura e nos transportes, leva à multiplicação dos preços, por vezes em torno de dez vezes. Esse foi o caso de São Carlos do Pinhal, onde o preço do feijão vai a 10\$000 o alqueire, em fins de 1865, sendo que o mesmo ocorre em Araraquara e Brotas. Em Itapetininga, o preço vai a 8\$000 o alqueire, em 1865, em Itu podia-se comprar o grão por 20\$000 réis e, em Botucatu, no mesmo ano, não se encontrava o produto. Nessas cidades, há notícias nos jornais consultados de que muitos homens deixaram suas casas para se esconder do recrutamento em meio ao matagal, fazendo trabalhos sazonais, sendo que em Araraquara restara apenas os homens casados com filhos, em 1865. Em outras cidades, como Sorocaba, os tropeiros não chegavam com as mercadorias, evitando passar por ali, como denunciado abaixo:

Depois de uma secca extraordinária, graças a Providência, o dia de hontem foi todo elle chuvoso, e o de hoje promete sel-o. Há, portanto, esperança de não morrermos á fome, presentemente, porém os gêneros alimentícios conservão um preço alto; porquanto os nossos patrícios com medo do recrutamento não vem á cidade. O feijão

10. Os dados do gráfico foram retirados dos preços na praça do mercado de São Paulo, de o jornal *Correio Paulistano*. Por vezes, havia mais de um preço para datas diferentes de um mesmo mês. Nós fizemos, então, uma média dos preços do mês, a fim de poder ilustrar a oscilação dos preços em gráfico. Os meses de Dezembro de 1862 e Fevereiro de 1863 não contavam com os preços do alimento no jornal, por isso a grande oscilação, que não quer dizer que o preço do alimento tenha caído a zero. Além disso, há pouca possibilidade de ter havido falta de feijão nesses meses, uma vez que não houve reclamações, nem avisos de falta.

Circulação de mercadorias na província de São Paulo: o problema de abastecimento ligado ao recrutamento forçado durante a Guerra Tríplice Aliança contra o Paraguai (1864-1870)

está a dez mil réis por alqueire, para quem compra dos muito poucos patricios, que por velhos, ou casados com filhos se animão a vir a cidade (*O Diário de São Paulo*, edição de 19 de setembro de 1865)<sup>11</sup>.

Ao observarmos os gráficos 4 e 5, vemos que os preços nas cidades de Santos e São Paulo aumentam em alguns períodos, se compararmos aos gráficos anteriores. Podemos relacionar os períodos de aumento (mais claros no gráfico relativo a São Paulo<sup>12</sup>) aos auges do recrutamento na província: os anos de 1865 e 1867. Em 1865, contamos com a seca para o aumento dos preços, para além do recrutamento. No entanto, em 1867 não há registros de secas na província. A única novidade na cidade de São Paulo é a Praça do Mercado, inaugurada em março desse mesmo ano. Nesse caso, o aumento dos preços poderia ser atribuído a impostos cobrados para se comercializar na região, se não tivéssemos como contra-argumento o aumento dos preços na cidade de Santos. Apesar de não estar retratado no gráfico, na cidade portuária, o preço de alqueire de feijão, em finais de 1867, varia entre 5\$700 e 8\$000 réis.



Fonte: *Correio Paulistano*, edições de novembro de 1865 a junho de 1867.

11. Relato referente à cidade de Sorocaba, na Província de São Paulo.

12. O gráfico referente à cidade de Santos foi apresentado em menor escala, uma vez que, por não haver um padrão de medida de volume comum para o feijão, publicava-se os preços, por vezes em *saccos*, outras vezes em alqueires, e outras ainda em arrobas. Desse modo, fica difícil calcular as oscilações de preços, já que não conseguimos encontrar ao certo a correspondências entre essas medidas no Brasil Imperial.



Fonte: *Correio Paulistano*, edições de agosto de 1865 a outubro de 1867.

Além disso, há vários meses nos quais nos deparamos com a falta do produto nessas cidades. Foi o caso dos meses de março a maio de 1866 e de julho de 1866 a abril de 1867, em Santos, cidade que sofreu com a falta de feijão preto, tendo-se que optar pelo mulatinho, o qual normalmente era mais caro do que o preto e chegava em menor quantidade. Já em São Paulo, onde o preço se equivale a zero, significa que não conseguimos encontrar o valor do gênero no jornal consultado, sem indicações de haver falta na cidade. No caso de Santos, os valores encontram-se muito maiores, pois os preços no período passam a ser publicados por *saccos*, o que corresponde a aproximadamente seis vezes um alqueire.

Por fim, observamos em São Paulo, durante o maior período de recrutamento para a guerra (os anos de 1865 e 1867), uma variação de 8\$500 a 2\$750 por alqueire, enquanto em Santos a variação é de 20\$000 e 7\$750, por *sacco*, o que corresponderia a, aproximadamente, uma variação de 3\$300 a 1\$291 por alqueire.

### Considerações finais

A conjuntura da guerra da Tríplice Aliança, ao contrário das guerras anteriores que o Império havia travado, fez com que muitos dos homens da província fossem impedidos de continuar suas vidas normalmente, já que foi preciso mobilizar um contingente de homens nunca antes previsto. Desse modo, foram retirados de suas ocupações, para ir à guerra, tropeiros e guardas nacionais, que, por sua vez, também eram em grande parte pequenos produtores de gêneros alimentícios. Os recrutados

procuravam trabalhos sazonais em lugares de difícil acesso, ocupando-se de abrir matagais e construir estradas. Parte dos tropeiros também procurou se proteger ao evitar locais de maior recrutamento em suas rotas. Ou ainda havia carreiros que não conseguiam chamar homens para sua equipe de viagem, pois receavam o recrutamento. Com isso, a atividade da pequena lavoura é afetada, assim como a distribuição de víveres nas cidades da Província:

Todos sabem que a pequena lavoura é que faz abundar o feijão, milho, arroz e toucinho; e esta lavoura é sustentada por braços livres, e estes braços estão na maior parte na guarda nacional e policial. Estes homens (...) acham-se homicidiados pelas matas em consequência das designações para Matto Grosso Itapura (...). (*O Diário de São Paulo*, edição de 23 de Dezembro de 1865).

Ao analisar o preço do feijão em algumas cidades da província, observamos que as cidades menores pareceram ter sido mais afetadas pelo aumento dos preços. Quando os preços usuais antes da guerra variavam entre 3\$000 para o feijão, \$500 para o milho, 1\$000 para o arroz e 3\$000 para o toucinho, nas cidades de Araraquara, Brotas e São Carlos do Pinhal, após a guerra os preços sobem para 10\$000, 2\$000, 6\$000 e 5\$000, respectivamente, quando encontra-se esses produtos.

Santos, importante cidade portuária e entreposto comercial, sofreu pontualmente com a alta dos preços nos primeiros anos e, em seguida, no ano de 1867. Os preços mais altos poderiam estar relacionados aos momentos de maior recrutamento na província, os anos de 1865 (logo ao estourar a guerra) e 1867 (quando se vê que a guerra está longe de acabar e recorre-se a novas levadas de recrutamento na província)<sup>13</sup>. Porém, a pior consequência em Santos foi a falta do feijão, produto analisado neste artigo. Em alguns meses, chegava-se a encontrar somente o feijão mulatinho, mais caro na época. Do mês de outubro até metade do mês de novembro de 1867 não há feijão na cidade, sendo que, nesse caso, não podemos atrelar essa falta à seca.

Em São Paulo, não se teve notícias de falta do grão, mas a média de preços subiu razoavelmente, se compararmos aos anos anteriores. As altas correspondem, assim como em Santos, aos períodos de seca e maior recrutamento na província. Desse modo, observa-se que houve efeitos da guerra no abastecimento e nos preços dos gêneros alimentícios – mesmo que não consigamos calculá-lo com exatidão. Sentia-se, portanto, os efeitos do conflito na província de São Paulo.

13. Vê-se que o ano de 1865 apresenta preços muito maiores para o feijão, que também pode ser explicado pela seca que ocorrera na província, juntamente à prática de recrutamento que afetara as lavouras.

### Fontes consultadas

- O Correio Paulistano para os anos de 1862 a 1867, disponível na hemeroteca da Biblioteca Nacional.
- O Diário de São Paulo para os anos de 1865 a 1868, disponível na hemeroteca da Biblioteca Nacional.
- MATTOS, J. M. Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa pelo Ministro e Secretário dos Negócios de Guerra. Rio de Janeiro, Typographia Universal Larmmert, 1864.

### Referências

- CASTRO, J. B. A guarda Nacional. In: S. B. Hollanda, *História Geral da Civilização Brasileira* (Vol. VI). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- COSTA, W. P. *A espada de Dâmocles: o Exército, a Guerra do Paraguai e a crise do império*. São Paulo: Hucitec/Unicamp, 1996.
- DE SOUZA, H. I. *Contos Amazônicos*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- DORATIOTO, F. *Maldita Guerra. Nova História da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- FIGUEIRA, D. *Soldados e negociantes na guerra do Paraguai*. São Paulo: Humanitas FFLCH-USP, 2001.
- GRAHAM, R. *Clientelismo e política no Brasil do Século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.
- LAMOUNIER, M. L. Agricultura e mercado de trabalho: trabalhadores brasileiros livres nas fazendas de café e na construção de ferrovias em São Paulo, 1850-1890. In: *Estudos Econômicos*, 37, nº 2, pp. 353-372, abril-junho de 2007.
- SALLES, R. *A Guerra do Paraguai: escravidão e cidadania na formação do exército*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- TAUNAY, A. E. *A Retirada da Laguna*. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1921.

# O vencedor: a relação entre jogos de azar e corrupção no contexto da América

Lucas Fernandes da Costa\*

## Introdução

O delito, compreendido como conduta humana tipificada<sup>1</sup>, muda constantemente de aspecto. Concomitantemente a modos de vida socioeconômicos, políticos e culturais de cada época, surge uma criminalização característica do momento histórico, que, semelhante ao cotidiano das sociedades, cede a mudanças temporais e estruturais. A criminalidade moderna, assim, pode ser caracterizada pela urbanização enquanto caráter anônimo das relações humanas, falta de transparência das situações, fracasso dos controles sociais e informacionais e pelas grandes concentrações de poder político e econômico, especialização profissional, domínio tecnológico e estratégia global<sup>2</sup>.

A globalização, nesse sentido, se apresenta, então, de forma mais visível, a partir de aspectos como a flutuação de moedas, a dicotomia entre a criação de empregos e desemprego, a crescente concentração de riquezas local e global, a atenuação das diferenças culturais e, ainda que de uma forma, aparentemente, paradoxal, o surgimento de grupos formados ao redor de um núcleo cultural comum, no qual a ação é valorizada na constituição de movimentos tidos como nacionalistas<sup>3</sup>. Hoje, é possível sabermos

---

\* Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina (Prolam-USP). E-mail: lucas.fernandes.costa@usp.br

1. Víctor Gabriel Rodríguez compreende que “na teoria do crime, o papel da *tipicidade* é o de protagonista. Muito mais do que uma mera figura descritiva, no Direito Penal esse conceito agrega linguagem, valores e desvalores, relação com a norma jurídica e com a ação humana, além de disputar espaço com a antijuridicidade e a própria culpabilidade. Formar uma ideia a respeito do *tipo penal*, da *tipicidade* e da *adequação típica* é, portanto, ir para muito além de compreender uma norma jurídica em geral. Trata-se de conhecer – uma *unidade linguística* específica do Direito penal”. *Fundamentos de direito penal brasileiro: lei penal e teoria geral do crime*. São Paulo: Atlas, 2010.
2. Nesse sentido, cf. Garcia Barroso, Casimiro. *Interpol y el Procedimiento de Extradición*. Publicación del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid: Edersa, 1982, p. 13-ss; Climard-Quinney. *Criminal Behavior Systems*. 2ª ed. New York: 1973, p. 56-ss; Thorward, Jürgen. *Crime and Science*. 4ª ed. New York: p. 93-ss, 1981.
3. Oportuno pontuar que, em 2000, relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI) indicou quatro aspectos básicos da globalização, tendo como base o observado no último quarto do século XX, deixando de pontuar, porém, o uso dos meios eletrônicos de comunicação como um dos componentes do processo de globalização. O relatório indica como aspectos básicos: (1) comércio e transações financeiras intercontinentais; (2) movimento de capital e de investimentos entre os países; (3) migração

a distância entre nós e quaisquer pessoas ao redor do mundo pelo *Google Maps*, bem como nossas afinidades pessoais e profissionais, opiniões e gostos audiovisuais, através de plataformas como *Facebook e Instagram, LinkedIn, Twitter e Youtube*. Para além da aproximação, os meios eletrônicos de comunicação nos possibilitam o compartilhamento de conhecimento disseminado e a comunicação fácil e instantânea que, por analogia, vizinhos trocam entre si em breves encontros casuais da realidade urbana, diversificada e anárquica, mas que, ao mesmo tempo, agrega um conhecimento que apresenta *valor-utilidade*.<sup>4</sup>

A partir da combinação de numerosos recursos computacionais da informática, com o potencial comunicativo da internet, as tecnologias de informação e comunicação inauguram, não apenas novos instrumentos mediadores da relação do indivíduo com o mundo, como, também, uma nova dimensão regida por entidades puramente digitais, denominado ciberespaço. Este, também chamado de rede, representa o palco principal, no qual múltiplas formas de socialização de indivíduos *online* se realizam e se desenvolvem. Esse fenômeno traz consigo a emergência de uma nova modalidade cultural, no âmbito relações interpessoais, e é permeada pelos recursos e aplicativos característicos dessas tecnologias, a *cibercultura*. (Levy, 1999, p. 17-ss).

O jogo eletrônico do século XXI, dentro do universo cibernético, *online*, deixa, então, de ser somente um sinônimo de distração, com o lazer como único objetivo legitimador, se apresentando como forma alternativa de se viver em sociedade, o que, por sua vez, atrai os indivíduos com promessas de viver o impossível, o excêntrico e o (in)imaginado (Cruz Júnior; Silva, 2010, p. 89-104). Há que se destacar, porém, que, para além destas, promessas de potencializar experiências reais e, até certo ponto, aperfeiçoá-las, se mostram aspectos atraentes do universo dos jogos *online*.

Nesse ínterim, damos ênfase à recente discussão sobre a regulamentação dos jogos *online*, como fruto do desenvolvimento dos meios eletrônicos de comunicação, que, para além do objetivo lúdico, são utilizados para a compra de créditos de variadas formas, incluindo remessas de grande porte de dinheiro (mesmo que limitado a dado valor). A prática de lavagem de capitais, antes, vista com recorrência no setor de jogos e casinos legais e com estrutura física, para além dos criminalizados (e, em

---

e movimento de pessoas; e, genericamente, (4) a disseminação de conhecimento. International Monetary Fund, 2000. *Globalization: treaties or opportunity?* 12th April 200: IMF Publications.

4. Nesse sentido, Luiz Olavo Baptista compreende que se a tecnologia surtiu impacto sobre o comércio e as transações financeiras e sobre o movimento de capital e investimentos, mais ainda, teve sobre a promoção da migração e movimento de pessoas, bem como na disseminação, circulação e trocas do conhecimento e da informação. Se quem fala em conhecimento e em informação, também pensa em cultura, o impacto dos meios eletrônicos de comunicação deve ser pautado. Efeitos da Globalização in Paschoal, Janaína Conceição; Silveira, Renato de Mello Jorge (organizadores). *Livro em homenagem a Miguel Reale Júnior*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, p. 375-ss, 2014.

decorrência, marginalizados), mesmo em países com boa regulação, se faz presente nos, então chamados, *casinos online*, dos quais o lavador se utiliza da compra créditos com recursos sujos para, então, declarar *novos e limpos* valores como se ganhos em jogos na *internet*. (Cruz Júnior; Silva, 2010, vide nº 107).

### **Considerações sobre a regulamentação dos jogos de azar**

Atualmente, vivemos um paradoxo no que tange à regulamentação de jogos esportivos: por um lado, temos a consagração da autonomia dos institutos relacionados à organização e ao funcionamento do desporto, isto é, de suas entidades dirigentes ou de associações pertinentes, com exigência prévia de esgotamento da Justiça Desportiva relativa às disciplinas e às competições, em caráter administrativo<sup>5</sup>; e, por outro, a necessidade de intervenção estatal na persecução penal aos delitos praticados por organizações criminosas que se valem de jogos esportivos, alguns, tidos como “de azar”, para perpetuarem atividades econômicas lucrativas. (De Sanctis, 2010, p. 15).

Entende-se que a chamada indústria do espero é um dos setores que têm atraído a delinquência com a finalidade de lavar capital oriundo de toda a sorte de ilícitos. Nesse sentido inusitado, observa-se que a criminalidade tem uma razão de ser, qual seja, os controles que têm sido exigidos em cumprimento às orientações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) para obstaculizar a lavagem de dinheiro fizeram com que se buscassem novos mecanismos para tanto, sem contar que o mercado financeiro global e o desenvolvimento das tecnológicas de informação, como veremos no decorrer deste trabalho, têm, gradualmente, impulsionado a dita “economia do submundo do crime”, entendendo as viabilidades lucrativas das práticas de crimes econômicos. (De Sanctis, 2010, p. 15-16).

Dada essa perspectiva, constatam-se evidentes riscos para diversos setores, públicos e privados, de serem contaminados, determinados, em termos decisórios, e administrados por dinheiro ilícito ou mesmo por pessoas que se valem dele em benefício próprio. Numa visão simplória, os jogos esportivos, inclusive os próprios jogos de azar, são vistos como administrados e controlados por agentes de boa-fé, empresários

5. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, o artigo 217 observa, *in verbis*: “É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados: I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento; II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento; III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional; IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional. § 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei. § 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final. § 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social”.

pequenos ou grandes. Entende-se que essa perspectiva não pode mais ser aceita a partir do momento em que diversos casos apresentam prejuízos nocivos à sociedade civil e à própria Administração Pública, a partir de crimes econômicos, os chamados *white-collar crimes*, como a lavagem de dinheiro, a organização criminosa e a própria corrupção política em dadas circunstâncias. Essa percepção inocente, em que se recusa a visão de aquilatação da origem dos recursos destinados ao esporte, da existência real da apropriação destes pelo crime organizado, acaba por ameaçar o próprio Estado. (De Sanctis, 2010, p. 16).

Nesse sentido, nos voltamos às casas de jogos, em que analisamos a questão dos bingos, dos casinos e das loterias, que volta e meia, ora são objeto de persecução penal, ora de decisões judiciais favoráveis à sua prática, demandando, assim, análise particular com relação às possibilidades de lavagem de dinheiro a partir das atividades que se desenvolvem nesses estabelecimentos.

#### **A relação entre corrupção e jogos de azar a partir dos crimes de lavagem de dinheiro e organização criminosa**

Entende-se que o estudo das atividades das Casas de Jogos, como cassinos, bingos e loterias é de extrema importância dada a sua disponibilidade, por vezes, tida como vulnerável à exploração criminosa, podendo ser individual, mas, geralmente, por organizações. No Brasil, por exemplo, merece destaque a permissão de bingos voltados a estimular a prática esportiva em face de seu vínculo a agremiações conhecidas. Foram observados intensivos pagamentos com dinheiro em espécie, com a possibilidade de trocas de fichas por dinheiro ou por cheques, operações escambiaristas e intensa busca por turistas, muitos, beneficiados mediante certas cortesias, como hospedagem e alimentação, fazem com que essas atividades tenha uma equivalência com as instituições financeiras, por vezes, em termos de movimentação de caixa. (De Sanctis, 2010, p. 21).

Essa movimentação de recursos, somada à de pessoas, apresenta uma necessidade de rígida transparência para que se evite a sua utilização e administração pelo chamado crime organizado. Nesse sentido, uma importante questão aventada no que se refere a casinos para clientes associados, concebidos em cruzeiros marítimos, provoca discussões acerca da competência para que se aprecie eventual atividade ilícita: do local onde o navio está registrado ou de onde opera/visita. Há países que apresentam regulamentação específica, o que pode se resolver numa ausência de atuação jurisdicional, abrindo margem à prática criminosa. Outra, além dessa, é a dos jogos *online*, que enseja estudos sobre como se pode regulamentar melhor a questão e submetê-la a controles oficiais de lavagem de dinheiro, corrupção política e organização criminosa. (De Sanctis, 2010, p. 21-22).

Frisa-se que as casas de jogos com contas bancárias institucionais não estão, necessariamente, sob controle e fiscalização quando permitem a transferência ou depósito de fundos por meio de doleiros ou de atividades extrabancárias. Nota-se, ainda, em especial no Brasil, a escassa existência de autoridades legitimadas ao controle desse tipo de atividade econômica, circunstância que constitui alto fator de risco de lavagem de dinheiro no país. Sendo assim, constatamos que não há uma troca efetiva de informações relevantes entre as autoridades incumbidas da fiscalização dessa prática negocial, muito menos uma definição expressa de que órgão seria competente para o compartilhamento dessas informações em espécie. Nesse sentido, isto poderia, com segurança, levar à comunicação de operação suspeita de apenas um ou alguns atos isolados à Unidade de Inteligência Financeira local, no Brasil, o COAF, o que acarretaria, assim, uma limitada eficácia a partir do momento em que o conjunto de certas práticas diluído em diversas bandeiras de casinos, não levaria ao conhecimento do ilícito integralmente, verificável, apenas, pela análise do conjunto da atividade negocial eleita. (De Sanctis, 2010, p. 22).

Podemos medir quantitativamente, em números, a importância das casas de jogos como setor econômico. Foi estimado que os negócios em casinos renderam, em 2006, mais de 70 bilhões de dólares, sem contar os ganhos decorrentes da proliferação dos sites de jogos *online*, que foram estimados, em 2010, em 25 milhões de dólares. Mesmo em países que regularam, num primeiro momento, de maneira adequada tal setor, ainda existem registros de lavagem de dinheiro. Entende-se que para que se evite o seu uso pelo crime organizado, é importante que se compreendam os métodos utilizados para a lavagem de recursos ilícitos, as vulnerabilidades do setor e o reforço da capacidade de troca de informações vitais entre autoridades estrangeiras.<sup>6</sup>

O Relatório do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)<sup>7</sup>, publicado em março de 2009, pontuou a existência de uma série de comunicações sobre atividades suspeitas relacionadas às casas de jogos, observando a facilidade de conversão do dinheiro obtido de maneira ilícita a partir de transações eletrônicas ou dinheiro em espécie por meio de jogatinas. Podemos tomar como exemplo, tanto no caso de *buy in*, quanto no caso de *cash out* é possível a troca de valores: no primeiro, há a conversão de dinheiro em fichas, bilhetes ou créditos com o objetivo de se iniciar o jogo, enquanto, no segundo, o inverso, isto é, a substituição das fichas, bilhetes ou créditos em dinheiro,

6. Vide: Overview of Gaming Worldwide, Casino City, *Global Gaming Almanac*, 2007. Disponível em: <<http://casinocitypress.com/GamingAlmanac/globalga-mingalmanac>>. Também, Gaming Data Report: Global Internet Gambling Revenue Estimates and Projections, Christiansen Capital Advisors, 2005, <<http://www.cca-i.com>>.

7. Cf. *Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector*, march 2009. Disponível em: <<http://www.gafi-fatf.org>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

em cheques-casino, créditos em contas ou transferência de fundos para outros casinos. (De Sanctis, 2010, p. 22-23).

Nessa toada, temos a possibilidade de conversão do chamado bilhete TITO (*ticket in/ ticket out*), sistema a partir do qual se permite que uma máquina de jogo aceite notas ou bilhetes com créditos impressos nele, o chamado *ticket in*. O chamado TITO também imprime bilhetes que contêm créditos quando o jogador deseja quitar a máquina de jogo, o tido *ticket out*. Nessa situação em específico, o jogador pode trocar o bilhete por dinheiro no caixa do estabelecimento ou reutilizá-lo em outra máquina. Mostra-se importante o dimensionamento do problema e o estudo dos métodos utilizados para a lavagem de recursos sujos. Em face dos controles que estão cada vez mais estabelecidos e a facilidade em se lavar recursos, as casas de jogos são frequentemente visadas por organizações criminosas para sua exploração ilícita mediante o domínio das operações ou da aquisição dos próprios estabelecimentos, o que lhes permite a consecução de furtos e fraudes, para além da própria lavagem. (De Sanctis, 2010, p. 23-24).

A continuidade, não apenas das atividades econômicas exploradas pelas casas de jogos, como, também, pelas criminosas, demanda, como elemento essencial, a confiança do cliente na instituição, em especial, nas possibilidades de *vitória e ganho efetivo* a partir dos jogos. Esse panorama é a razão pela qual as autoridades buscam, a partir de sua intervenção, viabilizar uma condução dos jogos por meio da sua aprovação dentro de critérios de regras específicas e da exigência de uma gestão fiscalizada que garanta um padrão de segurança elevado, para além de mecanismos de controle e supervisão. Em contrapartida, na mesma hipótese de alto grau de sofisticação, fiscalização e segurança, as casas de jogos tendem a ser tidas como atrativas aos criminosos que não sintam temor por sua atuação pessoal ilegal. (De Sanctis, 2010, p. 24).

O paradoxo se apresenta nesse ponto: a confiabilidade de uma casa de jogos, não apenas para os clientes, como para as próprias autoridades estatais, abre margem à execução de atividades ilegais que, quando bem estruturadas, mascaram os ilícitos por trás de uma aparente segurança, fundamentada controle e fiscalização, supostamente efetivos.

### **Regulamentação dos jogos de azar no contexto latino-americano: os modelos colombiano, argentino e uruguaio**

No Brasil, antes de discutirmos o papel dos jogos *online* dentro da estrutura de corrupção política a partir da lavagem de dinheiro, é necessário darmos um passo para trás e, saindo da realidade virtual, observarmos, com atenção, o cotidiano concreto. São recorrentes as notícias de que a loteria brasileira, oficial, promovida pela “Caixa Econômica Federal”, seja, reiteradamente, utilizada para lavagem de

dinheiro<sup>8</sup>. Por hora, em linhas introdutórias, não nos cabe a descrição integral de como se dá esse processo de branqueamento de capital, mas, *grosso modo*, implica a compra de bilhetes premiados pelo agente que deseja lavar dinheiro, principalmente advindo de corrupção<sup>9</sup>.

Desse ponto, surge a viciada discussão sobre a regulamentação (descriminalizadora) dos jogos de azar no país. Dentro da qual, compreendemos, de início, dois desafios a essa realização, levando em conta o contexto fático caracteristicamente brasileiro: a ausência de previsões regulatórias de cunho prudencial; e a dificuldade de serem traçadas medidas aptas a atingir o objetivo de equilibrar questões de saúde pública (na questão do jogo de azar, o caso do jogo patológico ou *ludomania*)<sup>10</sup>, da própria estrutura de corrupção política e lavagem de capital público, dentro da qual se insere o problema da captura<sup>11</sup> de agentes públicos, diminuindo custos e maximizando benefícios. (Ragazzo; Ribeiro, 2012, p. 625-650).

No contexto de formação histórico-cultural latino americano, compreendemos as regulamentações colombiana, argentina e uruguaia como passíveis de inspirar e fundamentar um modelo brasileiro sobre a prática de jogos de azar, levando em conta,

---

8. No Brasil, a Lei Federal n.º 9.613/98, Lei de Lavagem de Capitais, se apresenta como importante ferramenta no combate à corrupção que reside, especificamente, em sancionar penalmente, a lavagem de dinheiro. Vale destacar que a inovação presente no diploma legal, quanto à possibilidade de supressão da pena ou sua redução, bem como regime de cumprimento menos gravoso, caso o autor ou partícipe colabore com as autoridades, fornecendo esclarecimentos que permitam a apuração das infrações penais, identificação de outros agentes ou localização de bens objetos do crime, pauta o debate dos malefícios e benefícios da delação premiada dentro da própria estrutura de corrupção política. Cf. Leite, Glauco Costa. *Corrupção política. Mecanismos de combate a fatores estruturantes no sistema jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, p. 81-82, 2016.

9. Notório é o caso, por exemplo, do ex-deputado brasileiro João Alves, acusado de desvio de milhões de reais do orçamento público, justificou, perante Comissão Parlamentar de Inquérito, o acúmulo de sua fortuna pelo seguinte argumento: ganhara 221 vezes na loteria. Vide notícia do Jornal Folha de São Paulo, de 114.11.2004, disponível na internet: “João Alves ficou conhecido como um dos “anões” do escândalo de roubo de recursos do orçamento da União, em 1993. Na época ele pertencia ao PPR (hoje PP). A CPI do Orçamento descobriu um esquema envolvendo o então deputado federal e ‘laranjas’ que atuavam em seu nome. Ele renunciou no dia 25 de março de 1994 para escapar da cassação e da perda de direitos políticos, mas não voltou a se candidatar. *Para justificar o seu alto padrão de vida, alegava ser um ganhador contumaz de loterias – teriam sido 221 prêmios.*”

10. Nesse sentido, cf. Oliveira, Maria Paula Magalhães Tavares de; Silveira, Dartiu Xavier da; Silva, Maria Teresa Araujo. Jogo patológico e suas conseqüências para a saúde pública. In: *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, v. 42, n.º 3, p. 542-549, jun. 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102008000300022&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102008000300022&lng=pt&nrm=iso)>. acesso em 23 jul. 2018.

11. Sobre a Teoria da Captura, vide: Skelcher, C.. Public-private partnerships and hybridity. In: Ferlie, E., Lyn, L., Pollitt, C.. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University, p. 347-370, 2005.

com ênfase a sua instrumentalidade dentro da estrutura de corrupção política, no que tange à lavagem de capital público.

A Constituição Política da Colômbia de 1991, em seu artigo 336, outorgou ao Estado a exploração do Monopólio Rentístico dos Jogos de Sorte e Azar, ou seja, concede a possibilidade exclusiva de obter rendas para o funcionamento desta atividade; que deve ser destinado a um propósito social predominante. Além disso, não limitou as possibilidades de exploração a certos jogos. A Constituição tornou-se, então, o guia para o desenvolvimento normativo e organizacional que deveria impulsionar o Estado colombiano a intervir no setor dos jogos de sorte e acaso. O monopólio da renda é uma exceção ao regime econômico geral da Constituição, uma vez que a renda obtida sob esse valor deve ser usada para fins de utilidade social. O Governo tem o poder de propor seu próprio regime para a exploração do monopólio sobre a receita obtida a partir de jogos de azar, isto é, uma lei ordinária de iniciativa governamental que define a organização, administração, controle e exploração do monopólio (Lei 643 de 2001), além do destino específico desses recursos (Direitos de exploração) ao financiamento de serviços públicos de saúde.<sup>12</sup>

Quando os jogos de sorte e azar forem operados por meio de terceiros, por contrato de concessão ou por autorização, a dependência ou entidade autorizada para a administração do respectivo jogo receberá, como Direitos Operacionais, um percentual da receita bruta de cada jogo, exceto pelas exceções que a Lei do Regime Próprio estabelece. Estes Direitos de Exploração são coletados e transferidos para as contas que gerenciam os recursos para serviços públicos de saúde. De acordo com a Lei de Regime Próprio (Lei 643 de 2001, cap. VI) são administrados pelo Governo Nacional os jogos localizados (como casinos e salas de bingo), jogos “novelados” (o caso das loterias *online*), os jogos de azar esportivos (por exemplo, eventos esportivos, caninos e similares), os jogos promocionais e rifas nacionais (mais de um departamento). A Coljuegos, por sua vez, é uma instituição ligada ao Ministério da Fazenda e Crédito Público, agência governamental responsável pela administração dos jogos nacionais. Entre suas principais funções estão: a emissão de regulamentos nacionais de jogos; auditoria de contratos de concessão de jogos nacionais; avançar processos administrativos sancionatórios; controle da ilegalidade nos jogos nacionais; desenvolver mecanismos que garantam a transparência no funcionamento dos jogos de sua competência; e exigir o cumprimento dos padrões do operador.

As Loterias Departamentais e as Apostas Permanentes, conhecidas como Chance, são jogos de sorte atribuídos ao nível territorial, isto é, aos governos departamentais (Lei 643 de 2001, CAP III e IV). Atualmente, na Colômbia, existem 15 loterias operadas por departamentos e 38 concessionárias de Chance. Os departamentos têm autonomia

---

12. Para mais informações: <[http://www.coljuegos.gov.co/publicaciones/juegos\\_de\\_suerte\\_y\\_azar\\_pub](http://www.coljuegos.gov.co/publicaciones/juegos_de_suerte_y_azar_pub)>.

para outorgar a operação do Chance a terceiros e, por sua vez, têm a obrigação de supervisionar a execução desses contratos; com grande ênfase em garantir o pagamento dos recursos que essas concessionárias devem gerar para financiar os serviços públicos de saúde das regiões. O processo de vigilância contemplado pela Lei recai sobre duas entidades: o Conselho Nacional dos Jogos de Sorte e Chance (CNJSA) e a Superintendência Nacional de Saúde. O CNJSA está ligado ao Ministério da Fazenda e Crédito Público e conta com o apoio técnico e operacional da Secretaria Técnica da CNJSA que faz parte da Coljuegos. Sua função é monitorar o cumprimento da regulação dos jogos territoriais e, por sua vez, tem a missão de desenvolver novos jogos para o nível territorial que aumentem a renda recebida pelo sistema de saúde pública dos departamentos. A Superintendência Nacional de Saúde, por outro lado, conservou as funções de fiscalização e controle sobre as entidades que operam jogos de azar e sorte da ordem territorial. Ou seja, como resultado da vigilância realizada pelo CNJSA, a Superintendência Nacional de Saúde pode intervir e tomar ações corretivas nas entidades que administram os jogos territoriais.<sup>13</sup>

Sobre a Argentina, o primeiro fato a ter em mente é que a regulamentação do jogo é a faculdade de cada província. Isso é porque ela não está incluída no âmbito dos poderes do legislador nacional previsto no artigo 75 da Constituição. Além disso, o Supremo Tribunal argentino em um julgamento em 31 de maio de 1999 determinou que o regime na matéria (incluindo loterias, cassinos, salas de bingo e máquinas caça-níqueis) e suas possíveis infrações não são uma questão federal. Todas as províncias declaram o jogo ilegal, exceto o que é permitido pelas suas leis, com a terceirização por meio de concessões, que permitem aos indivíduos contra o pagamento de royalties às loterias e Institutos Provinciais.

O controle provincial também inclui o de sorteios promocionais, como aqueles oferecidos por uma empresa com a compra de um produto ou serviço. É por isso que em vários anúncios vemos promoção não válida em Córdoba e Mendoza. Eles colocaram isso para evitar o pagamento de impostos muito altos que essas províncias colocam em sorteios que não são loterias oficiais. Com base nessa premissa, foram implantados diferentes modelos de operação comercial, desde a exploração de cassinos pelo Estado – como em vários casos na província de Buenos Aires – até a total privatização da

13. O jogo legalizado levantou US \$ 2,5 bilhões em impostos na Colômbia nos últimos seis anos, contribuindo consideravelmente para o Sistema de Saúde Subsidiado para os cidadãos colombianos. Jogos explorados em cassinos e salas de bingo contribuíram com 60% da receita em US \$ 1,5 bilhão; o jogo *online* também contribuiu com US \$ 43 milhões até maio de 2018 dos 12 operadores legais do país. Juntamente com o florescimento do mercado legalizado, as autoridades colombianas também apreenderam 21.821 jogos sem licença, levando à prisão de 33 operadores ilegais. Um total de 419 sites de jogos ilegais também foram fechados. Fonte: <<https://www.gamblinginsider.com/news/5618/legal-gambling-raises-25bn-for-colombian-healthcare>>.

atividade (ocorrida em Salta durante vários anos até que o governo de Juan Manuel Urtubey revogou a licença da empresa ENJASA). No entanto, o esquema mais difundido ainda é o das concessões privadas em troca de uma taxa e/ou uma série de impostos. (Poore, 2015).

No Uruguai, o chamado *juego de quinielas* se difundiu entre a população do país no início do século passado, a partir da metade da terceira década, se consolidando a prática de tal forma, com muitos envolvidos e quantidades significativas de dinheiro apostado, ainda que não houvesse um arcabouço legal que regulasse as obrigações e direitos dos participantes e, portanto, a possibilidade de que o Estado pudesse controlar tais atividades ou obter qualquer benefício derivado de seus resultados. Nesse sentido, o legislador pátrio concedeu, com a lei de 18 de setembro de 1933, em favor da Administração de Saúde Pública a exploração “*de toda clase de apuesta que se relacione con el juego de lotería, pudiendo realizarla en la forma que considere más conveniente*”. Por meio de sucessivos decretos, o Executivo ordenou o sistema, instituindo agentes que arcariam com a recepção e responsabilidade dos jogos, ainda que, originariamente, a Administração Pública fosse responsável subsidiariamente (Dec. del 2/12/1938, Art. 5.º).

Designados os primeiros Agentes Oficiais de *Quineielas*, começaram a serem apreciados os diversos problemas derivados da exploração da atividade, de difíceis resoluções sem um ordenamento interno que estabeleceria a cooperação entre os Agentes em lugar de uma oposição de interesses. A partir da convicção entre os agentes de que era necessário coordenar esforços para melhor cumprir sua finalidade, deu-se a fundação da Associação de Agentes de *Quinielas* em 14 de Julho de 1939, uma entidade cujo objetivo era justamente para unir e coordenar os esforços de seus membros acolhendo suas iniciativas e projetos que defendem todos os interesses em jogo.

Por causa das dificuldades inerentes ao desenvolvimento da nova atividade, da qual não existiam experiências prévias das quais se inspirar e o desafio intenso e contínuo oferecido pelo tempo durante o qual a atividade era considerada ilegal, começou a se desenvolver a ideia de criar uma cooperativa ou concentração de jogo, como foi originalmente chamado *la Banca*, com o objetivo de racionalizar e melhorar a exploração, atendendo às políticas de transparência estatais. A principal tarefa da *la Banca* é a tomar para si a responsabilidade subsidiária pelo pagamento dos rendimentos gerados pela exploração dos jogos de azar, centralizando a documentação relativa ao aspecto financeiro por parte das casas e se constituir como agente de retenção de impostos que gravam os jogos e transmiti-los à Receita dentro do prazo determinado pela lei.<sup>14</sup>

---

14. Para mais informações: <<http://www3.labanca.com.uy/pages/bqm/historia>>.

## **Conclusão**

Podemos dizer que a implementação de uma estrutura regulatória no que tange ao setor de jogos de azar e, mais especificamente, dos jogos *online* enfrenta desafios a nível particular e geral. O primeiro diz respeito a uma ausência de regulamentação específica que visam à prevenção de práticas criminosas por meio dessa atividade. Há, apenas a proibição da exploração e do estabelecimento da atividade pela Lei de Contravenções Penais. O controle e a fiscalização se apresentam importantes a partir do momento em que se reconhece, não apenas o caráter viciante do jogo, a nível de patologia, como, também, a forma como é utilizado para o cometimento de crimes econômicos nocivos e prejudiciais à sociedade.

O segundo desafio se volta, não apenas aos setores regulados, mas à figura do Estado como vítima em potencial dos crimes cometidos por meio da exploração dos jogos de azar enquanto atividade econômica. Temos, aqui, o desafio real e constante de serem desenhadas medidas de regulação que insistam, não apenas na fiscalização das atividades dos particulares, como, também, nas que, de alguma forma, se vinculam à Administração Pública.

Ao elaborarmos um modelo de regulação, devemos observar a realidade do comportamento dos agentes envolvidos, seja dos usuários da atividade econômica, seja daqueles que a exploram. Além disso, é necessário que estabeleçamos uma cultura de experimentalismo e constante avaliação e atualização regulatória, acompanhando o desenvolvimento tecnológico e social envolvidos.

A discussão a que nos propomos, invariavelmente, acaba recaindo sobre uma série de importantes decisões políticas e jurídicas a serem tomadas pelas instituições competentes do Estado. Entretanto, se faz necessário que os estudos, não apenas sobre a exploração da atividade em casas de jogos, como, também, no universo virtual, se coadunem com a análise da regulação internacional, uma vez que, em tempos de globalização, a cooperação internacional se apresenta como fator fundamental para a implementação de políticas eficazes que cessem o prevailecimento do interesse particular sobre o público, observado em condutas criminosas, danosas a nível econômico e social. A vitória, ao fim, nesse jogo político e jurídico, não deveria se voltar às figuras, nem dos agentes econômicos exploradores, nem dos usuários, mas, sim, à da coletividade que arca com os lucros ou prejuízos socioeconômicos do risco da atividade, bem como dos crimes que se desenvolvem sobre ela.

## Referências

- BAPTISTA, Luiz Olavo. Efeitos da Globalização. In: PASCHOAL, Janaína Conceição; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge (organizadores). *Livro em Homenagem a Miguel Reale Júnior*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2014.
- CLIMARD-QUINNEY. *Criminal Behavior Systems*. 2ª ed. New York: 1973.
- CRUZ JUNIOR, Gilson; SILVA, Erineusa Maria da. A (ciber)cultura corporal no contexto da rede: uma leitura sobre os jogos eletrônicos do século XXI. In: *Rev. Bras. Ciênc. Esporte (Impr.)*, Porto Alegre, v. 32, nº 2-4, p. 89-104, dez. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32892010000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32892010000200007&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 23 jul. 2018.
- DE SANCTIS, Fausto Martin. *Lavagem de dinheiro - Jogos de azar e futebol - Análise e proposições*, Curitiba: Juruá Editora, p. 15, 2010..
- GARCIA BARROSO, Casimiro. *Interpol y el Procedimiento de Extradición*. Publicación del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid: Edersa, 1982.
- INTERNACIONAL Monetary Fund, 2000. *Globalization: treaties or opportunity?* 12th April 200: IMF Publications.
- LEITE, Glauco Costa. *Corrupção política. Mecanismos de combate a fatores estruturantes no sistema jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, p. 81-82, 2016.
- LEVY, P. *Cibercultura*. São Paulo, SP: ed. 34, p. 17-ss, 1999.
- OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVEIRA, Dartiu Xavier da; SILVA, Maria Teresa Araujo. Jogo patológico e suas conseqüências para a saúde pública. In: *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, v. 42, nº 3, p. 542-549, jun. 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102008000300022&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102008000300022&lng=pt&nrm=iso)>. acesso em 23 jul. 2018.
- POORE, Frederico *Cómo se regulan los juegos de azar en Argentina*. Miércoles: eldiario.deljuego.com.ar, jul. 2015. Disponível em <<http://eldiario.deljuego.com.ar/submenuanalisisdelsector/13420-cmo-se-regulan-los-juegos-de-azar-en-argentina.html>>. Acesso em 23 jul. 2018.
- RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RIBEIRO, Gustavo Sampaio de Abreu. O dobro ou nada: a regulação de jogos de azar. In: *Revista de Direito GV*, v. 8, nº 2, p. 625-650. <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322012000200010&lng=p&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000200010&lng=p&nrm=iso)>. Acesso em 23 jul. 2018.

O vencedor: a relação entre jogos de azar e corrupção no contexto da América

RODRÍGUEZ, Víctor Gabriel. *Fundamentos de direito penal brasileiro: lei penal e teoria geral do crime*. São Paulo: Atlas, 2010.

SKELCHER, C.. Public-private partnerships and hybridity. In: FERLIE, E., LYN, L., POLLITT, C.. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University, p. 347-370, 2005.

THORWARD, Jürgen. *Crime and Science*. 4ª ed. New York: 1981.