

Leituras

DE ECONOMIA POLÍTICA

André Bologna de Castro Cardoso

Notas sobre a natureza das crises econômicas em Keynes e Marx

Antonio Pablo Zunino Ruso

Trabajo y desarrollo en el Uruguay post-neoliberal

Gustavo Bonin Gava
Noan Sallati

A emergência e o desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro: conquistas e desafios atuais

Gésia Coutinho Marcelino
Ana Cristina Lima Couto

Pobreza nas unidades da federação brasileira: uma análise com dados em painel (2004-2015)

André Monici Sabino

A evolução da terceirização e a (re)organização do trabalho na experiência brasileira: uma análise do tratamento legal a partir de 1967

33

JULHO 2021 / DEZEMBRO 2022



UNICAMP

le Instituto de
economia

LEITURAS DE ECONOMIA POLÍTICA

ISSN 1415-6245

PATRONOS

Maria da Conceição Tavares, João Manuel Cardoso de Mello, Fernando A. Novais, Mario L. Possas, Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, Luciano Coutinho, Wilson Cano (*in memorian*), José Graziano da Silva.

CONSELHO EDITORIAL

Cleyson Silva dos Santos, Gabriela da Silva Ferreira, Eduardo Gomes Maximiliano, Felipe Vitti de Oliveira, Gabriela Solidario de Souza Benatti, João Paulo Davi Constantino, Julio Cesar Nascimento, Lucas Corrêa, Mayara Davoli Alvarenga, Paloma Almeida Silva, Paulo Ricardo Prates Boitrago, Railene de Souza Veloso

E-mail: leituras.economia@gmail.com

REVISÃO DO TEXTO
Conselho Editorial

EDITORIAÇÃO/NORMALIZAÇÃO
Célia Maria Passarelli

Capa
Bruno Aidar

Apoio Administrativo
Secretaria de Pós-Graduação
Fone: (019) 3521-5713
E-mail: posgrad@3eco.unicamp.br

Divulgação
Instituto de Economia da
Universidade Estadual de Campinas
13083-857 – Campinas - SP
Fone: (019) 3521.5726
E-mail: public@eco.unicamp.br

SUMÁRIO

Editorial	i
Pareceristas	iii
Notas sobre a natureza das crises econômicas em Keynes e Marx	
André Bologna de Castro Cardoso	1
Trabajo y desarrollo en el Uruguay post-neoliberal	
Antonio Pablo Zunino Ruso	23
A emergência e o desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro: conquistas e desafios atuais	
Gustavo Bonin Gava	
Noan Sallati	49
Pobreza nas unidades da federação brasileira: uma análise com dados em painel (2004-2015)	
Gésia Coutinho Marcelino	
Ana Cristina Lima Couto	75
A evolução da terceirização e a (re)organização do trabalho na experiência brasileira: uma análise do tratamento legal a partir de 1967	
André Monici Sabino	93

UNICAMP

Reitor

Antonio José de Almeida Meirelles

Coordenadoria-Geral

Maria Luiza Moretti

INSTITUTO DE ECONOMIA

Diretor

André Martins Biancareli

Diretor Associado

Célio Hiratuka

Ficha catalográfica elaborada pelo Centro de Documentação – Cedoc
do Instituto de Economia da Unicamp

Leituras de Economia Política - n.1, set. 1995-

Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Instituto de Economia (IE).
23,5 cm.

Semestral

ISSN 1415-6245

Revista do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, editada sob a
responsabilidade de seus estudantes de Pós-Graduação.

A partir do número 2, o termo “ano” deixou de ser mencionado, passando a ser adotada,
somente, a numeração sequencial dos fascículos.

Os números 6 e 7 acumulam os meses de junho e dezembro de 1998 e 1999, respectivamente.

O número 8 acumula os meses de junho e dezembro de 2000 e junho de 2001.

O número 9 acumula os meses de junho e dezembro de 2000 e junho de 2001

O número 10 acumula os meses de junho e dezembro de 2002 e junho de 2003.

O número 11 acumula os meses de dezembro de 2003 a dezembro de 2005.

O número 12 acumula os meses de janeiro de 2006 a dezembro de 2007.

O número 21 acumula os meses de dezembro de 2012 a julho de 2013.

O número 24 acumula os meses de janeiro a dezembro de 2016.

O número 25 acumula os meses de janeiro a dezembro de 2017.

O número 33 acumula os meses de jul. 2021/dez. 2022.

1. Economia – Periódicos. I. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

CDD 330.5

CDU 33(05)

Consultoria e normalização bibliográfica:

Célia Maria Passarelli (CRB-8/1925)



Universidade Estadual de Campinas

Instituto de Economia (<http://www.eco.unicamp.br/>) / <http://www.eco.unicamp.br/leituras-economia-politica>

CEP 13083-857 – Campinas, SP – Brasil

Fone: (019) 3521.5726 - E-mail: public@eco.unicamp.br

EDITORIAL

É com imensa satisfação que o Conselho Editorial da Leituras de Economia Política (LEP) apresenta a sua 33ª edição da revista. Gerido por estudantes da pós-graduação do Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), o periódico reúne publicações que têm como objetivo despertar a reflexão crítica na comunidade acadêmica e na sociedade de maneira ampla. As publicações versam sobre temas que dizem respeito à Economia, Desenvolvimento Econômico, Ciências Sociais Aplicadas, História Econômica e áreas afins, englobando doze áreas temáticas da economia: Teoria Econômica; Economia Internacional; Economia Brasileira; História Econômica; História do Pensamento Econômico; Economia Política; Economia Social e do Trabalho; Economia Regional e Urbana; Economia Agrícola, Aplicada e do Meio Ambiente; Economia Latino-americana; Metodologia Econômica; e Economia Industrial.

A 33ª edição da LEP reúne 5 artigos. O primeiro, intitulado “*Notas sobre a natureza das crises econômicas em Keynes e Marx*”, de André Bologna de Castro Cardoso, mostra as visões de crise tanto para John Maynard Keynes, quanto Karl Marx. O autor ressalta que ambos viam o capitalismo como um sistema econômico incapaz de gerar bem-estar coletivo, sobretudo devido às crises econômicas e desemprego. Ressalta-se, contudo, as diferenças entre as teorias keynesiana e marxista para o gerenciamento das crises, sendo que a primeira oferece um arcabouço no qual é possível gerenciar o capitalismo, por meio de políticas públicas. Já para a visão marxista, isso é impossível.

O segundo artigo, “*Trabajo y desarrollo en el Uruguay post-neoliberal*”, de Antonino Pablo Zunino Ruso, realiza uma análise a partir da economia política do Uruguai desde o início dos governos da Frente Amplio em 2005 até 2014, contrastando-a com o período 1990-1999, com ênfase no trabalho. As rupturas e continuidades entre os dois períodos foram estudadas para estabelecer se é possível identificar um modelo de desenvolvimento diferente no segundo período, a partir de uma perspectiva de análise regulatória. O autor aponta que houve uma continuidade entre o modelo dos dois períodos, no entanto, a regulamentação para o período 2005-2014 teve um caráter mais social que levou a uma melhoria significativa na qualidade do trabalho e nos indicadores sociais.

Em “*A emergência e o desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro: conquistas e desafios atuais*”, de Gustavo Bonin Gava e Noan Sallati, analisa a emergência e o desenvolvimento do sistema de proteção social no Brasil, oferecendo um levantamento que se inicia na década de 1920, ainda na República Velha e se estende até a contemporaneidade, apontando que o sistema de proteção social brasileiro está sendo desmantelado de maneira acelerada, o que pode impactar as populações mais vulneráveis e o tecido social do País.

De autoria de Gésia Coutinho Marcelino e Ana Cristina Lima Couto, “*Pobreza nas unidades da federação brasileira: uma análise com dados em painel (2004-2015)*” discorre sobre os impactos da escolaridade média, da desigualdade de renda e das transferências do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a determinação da pobreza no Brasil. Neste sentido, o terceiro artigo desta edição destaca a importância da educação para a redução da pobreza no País.

Em nosso quinto artigo desta edição, “*A evolução da terceirização e a (re)organização do trabalho na experiência brasileira: uma análise do tratamento legal a partir de 1967*”, de André Monici Sabino, apresenta-se uma análise das transformações no mercado de trabalho brasileiro, através do estudo da evolução legislativa e da jurisprudência, com foco no trabalho terceirizado. Partindo do Decreto-lei n. 200/67 até a Lei n. 13.467/2017, o artigo, além disso, analisa a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST) sobre a temática da terceirização no Brasil e seus impactos na Economia Social e do Trabalho.

A trigésima terceira edição da Leituras de Economia Política, cumpre enfatizar, é fruto de todo esforço coletivo realizado pelos autores, pareceristas e pelo Conselho Editorial da Revista, uma equipe sempre empenhada em fornecer um espaço de publicação relevante, com contribuições críticas para o debate dos mais diversos temas. Desejamos, assim, uma boa leitura e esperamos que os textos aqui reunidos estimulem boas discussões.

O Conselho Editorial

AGRADECEMOS GENTILMENTE AOS SEGUINTE PARECERISTAS:

Ana Luiza de Olivera

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais/FLACSO

Ana Monteiro Costa

Universidade Federal de Pernambuco/UFPE

Anita Kon

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/PUC-SP

Bárbara Vallejos Vazquez

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo/FESPSP

Carlos Alberto Suescún Barón

Universidad Nacional de Colombia – UNAL

Ernani Teixeira Torres Filho

Universidade Federal Fluminense/UFF

Gabriel Quatrochi Carvalho

Universidade Estadual de Campinas/Unicamp

Hildete Pereira de Melo Hermes de Araujo

Universidade Federal Fluminense/UFF

Ilze Zirbel

Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina/CESUSC

Pareceristas

Luciana Maria Costa Codeiro

Universidade Federal de Ouro Preto/UFOP

Maria De Lourdes Rollemberg Mollo

Universidade de Brasília/UnB

Rafael Santiago Mendes

Universidade de Ouro Preto

Tania Marta Maia Fialho

Universidade Estadual de Montes Claros/Unimontes

Tiago Camarinha Lopes

Universidade Federal de Goiás/UFG

Notas sobre a natureza das crises econômicas em Keynes e Marx

André Bologna de Castro Cardoso¹

Resumo

Marx e Keynes foram dois grandes pensadores sobre a natureza e os problemas do capitalismo. Ambos viam que esse sistema econômico é incapaz, por si mesmo, de gerar bem-estar coletivo da sociedade, devido às crises econômicas e ao desemprego. Mesmo partindo de elementos comuns, como economia monetária de produção, Keynes e Marx tinham perspectivas diferentes sobre as crises econômicas e, conseqüentemente, sobre a possibilidade de gestão ou não do capitalismo. Se primeiro foi um reformista, o segundo foi revolucionário ao propor que o capitalismo seria um sistema inviável, mesmo que se intervisse nele. O intuito do artigo é mostrar as visões de crise para Keynes e para visão marxista, e como essas diferenças se relacionam com as soluções para resolver a crise, enfatizando que para a vertente keynesiana é possível gerenciar o capitalismo, por meio de políticas econômicas, enquanto para a perspectiva marxista isso é impossível.

Palavras-chave: Marx, Keynes, Economia política, Heterodoxia; Crises.

Abstract

Notes on the nature of economic crises in Keynes and Marx

Marx and Keynes were two great interpreters of the nature and problems of capitalism. Both saw that this economic system, in itself, is unable to generate the collective well-being of society, due to economic crises and unemployment. Even starting from common elements, such as the monetary production of economics, Keynes and Marx had different perspectives on economic crises and, consequently, on the possibility of managing capitalism or not. If the first was a reformist, the second was revolutionary in proposing that capitalism would be an unfeasible system, even if it intervened. The purpose of the article is to show the visions of crisis for Keynes and for the Marxist view, and how these differences relate to the solutions to solve the crisis, in order to emphasize that for the Keynesian side it is possible to manage capitalism through economic policies, while from the Marxist perspective this is impossible.

Keywords: Marx, Keynes, Political economy, Heterodox approaches, Crisis.

JEL: B51, E12, P16.

Introdução

As crises econômicas de 1930 e 2008 trouxeram dúvidas quanto à capacidade do sistema capitalista em se ajustar de maneira automática, como pressupõe a teoria neoclássica, cujo eixo central está no equilíbrio geral walrasiano². Se há essa tendência, por que há crises econômicas profundas e como é possível solucioná-las? Essas são questões que surgiram em virtude desses momentos críticos. Há duas importantes vertentes críticas à autorregulação do livre mercado (*laissez-faire*): 1)

(1) Doutorando em Teoria Econômica no Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: andrebolcardoso5@gmail.com.

(2) A ideia de que o mercado se ajusta de maneira automática reside na flexibilidade de preços, em que excessos de oferta ou demanda são eliminados por alterações nos preços relativos. Nesse sentido, por exemplo, se há um excesso de demanda em relação à oferta, os preços tendem a subir, o que leva a uma redução na demanda e aumento na oferta. Isso passa a se aplicar a todos os mercados, garantindo o equilíbrio geral da economia.

keynesiana³ – tal como proposta por Keynes – e a 2) visão marxista⁴, tal como desenvolvida por Marx e outros autores.

O intuito desse trabalho é apresentar a visão sobre crises econômicas e suas possíveis soluções sob a perspectiva keynesiana e marxista, mostrando algumas convergências no entendimento sobre a natureza do capitalismo, mas cujas propostas de solução são antagônicas. A primeira aponta que o capitalismo, se deixado à própria sorte, não é capaz de alcançar o pleno emprego, visto que podem ocorrer problemas de insuficiência de demanda, que dada a existência da incerteza radical, as quais tornam as expectativas futuras dos agentes negativa, o que, por sua vez, acaba prejudicando o investimento. Como forma de evitar que novas crises surjam, a teoria keynesiana defende a utilização da política fiscal – fundamentalmente, gasto público – e política monetária ativa com o intuito de sustentar a demanda e manter as expectativas de retorno de investimento favoráveis. A atuação do Estado deve estar voltada para a sustentação do lucro macroeconômico e da acumulação de capital. Por isso o caráter reformista do pensamento keynesiano.

Por outro lado, a visão marxista alega que o aumento na utilização de máquinas e equipamentos no processo produtivo em relação à contratação de trabalhadores, constituindo a elevação da composição orgânica do capital, faz com que haja diminuição na base de exploração de mais-valor, de modo que a taxa de lucro tende a se reduzir no longo prazo. A crise, portanto, é inevitável. A solução da crise ocorre por meio da destruição de capital para que se possa reduzir a parte constante do cálculo da taxa de lucro e assim retomar a lucratividade.

Para realizarmos essa discussão, dividimos esse trabalho em quatro seções, além desta introdução e conclusão. Na primeira, discutimos a base teórica do pensamento de Keynes, especialmente, o conceito de economia monetária de produção e demanda efetiva. Na segunda seção, sintetizamos o seu pensamento sobre crise e a adoção de políticas econômicas para minimizá-las e resolvê-las. Na terceira, apresentamos a visão marxista geral de Marx sobre o capitalismo, perpassando pontos principais de *O Capital*. E na quarta seção, discutimos, utilizando como referencial teórico não apenas Marx, mas outros autores ligados ao marxismo e à discussão sobre crises econômicas.

1 Economia monetária de produção: demanda efetiva e volatilidade do investimento

Keynes (1973), em sua construção teórica, parte de uma economia monetária de produção ou empresarial, na qual o processo de produção não se inicia a menos que as expectativas de vendas, trazidas a valor presente na forma de dinheiro, sejam pelo menos iguais aos custos monetários da produção. Essa noção de economia empresarial ou monetária estava posta em Marx, conforme o próprio Keynes (*ibid*) afirma. O autor alemão havia apontado que a economia capitalista não funciona nos moldes de M-D-M, em que se produz uma mercadoria (M) em troca de dinheiro (D) para obter outra mercadoria (M), mas, sim, na fórmula D-M-D', na qual, com uma quantia inicial de dinheiro

(3) A vertente Keynesiana é muito ramificada. Não há, necessariamente, uma correspondência entre algumas de suas vertentes com o pensamento original de Keynes. A rigor, portanto, utilização do termo keynesiano para denominar o pensamento de Keynes e seus intérpretes mais originais pode parecer inadequada. Porém, para fins de simplificação teórica e de redação, utilizaremos o termo keynesiano para nos referir aos escritos da Teoria Geral, assim como os rascunhos dessa obra.

(4) A mesma questão exposta na nota de rodapé n. 2 se aplica aqui. Nesse sentido, utilizaremos o termo marxista para denominar o pensamento original de Marx e dos autores que se alinham com a visão de que o capitalismo não apenas não se autorregula como medidas de política econômica apenas prolongam o problema da queda tendencial da taxa de lucro.

(D), compra-se fatores-de-produção (M) para produzir uma mercadoria visando mais dinheiro ao final do processo (D').

The distinction between a co-operative economy and an entrepreneur economy bears some relation to a pregnant observation made by Karl Marx, – though the subsequent use to which he put this observation was highly illogical. He pointed out that the nature of production in the actual world is not, as economists seem often to suppose, a case of C– M– C, i.e. of exchanging commodity (or effort) for money in order to obtain another commodity (or effort). That may be the stand point of the private consumer. But it is not the attitude of business, which is a case of M–C–M', i.e. of starting with money for commodity (or effort) in order to obtain more money (Keynes, 1973, p. 81).

Em uma economia monetária de produção, a relevância do dinheiro não se restringe apenas a sua função de meio de troca, conforme apresentado pela teoria neoclássica. Desse modo, a moeda não pode ser considerada neutra⁵ tanto a curto prazo quanto a longo prazo, pois ela afeta as decisões de produção e consumo. Isso porque, diante da incerteza, a moeda serve como um ativo a ser retido, como riqueza por excelência, permitindo com que os agentes econômicos a retenham em detrimento das decisões de gastos, os quais são os que geram renda e emprego (Carvalho, 1999).

Os empresários ou capitalistas, em uma economia monetária de produção, não estão interessados em maximizar lucros, de modo geral ou abstrato, mas o objetivo é obter cada vez mais dinheiro. O traço distintivo de uma economia monetária de produção é o papel que a moeda exerce nas decisões dos capitalistas e dos consumidores, mais especificamente dos primeiros. A não-neutralidade da moeda a curto e a longo prazo é o principal elemento distintivo desse tipo de economia.

Dado que o objetivo de uma economia monetária é obtenção de mais dinheiro ao final do processo produtivo por parte dos proprietários de riqueza, as expectativas sobre os acontecimentos futuros exercem impactos importantes sobre as decisões individuais no que se referem ao consumo e ao investimento. Nesse quadro, o papel da incerteza é fundamental. Keynes (1984) argumentou que esta não é uma questão de probabilidade, mas, ao contrário, os indivíduos possuem apenas vagas ideias sobre o que irá acontecer no futuro, sendo a principal delas sobre a evolução de sua riqueza.

Especificamente, ao basear-se em um fundamento tão frágil, ela [expectativa sobre o futuro] a mudanças repentinas. A prática de calma e imobilidade, de certeza e segurança rompe-se repentinamente. Sem aviso prévio, a conduta humana passa a ser dominada por novos temores e esperanças. As forças do desengano podem repentinamente impor uma nova base convencional de avaliação (ibid, p. 172).

A importância da moeda e a incerteza estão fortemente relacionadas em uma economia monetária de produção. Se não há como prever o futuro, os agentes definem relações baseadas em contratos monetários, visando se precaverem de eventos inesperados a longo prazo. Isto permite às partes terem controle sobre os fluxos de caixa futuros, mesmo em um ambiente de incerteza. Esses contratos só serão executados, diante de pagamentos monetários sob lei civil (Davidson, 1994, cap. 6). Dessa maneira, a posse da moeda não é apenas desejável por si mesma (como ativo), mas, também,

(5) A neutralidade da moeda se refere ao fato dela afetar variáveis reais, como investimento, emprego e produto. Se ela é neutra, uma emissão monetária pode levar os agentes a aumentarem o investimento e consumo, elevando o produto, mas, a longo prazo, o único resultado será inflação, visto que se considera o pleno emprego no longo período.

ao fornecer segurança a seus possuidores de que, ao término de alguns contratos, eles poderão liquidá-los sem problemas adicionais⁶.

Partindo da concepção de Keynes sobre uma economia monetária, outro conceito importante é o da demanda efetiva. Este autor (Keynes, [1936] 2012, cap. 3) aponta para a existência de dois preços fundamentais na decisão de investimento dos capitalistas: o preço da oferta, em que o capitalista possui uma certa expectativa de obtenção de rendimentos mínimos para que se ofereça um determinado nível de emprego; e o preço da demanda, o qual representa o rendimento esperado por colocar em funcionamento a sua capacidade produtiva. O ponto de interseção entre oferta e demanda esperadas é o chamado ponto de demanda efetiva, ou seja, aquela em que demanda esperada irá se realizar no momento futuro. O princípio da demanda efetiva em Keynes, portanto, aponta que é o gasto da comunidade em consumo e investimento que gera renda e emprego. Mas, tal decisão de gasto dependerá das expectativas dos possuidores de meios de produção e da riqueza capitalista sobre a demanda futura, isto é, sobre qual será o ponto de demanda efetiva futura.

O conjunto de decisões de gasto determina em cada momento qual será o nível de renda da comunidade. Portanto, o que os empresários estão decidindo gastar agora na produção de bens de consumo e de bens de investimento será a renda da comunidade (Almeida; Belluzzo, 2002, p. 65).

O nível de emprego, portanto, depende da expectativa sobre qual será o volume de gastos em consumo realizados pela comunidade e dos investimentos feitos pela classe capitalista, de modo que a soma desses dois componentes fornecerá a demanda efetiva. Esta dependerá, portanto, da propensão a consumir⁷ e dos incentivos a investir, notadamente, a eficiência marginal do capital⁸, a qual se refere aos retornos aguardados trazidos a valor presente, descontados a taxa de juros vigente, e a taxa de juros (Keynes, [1936] 2012, cap. 11 e 13). Nesse sentido, os capitalistas realizam um conjunto de gastos baseados em expectativas de demanda futura. Se esta for mais baixa, o investimento será menor e, conseqüentemente, o nível de emprego ficará abaixo do pleno emprego.

O investimento é o principal determinante da demanda, do emprego e da renda na economia capitalista (Keynes, [1936] 2012, cap. 3), com o consumo exercendo um papel subordinado. Se os fatores que determinam a demanda efetiva e, portanto, incentivam o investimento, forem insuficientes, então, haverá desemprego involuntário, ou seja, haverá oferta de mão-de-obra superior à demanda por emprego, e o salário real será superior à desutilidade marginal. Além do mais, essa insuficiência de demanda efetiva inibirá o processo de produção, mesmo que o valor do produto seja superior à desutilidade de marginal.

Na realidade, a simples existência de uma demanda efetiva insuficiente pode estancar, e frequentemente estanca, o aumento do emprego antes de se ter alcançado o nível de pleno emprego. A insuficiência da demanda efetiva inibirá o processo de produção, apesar de o valor

(6) “Para essas unidades financeiras, assim como para as famílias e firmas, a posse de moeda atua como garantia contra déficits nos recebimentos de moeda devido a não pagamento em contratos possuídos ou algum mau funcionamento dos mercados financeiros nos quais essas unidades vendem ativos ou tomam recursos emprestados” (Minsky, 2011, p. 96).

(7) Keynes ([1936] 2012, cap.8 e 9) assume que a propensão a consumir é constante ao longo do tempo, pois depende de fatores institucionais e de hábitos da própria comunidade.

(8) A eficiência marginal do capital, como definido por Keynes, é o fluxo de rendimentos futuros esperados trazidos a valor presente, descontados pela taxa de juros. Se essa taxa for superior à taxa de juros, então a eficiência marginal será maior, o que fomentará o investimento; caso contrário, o investimento não será incentivado (Keynes, 2012, cap. 11).

do produto marginal do emprego continuar superior à desutilidade marginal do emprego (Keynes, [1936] 2012, p. 26).

O ponto fundamental é que, ao ser baseada em expectativas acerca do futuro, a demanda efetiva pode ser insuficiente para se contratar um volume de trabalhadores compatível ao pleno emprego. Keynes, dessa maneira, queria demonstrar que, mesmo que os capitalistas estejam maximizando lucros no equilíbrio, isso pode ocorrer em um quadro de desemprego involuntário. A crise nessa perspectiva keynesiana está inteiramente relacionada ao problema da insuficiência da demanda efetiva em uma economia monetária de produção, na qual a moeda e a incerteza afetam as decisões dos possuidores de riqueza.

2 Crise na perspectiva Keynesiana e políticas econômicas

Não se encontra na obra de Keynes uma explicação em definitivo sobre as causas das crises econômicas. Contudo, seu enfoque estava em uma característica marcante de graves crises: o desemprego involuntário. Na teoria neoclássica, a única forma de desemprego possível é o voluntário, em que, dado o salário que permite o equilíbrio entre oferta e demanda no mercado de trabalho, os trabalhadores não o aceitam, optando por ficarem de fora do mercado.

A Grande Depressão de 1929, ocorrida, inicialmente nos Estados Unidos, mas que logo se alastrou ao redor do mundo, mostrou que tal concepção não se aplicava à realidade, pois os trabalhadores desejavam trabalhar, independentemente do salário vigente, visto que precisavam alimentar suas famílias como a si mesmos. Com uma taxa de desemprego nos Estados Unidos atingindo patamares elevados, como até 25% em 1933, não fazia sentido interpretar tal fenômeno como um simples desejo de renúncia ao trabalho por parte dos trabalhadores. É a partir dessa “falha” no pensamento neoclássico que Keynes propôs uma análise sobre os problemas do capitalismo e de como resolvê-los.

Na perspectiva deste autor, conforme discutido acima, o investimento é a variável central de uma economia capitalista. O problema está em sua volatilidade, pois sua realização está assentada em expectativas permeadas pela incerteza sobre como será a demanda efetiva no futuro. O investimento só é colocado em prática, se a ideia de fracasso, por parte dos capitalistas for deixada de lado e se houver um clima social, político e econômico favorável a sua realização.

A teoria pode ser resumida pela afirmação de que, dada a psicologia do público, o nível da produção e do emprego como um todo depende do montante de investimento (...) de um modo mais geral, a produção agregada depende da propensão ao entesouramento, da política das autoridades monetárias em relação à quantidade de moeda, do estado de confiança referente à rentabilidade futura dos ativos de capital, da propensão a gastar, e dos fatores sociais que influenciam o nível dos salários nominais. Mas, entre esses vários fatores, os que determinam a taxa de investimento são os menos confiáveis, pois são eles que são influenciados por novas visões do futuro, do qual sabemos tão pouco (Keynes, [1936] 2012, p. 178).

Quando a incerteza se agrava, em virtude de perspectivas negativas acerca da demanda, as convenções são rompidas e a preferência pela liquidez⁹ se eleva. Esta última deve ser entendida como

(9) Preferência pela liquidez referida aqui como o desejo por parte dos possuidores de riqueza em alocá-la em ativos líquidos, ou seja, os quais possam ser facilmente convertidas em dinheiro. Ativos líquidos podem ser títulos públicos e financeiros, por exemplo, assim como a própria moeda.

escolha por parte dos possuidores de riqueza de como irão alocar seus recursos monetários: se na compra de ativos financeiros, produtivos ou se ficam com moeda na forma líquida (Keynes, [1936] 2012, cap. 13). Em momentos de crise, os agentes buscam reter moeda e outros ativos mais líquidos ao invés de realizarem gastos de investimento. Pela natureza da sua decisão, dada em um contexto de completa incerteza, o comportamento instável do investimento faz a economia oscilar. A perda das convenções sociais leva à preferência pela liquidez (Afonso, 2012, cap. 1), consequentemente, afetando negativamente o nível de investimento compatível com o pleno emprego (ou com um certo nível de emprego mais elevado).

No quadro de rompimento do estado convencional de formação das expectativas, a questão que Keynes procurou levantar foi a da contradição entre o enriquecimento privado e a criação de riqueza para a sociedade (crescimento das inversões em capital real). Procurou demonstrar que a forma assumida pela crise tende a levar ao limite o impulso de enriquecimento privado, ao ponto de torná-lo antissocial devido à paralisia que impõe ao investimento, à renda e ao emprego (Almeida; Belluzzo, 2002, p. 78).

Conforme as perspectivas negativas vão se alastrando pela economia, os possuidores de riqueza devem optar por ficarem ainda mais líquidos. O fato de, em uma economia monetária, a moeda ser um ativo desejado faz com que haja esse “desvio” da produção para a liquidez, causando desemprego involuntário e as crises econômicas. Nesse sentido, esses dois problemas correlatos são frutos de um sistema econômico, em que as decisões fundamentais dos possuidores de riqueza sobre a alocação de recursos se dão em um contexto de incerteza sobre o futuro. Portanto, não há nenhum mecanismo automático que faça com que os capitalistas optem por adquirirem ativos ilíquidos, associados ao investimento produtivo. Ou seja, diante de uma crise profunda, não há nenhum ajuste “natural” que faça a economia capitalista retomar uma trajetória ascendente, tendo em vista a recuperação do emprego e renda.

Carvalho (2008) afirma que um dos problemas centrais da economia, na visão de que Keynes, era a de que o capitalismo deixado por si só não consegue manter um nível de demanda agregada adequado para atingir o pleno emprego. Portanto, diante dessa constatação, o Estado deveria intervir na economia com o intuito de fomentar o gasto da sociedade e com isso eliminar o máximo possível o desemprego involuntário. A insuficiência de demanda agregada, por parte dos gastos privados, faz com que haja necessidade de maiores dispêndios públicos e de uma política monetária expansionista. Com o setor privado retraído, cabe ao Estado a realização de gastos para fomentar a demanda e, consequentemente, melhorar as expectativas futuras de retornos aos capitalistas¹⁰.

No arcabouço proposto por Keynes, as duas principais políticas econômicas capazes de restaurar a demanda efetiva da economia, diante de uma forte crise são a política fiscal e monetária. No que se refere à primeira, a ação governamental não deveria estar focada apenas no curto prazo, mas, também, no longo período. Diante de uma forte crise econômica – como uma Grande Depressão –, o papel imediato do gasto público é a da retomada da demanda efetiva o mais rápido possível, inclusive, sem levar em consideração a forma e a qualidade dos gastos, como expressa na famosa ideia de cavar buracos, de construir catedrais, pirâmides e mansões (Keynes, 2012 [1936], p. 198)

(10) Graças a ele [Estado Grande], a marcha para as grandes depressões é interrompida por vigorosos déficits governamentais que sustentam ou até aumentam os ganhos empresariais. Com a preservação dos lucros, os níveis de emprego são garantidos ou até aumentados (Minsky, 2013, p. 336).

como forma de recuperação da economia. Estes são exemplos extremos e irônicos, mas que indicam que em uma situação grave, qualquer gasto seria válido. Nesses casos mais graves, o que importa é a realização do dispêndio.

Nunca é demais insistir que, no contexto particular da Grande Depressão, Keynes defendia o aumento do gasto público e não dava maior importância para diferenciar sua natureza, pois o crucial naquelas circunstâncias era elevar o gasto e, junto, a dívida do governo (Afonso, 2012, p. 72-73)

Superada a crise, Keynes (1980) argumenta que o objetivo da política fiscal é o de prevenir longas flutuações, por meio de um programa de longo prazo¹¹, cujo papel é a manutenção da demanda agregada em um nível suficiente para melhorar as expectativas dos empresários quanto à eficiência marginal do capital¹². A política fiscal em Keynes, portanto, é um importante instrumento não só para evitar que novas depressões venham a acontecer, como para estimular o próprio crescimento econômico, via aumento da renda e do emprego. O ponto central é que, o Estado pode, por meio da atuação com dispêndio público, ao manter a demanda aquecida, sustentar o lucro macroeconômico e a própria eficiência marginal do capital, criando uma situação favorável ao investimento privado. O intuito da atuação do Estado é sempre manter a dinâmica da acumulação de capital crescente, visando o pleno emprego, ainda que este objetivo não, necessariamente, seja alcançado de maneira permanente¹³.

A perspectiva de Keynes mostra que cabe ao Estado gerir a demanda efetiva da economia, especialmente, em momentos críticos, com o intuito não apenas de resolver uma crise imediata como para evitar que outras aconteçam. O gerenciamento do sistema capitalista ocorre pela chamada socialização do investimento, termo cunhado por Keynes ([1936] 2012) para denominar a coordenação, feita pelo Estado, entre os investimentos públicos e privados, com o intuito de reduzir as expectativas negativas do setor privado. A cura do capitalismo, no pensamento de Keynes, deveria ser buscada pelo controle da moeda e do crédito por uma instituição central, e de um acompanhamento dos negócios, via direcionamento inteligente por parte da sociedade dos investimentos. O Estado funcionaria como importante direcionador das expectativas (Belluzzo, 2016, cap. 10), capaz de minimizar os problemas decorrentes do próprio sistema capitalista.

Por outro lado, a política monetária parte da ideia, como visto, de que a moeda não é neutra nem a curto nem a longo prazo. Por isso, ela é um instrumento importante para sustentar a demanda efetiva e, conseqüentemente, elevar o emprego. Se o desemprego existe, é porque as pessoas desejam moeda, então, a tarefa do Banco Central é emitir moeda, visando não apenas atender a maior demanda

(11) “Se dois terços ou três quartos do investimento são realizados ou influenciados pelas autoridades públicas ou semipúblicas, um programa de longo prazo com caráter estável deveria ser capaz de reduzir o alcance das flutuações a limites muito mais estreitos do que antes, quando o pequeno volume de investimento sob controle público e mesmo quando esta parte tendia a seguir ao invés de corrigir a flutuação investimento no setor estritamente privado da economia” (Keynes, 1980, p. 322).

(12) Superada a crise, em outro contexto, quando muito da oscilação, Keynes introduziu o debate sobre a natureza e a qualidade do gasto público como parte dos esforços para evitar que a depressão voltasse a se repetir e, se isso ocorresse, ao menos para tentar atenuar seus impactos. Nessas novas circunstâncias, o governo gastar em investimento passaria a fazer diferença em relação às demais despesas (Afonso, 2012, p. 74).

(13) Aqui fizemos uma breve síntese sobre a política fiscal em Keynes. Para maiores detalhes ver Afonso (2012) e Carvalho (2008).

por moeda, mas ao elevar sua oferta, reduzir o seu preço ou sua taxa de retorno, que é a taxa de juros (Keynes [1936] 2012).

Isso quer dizer que o desemprego se desenvolve porque as pessoas querem a lua – os homens não conseguem emprego quando o objeto dos seus desejos (isto é, dinheiro) é uma coisa que não se produz e cuja demanda não pode ser facilmente restringida. Não há outro remédio senão persuadir o público de que a lua e o requeijão são praticamente a mesma coisa, e pôr a trabalhar uma fábrica de requeijão (isto é, Banco Central) sob controle do poder público (ibid, p. 213).

Uma política monetária expansionista, a qual permite a redução da taxa de juros, possui um efeito indireto sobre as decisões de alocação dos recursos dos possuidores de riqueza, pois o seu intuito é tornar outros ativos menos líquidos mais atrativos. Assim, aqueles ativos, cujas taxas de retornos, como bens de capital, estavam abaixo da taxa de retorno da moeda, a taxa de juros, se tornam mais interessantes de serem adquiridos.

Assim, a política monetária na abordagem de Keynes não influencia a economia exclusivamente (e talvez nem principalmente) aumentando ou diminuindo a oferta de meios de pagamento, mas sim aumentando ou diminuindo a disponibilidade de ativos líquidos frente às outras classes de ativos. Com isso, a política monetária afeta não apenas a produção corrente, mas também as decisões de investimento e, portanto, as possibilidades reais da economia mesmo no longo termo (Carvalho, 2005, p. 327).

A combinação de uma política fiscal e política monetária expansionistas, com o intuito de tornar atraentes os ativos ilíquidos, são recomendações de políticas econômicas feitas por Keynes para “salvar” o capitalismo, quando o desemprego estiver elevado e o crescimento econômico prejudicado. Não há automatismo no pensamento keynesiano, no sentido de que essas medidas, inevitavelmente, obterão os resultados esperados. Contudo, as chances de crises econômicas mais profundas ocorrerem são menores, quando o Estado exerce um papel mais amplo do que em um arranjo de livre mercado puro.

O que se nota claramente é que a proposta keynesiana não é revolucionária, mas, ao contrário, ela é reformista no sentido de utilizar o Estado e políticas econômicas não para acabar com o capitalismo, mas tentar evitar que as crises se tornem frequentes e graves. Algo bem diferente do que propõe os marxistas.

3 Acumulação e contradições no capitalismo: pensamento de Marx

O objetivo de Marx era estudar o modo de produção capitalista, ou mais especificamente, o capital. Contudo, ele não inicia sua análise pelo capital, e, sim, pela mercadoria. Segundo ele, em todas as sociedades, existem bens feitos para troca, contudo, apenas no capitalismo uma coleção de mercadorias é forma elementar de riqueza (Marx, 2013, cap. 1; Heinrich, 2012, cap. 3). Nesse sistema econômico, as mercadorias são produzidas não para satisfação de necessidades individuais, mas para a generalização de trocas.

A mercadoria possui um duplo caráter: ela é objeto útil e suporte de valor (Marx, 2013, cap. 1). A característica de valor de uso é “natural” à mercadoria, no sentido de que ela gera uma certa utilidade ao seu possuidor. Por outro lado, o valor de troca não é algo natural, mas, ao contrário, só existe em um ambiente social, no qual os produtores produzem, visando a conversão das mercadorias

em dinheiro¹⁴ (Heinrich, 2012, cap. 3). Para que elas sejam efetivadas, faz-se necessário que haja um elemento em comum a todas elas¹⁵ (Marx, 2013, cap. 1). O valor é esse elemento comum às mercadorias. É a sua existência que permite comparar mercadorias diversas e efetivar as trocas. Contudo, qual a base do valor? Marx (2013, cap. 1) aponta a existência de dois tipos de trabalho na sociedade capitalista. O primeiro é o trabalho útil, em que o homem se utiliza das matérias-primas existentes na natureza para produzir bens. É a condição de existência do homem. Podemos deduzir que esse tipo de trabalho existe em todas as sociedades e não é algo específico do capitalismo.

Já o segundo tipo de trabalho é o abstrato, que produz valor. Marx (ibid) argumenta que esse tipo de trabalho abstrai o trabalho concreto de se produzir uma certa mercadoria¹⁶. Segundo Heinrich (2012, cap. 4), o carpinteiro não produz valor como carpinteiro, e, sim, ele produz valor com sua atividade abstraído-a de suas manifestações mais concretas. Esse trabalho abstraído de suas características concretas é denominado por Marx como trabalho abstrato. E este trabalho que origina o valor, ou seja, o trabalho abstrato é substância do valor.

Ressalta-se que esse trabalho abstrato não é algo universal, eterno, existente em todas as sociedades. De modo inverso, é um trabalho despersonalizado ou impessoal, à medida que ele não é feito para satisfazer necessidades concretas e específicas, mas apenas para sua colocação no mercado para ser trocada por outra mercadoria. O trabalho abstrato só pode existir, quando há generalização plena das trocas (Rubin, 1980, cap. 14).

O trabalho abstrato não é apenas trabalho socialmente igualado, isto é, abstraído das propriedades concretas, trabalho impessoal e homogêneo. É o trabalho que só se torna social como trabalho impessoal e homogêneo. O conceito de trabalho abstrato pressupõe que o *processo de despersonalização ou igualação seja um processo unificado através do qual o trabalho é socializado, ou seja, que esteja incluído na massa total do trabalho social*. Essa igualação do trabalho pode ocorrer, mas apenas mentalmente e como previsão, no processo de produção direta, antes do ato de troca. Mas, na realidade, ela ocorre através do ato de troca, através da igualação (ainda que mental e prevista) do produto desse trabalho a uma determinada soma de dinheiro (Rubin, 1980, p. 158. *Itálico do autor*).

É nessa expressão de equivalência que se evidencia o caráter específico do trabalho criador, ou o trabalho abstrato. Este não é, em si, valor, mas, se torna valor de forma cristalizada. Como valor de uso, uma mercadoria é distinta uma da outra, mas como valor, elas são idênticas, pois possuem um mesmo denominador em comum (Marx, 2013, cap. 1). Desse contato entre mercadorias surge dois polos: a forma relativa e a forma equivalente, na qual uma mercadoria expressa seu valor em outra

(14) *“To be a commodity, to therefore have an exchange value in addition to a use value, is not a ‘natural’ property of things, but rather a ‘social’ one: only in societies where things are exchanged do they possess an exchange value, only then are they commodities”* (Heinrich, 2012, p. 40).

(15) *“Certa mercadoria, 1 quarter de trigo, por exemplo, é trocada por x de graxa de sapatos ou por y de sede ou por z de ouro etc., em suma, por outras mercadorias nas mais diversas proporções. O trigo tem, assim, múltiplos valores de troca em vez um único. Mas sendo z graxa de sapatos, assim como y de sede e z de ouro, etc. têm de ser valores de troca permutáveis entre si ou valores de troca de mesma grandeza. Disso se segue, em primeiro lugar, que os valores de troca vigentes da mesma mercadoria expressam algo igual. Em segundo lugar, porém, que o valor de troca não pode ser mais que o modo de expressão, a “forma de manifestação” de um conteúdo que dele pode ser distinguidos (...) Do mesmo modo, os valores de troca das mercadorias têm de ser reduzidos a algo em comum, em relação ao qual eles representam um mais ou menos (Marx, 2013, p. 115).*

(16) Para produzir mesa, a forma e os materiais são diferentes da produção de sapatos, de roupas. Ou seja, esses trabalhos são específicos, levam em conta características determinadas para a produção dessa mercadoria. A ideia do trabalho abstrato é, justamente, abstrair esse caráter específico da produção de mercadorias.

(forma relativa), a qual serve como o suporte para essa expressão (forma equivalente). O corpo da mercadoria equivalente serve como espelho para refletir (expressar) o valor da mercadoria em sua forma relativa (ibid).

Quando todas as mercadorias se relacionam com uma única mercadoria equivalente, esta assume a forma de valor universal, pois ela “empresta” seu corpo para que todas as mercadorias possam expressar seu valor. Como o valor é algo social, a objetividade do valor só ganha expressão na relação social com equivalente geral. A mercadoria equivalente-geral é excluída do mundo das mercadorias, de modo que sua forma corpórea é a expressão mais cristalizada do trabalho humano abstrato. Todas as mercadorias expressam seu valor nessa mercadoria universal.

A forma dinheiro segue quando a forma equivalente se desenvolve até chegar a uma forma geral, aceita como expressão de valor de todas as mercadorias e que tenha reconhecimento social – chama-se dinheiro. A antítese interna de cada mercadoria entre valor de uso e valor de troca se desdobra até chegar à antítese externa entre mercadoria e dinheiro. São limitações simples que fazem a antítese valor de uso e valor se desenvolverem até a separação entre mercadoria e dinheiro, visto que a progressão de suas formas é a busca do valor por uma forma adequada de expressão (Borges Neto, 2002, cap. 1).

Dinheiro é a cristalização social de todo trabalho humano, é a mercadoria geral. Ou seja, é a forma de representação adequada do valor, mas a expressa de modo imperfeito, de modo que seu valor é variável (ibid). O dinheiro, portanto, surge dessa relação entre mercadorias em sua forma relativa e mercadoria equivalente. Nesse sentido, podemos entender o dinheiro como ele é na realidade capitalista e não algo existente em todas as sociedades humanas. Isso porque, o dinheiro surge como a cristalização social ou até mesmo material do trabalho abstrato, o qual só existe em sociedades, nas quais há generalização das trocas e a produção é voltada ao mercado.

Marx (2013, cap. 4) aponta a produção e circulação de mercadorias como ponto de partida do capital. Todo capital entra nesse processo, inicialmente, como dinheiro que se transforma em capital. Dinheiro como dinheiro e dinheiro como capital se diferenciam pela forma de circulação. A fórmula inicial é M-D-M, em que a mercadoria se transforma em dinheiro e depois em uma nova mercadoria. Contudo, há uma segunda fórmula: D-M-D’, em que o dinheiro se transforma em mercadoria e depois em capital (mais dinheiro), tal como, inclusive, percebido por Keynes, conforme apresentado na seção 1.

No processo D-M-D’, o dinheiro é o início e o final do processo, sendo cada vez mais acumulado. Esse movimento de acréscimo de dinheiro ao final do processo é o capital. O capital não é meramente um valor que se acresce, mas um valor que se valoriza por si mesmo, ao comprar força de trabalho como mercadoria (Heinrich, 2012, cap. 3), em um movimento contínuo de D-M-D’-M-D’’ (...). De um lado, na circulação simples, o objetivo é obtenção de valores de uso, ou seja, de mercadorias. Contudo, na circulação do dinheiro como capital, é o dinheiro o próprio objetivo, dado que a valorização do capital existe apenas nesse movimento de repetição, cujo resultado é a contínua obtenção de mais-valor na forma monetária (Marx, 2013, cap. 4).

O capital é valor que se movimenta, mudando de forma com o intuito de se valorizar ao final. A partir desse momento, a análise se depara com uma nova substância social que constitui o valor: ao se tornar capital, o valor adquire uma dinâmica própria e se transforma em substância semovente

e sujeito automático (Borges Neto, 2002, cap. 1). Esse ponto é importante, pois o processo de acumulação de capital ou de valorização do valor é algo inconsciente aos próprios capitalistas, como se adquirisse vida própria. Na esfera da produção, uma soma inicial de dinheiro se torna mais dinheiro ao fim do processo. Surge, então, a questão, por que isso ocorre? O ponto fundamental para entender o capital está na existência de uma mercadoria especial, cujo valor de uso possa ser fonte de valor, ou seja, a de criar valor. Essa mercadoria especial que o possuidor de dinheiro encontra no mercado é a força de trabalho (Marx, 2013, cap. 4).

Para poder vender a capacidade de trabalho como mercadoria, o seu possuidor deve ser livre proprietário do seu trabalho – ou seja, ele deve ser o dono de sua capacidade de trabalhar –, de modo que ele, ao se encontrar com o possuidor de dinheiro, possa vender sua força de trabalho. Nesse sentido, de maneira formal, eles são juridicamente iguais, tal como possuidores de mercadoria na esfera da circulação. O valor da força de trabalho – seu valor de troca – é determinado pelo tempo necessário de sua reprodução, ou seja, é, basicamente, o valor dos meios de subsistência necessários para a manutenção e reprodução em termos médios de sua força de trabalho. Marx ressalta que a relação entre trabalhador e capitalista é um contrato, pois o primeiro aparece – pelo menos, formalmente – como possuidor de sua força de trabalho, como um ser humano livre. Temos uma relação de troca como “qualquer outra”: o capitalista compra a capacidade de trabalho, e o trabalhador recebe um salário por isso.

Como coloca Marx (2013, cap. 5), o capitalista, ao comprar uma determinada força de trabalho, faz com que o trabalhador produza um determinado valor de uso. O processo de trabalho é atividade para um fim, produzir valor maior do que o introduzido no processo. Na relação capitalista, a capacidade de trabalho pertence ao trabalhador que a vende ao capitalista, e o produto pertence ao capitalista e não ao trabalhador.

O ponto central, nessa análise de Marx (ibid), está na diferença entre força de trabalho e o trabalho dispendido, de modo que a primeira é o valor de troca da força de trabalho, enquanto o segundo é seu valor de uso. Para manter sua capacidade reprodutiva, o trabalhador recebe um valor – salário – ao custo de sua reprodução com sua força de trabalho, necessário para se manter vivo e trabalhando durante a jornada de trabalho. Contudo, o capitalista comprou a jornada inteira de trabalho, de modo que o trabalhador realiza seu trabalho em um período acima das horas necessárias para se ele se mantenha vivo. Esse diferencial entre o que ele produz como força de trabalho – valor de uso – e a capacidade de trabalho, ou seja, de se reproduzir a força de trabalho – valor de troca – é a origem do mais-valor¹⁷ (s).

A parte do capital utilizada para pagar salários é denominada da capital variável (v). Assim, os trabalhadores recebem v, mas o valor adicionado por eles é v + s, enquanto a parte do capital destinada à compra de meios-de-produção é denominada de capital constante (c). O valor da massa de mercadorias pode ser expresso em c + v + s. A valorização do capital é resultado apenas do componente variável, pois o capital constante apenas transfere valor à mercadoria (Marx, 2013, cap. 4). O nível de valorização pode ser expresso na relação entre mais-valor e capital variável: s/v,

(17) Por exemplo, das 12 horas que um trabalhador trabalha, ele efetivamente recebe por apenas 6, sendo as outras 6 apropriadas pelo capitalista. Assim, supondo que o capitalista gaste R\$27 para produzir algo e essa mercadoria tenha valor de R\$30, criou-se um mais-valor de R\$3, que foi o trabalho não pago. Assim, o dinheiro se converteu em capital, ou seja, valor que se valoriza. Esse processo ocorre ao mesmo tempo dentro e fora da esfera de circulação.

denominado de taxa de mais-valor. Ela mede a exploração do trabalho e é calculada em porcentagem. Se $s = 40$ e $v = 40$, então a taxa de exploração é 1, ou seja, 100%. Se tivermos, 20/40, então a taxa de mais-valor é de 50% - a exploração diminui, nesse último caso. Essa taxa é uma categoria teórica que visa compreender cientificamente – em termos matemáticos – o processo de valorização do capital (Heinrich, 2012, cap. 4).

Segundo Marx (2013, cap. 10), pode-se aumentar o mais-valor sem aumentar a jornada de trabalho, por meio da redução do tempo necessário para o trabalhador se reproduzir, ou seja, reduzindo o valor da força de trabalho – ao reduzir, por exemplo, o valor dos bens de subsistência. Ou seja, se antes o trabalhador necessitava de 10 horas para conseguir reproduzir sua força de trabalho, com a redução do valor da sua cesta que compõem os bens para sua subsistência, ele só precisa trabalhar 9 horas para se sustentar, mas, como a jornada de trabalho se mantém, o mais-valor recebido pelo capitalista se eleva. Para conseguir essa proeza, é necessária a elevação da produtividade e, portanto, de se revolucionar os métodos produtivos. Assim, o mais-valor absoluto é aquele obtido pelo simples aumento da jornada de trabalho; e mais-valor relativo ocorre, via redução do valor da força de trabalho, decorrente da produtividade¹⁸.

A concorrência exerce um papel fundamental nesse movimento dos capitalistas na busca pela introdução de novas tecnologias para reduzir seus custos. Para que o capital continue se expandindo, as escalas de produção e a produtividade precisam aumentar. A disputa entre capitalistas se torna o elemento catalisador desse processo, pois, aqueles que não adotam ações para diminuir seus custos estão fadados à falência. A introdução de métodos mais sofisticados e mais tecnológicos permite o aumento da mais-valia relativa, elevando exponencialmente as possibilidades de valorização do capital (Sawaya, 2006, cap. 1; Heinrich, 2012, cap. 5).

Se, individualmente, o capitalista não inovar, outro o fará, de modo que aquele que não se movimenta nesse processo irá perder mercado e, conseqüentemente, irá à falência. É a concorrência que impulsiona esse processo contínuo de valorização do capital e introdução de tecnologias.

Thus does competition compel capitalists (always have in mind, “capitalist” refers not necessarily to an owner of capital but to capital per-sonified: see section 4.2) to join in the increase in productivity initiated by another capitalist, even if at an individual level they have no interest in an increasing valorization of capital. The intrinsic laws of capital, such as the tendency toward lengthening the work day and the development of productivity, are independent of the volition of individual capitalist (Heinrich, 2012, p. 108).

Cada vez mais, portanto, os capitalistas irão procurar adquirir máquinas e equipamentos mais sofisticados para fomentar a valorização do capital, por meio do aumento da produtividade. O aumento na utilização de bens de capital na produção, faz com que haja elevação na composição técnica do capital ou a composição orgânica do capital. Esta é definida como a relação, em termos de valores, entre capital constante (c) e o capital variável (v) (Marx, 1980, cap. 9).

O ponto fundamental que Marx (ibid, cap. 9 e 10) procura demonstrar é que a parte variável do capital cresce em menor proporção em relação ao capital constante. Emerge, desse modo, uma forte contradição do capitalismo: os capitalistas adquirem cada vez mais capital constante, visando

(18) Para que o mais-valor relativo seja obtido por algum capitalista individual não basta que ele inove, mas que os capitalistas em geral realizem profundas transformações produtivas para que o valor dos bens de subsistência seja reduzido de maneira geral na economia.

ampliar a produtividade, e, conseqüentemente, diminuem a parte variável, ou seja, contratação de trabalhadores, a qual é a base do mais-valor, e, portanto, da valorização do capital.

Por um lado, o capital adicional formado no decorrer da acumulação atrai, proporcionalmente a seu volume, cada vez menos trabalhadores. Por outro lado, o velho capital, reproduzido periodicamente numa nova composição, repele cada vez mais trabalhadores que ele anteriormente ocupava (Marx, 2013, p. 704).

A tendência de elevação na composição orgânica do capital, ou seja, a utilização crescente do capital constante em relação ao capital variável não é algo do qual os capitalistas têm controle, mas faz parte do próprio movimento necessário da acumulação de capital: aqueles capitalistas que não inovam e não barateiam seus custos de produção perderão parcela no mercado, deixando, inclusive, de existir no metabolismo social do capitalismo. É desse movimento que Marx partirá para discutir a crise econômica.

4 Crise na visão de Marx: lei tendencial da queda taxa de lucro

Segundo Callinicos (2016, cap. 6), não vamos encontrar em O Capital (incluindo seus três volumes) uma teoria articulada e acabada de crises, mas concepções multidimensionais de economia da crise e seu papel no modo de produção capitalista. Ou seja, não há, pelo menos em O Capital, algo definitivo sobre a natureza das crises econômicas. Mas de qualquer forma, mapeando o pensamento de Marx tal como fez Callinicos (ibid) é possível ver que a noção de crise em Marx está apoiada na superprodução e super acumulação.

Esses processos de super acumulação e superprodução podem ser vistos na lei tendencial de queda na taxa de lucro. Para Roberts (2016, cap. 1), é ela quem está por detrás das depressões econômicas. Mas o que ela quer dizer? Marx (1986, cap. 13), mostra que a taxa de lucro tende a cair com o decorrer do tempo. Sendo a fórmula do lucro: $L = \frac{s}{c+v}$, sendo *s* o mais-valor, *c* capital constante e *v* o capital variável, à medida que se aumenta a composição orgânica do capital (meios de produção crescem mais do que o número de trabalhadores, ou seja, com *c* crescendo em um ritmo superior a *v*). O aumento de *c* busca aumentar *s*. Mas o aumento de *s* é limitado por limites biológicos e institucionais, enquanto o aumento de *c* não tem limites. Daí a queda da taxa de lucro.

A massa de trabalho vivo decresce relativamente à massa de trabalho materializado que se coloca em movimento em comparação com que se emprega de meios-de-produção. Desse modo, a massa de mais-valia decresce em relação ao capital total aplicado. O lucro é a relação entre massa de mais-valia e o valor do capital total aplicado, de modo que redução da primeira (pois se está extraindo menos mais-valor), enquanto a segunda aumenta, isso faz com que a taxa de lucro caia, portanto.

A Lei Tendencial, tal como apresentado por Marx (1986, cap. 13), diz que os capitalistas sempre estão engajados em uma competição frenética pela venda de bens e serviços. Caso não obtenham lucros, eles vão à falência. A elevação dos lucros é obtida com a contratação de mais trabalhadores para produzirem mais-valor. Com o objetivo de reduzir os custos, os capitalistas utilizam-se de mais tecnologia na produção. Dentro desse processo de acumulação, o valor dos meios de produção cresce mais do que o trabalho empregado, de forma que o capital constante cresce relativamente mais do que o capital variável (Roberts, 2016, cap. 1).

Pode-se resumir a lei tendencial de queda na taxa de lucro como: dado um determinado capital, a porção que se constitui em meios de trabalho é cada vez maior em relação ao trabalho vivo, em decorrência da necessidade que a concorrência impõe. A massa global de trabalho vivo adicionado é cada vez menor e, conseqüentemente, a parte do trabalho não pago, o mais-valor, diminui proporcionalmente. Ressalta-se que o mais-valor pode aumentar em absoluto, inclusive com uma taxa de mais-valor até mais alta, contudo, se, em termos proporcionais, o capital constante crescer mais, a tendência de a taxa de lucro cair mantém-se.

A tendência progressiva da taxa geral de lucro a cair é, portanto, apenas uma expressão peculiar ao modo de produção capitalista para o desenvolvimento progressivo da força produtiva social de trabalho. Com isso não está dito que a taxa de lucro não possa cair transitoriamente por outras razões, mas está provado, a partir da essência do modo de produção capitalista, como uma necessidade óbvia, que em seu progresso a taxa média geral de mais-valia tem de expressar-se numa taxa geral de lucro em queda. Como a massa de trabalho vivo empregado diminui sempre em relação à massa de trabalho objetivado, posta por ele em movimento, isto é, o meio de produção consumido produtivamente, assim também a parte desse trabalho vivo que não é paga e que se objetiva em mais-valia tem de estar numa proporção sempre decrescente em relação ao volume de valor do capital global empregado (Marx, 1986, p. 164).

A posição de Roberts (2016) é clara quanto à natureza das crises econômicas em Marx:

Na visão de Marx, a lei mais importante da economia política era a tendência da taxa média de lucro do capital a cair. Ao fazer esse argumento, ele postula a causa última das crises capitalistas no processo de produção capitalista, especificamente na produção para o lucro (ibid, p. 14).

Mazzuchelli (2004, cap. 1) aponta que a contradição do capitalismo é sintetizada em sua lei de tendência, cujo resultado é a queda da taxa de lucro¹⁹. A expansão do capitalismo só ocorre, devido à redução do trabalho vivo, porém, essa diminuição leva à queda na taxa de lucro, ainda que haja um mais-valor crescente. A própria expansão do capitalismo, via barateamento das mercadorias e produtividade, acaba por gerar a sua própria crise, já que a alteração na estrutura produtiva (ao se aumentar máquinas e equipamentos em detrimento do capital variável) acaba por gerar uma tendência de queda no lucro. As crises, portanto, são resultado dessa contradição imanente do capitalismo.

A contradição, expressa de forma bem genérica, consiste em que o modo de produção capitalista implica uma tendência ao desenvolvimento absoluto das forças produtivas, abstraindo o valor e a mais-valia nele incluídos, também abstraindo as relações sociais, dentro das quais transcorre a produção capitalista; enquanto, por outro lado, ela tem por meta a manutenção do valor-capital existente e sua valorização no grau mais elevado ou seja, crescimento sempre acelerado desse valor. Seu caráter específico está orientado para o valor-capital existente, como meio para a máxima valorização possível desse valor. Os métodos pelos quais ela alcança isso implicam: diminuição da taxa de lucro, desvalorização do capital existente e desenvolvimento das forças produtivas do trabalho às custas das forças produtivas já produzidas (Marx, 1986, p. 188).

(19) “Esses resultados se produzem concomitantemente, com o que se explicita de modo contundente a natureza contraditória da acumulação capitalista: o mesmo processo que induz sua aceleração contínua (barateamento do capital constante; elevação da taxa de mais-valia etc.) determina uma alteração na estrutura interna do capital, que redundará na tendência à queda da taxa de lucro” (Mazzuchelli, 2004, p. 30).

Como uma contradição necessária ao próprio capitalismo, a crise não é resultado de falhas nas engrenagens do sistema (como a falta de perspectiva de lucros futuros e de espírito animal pujante, os quais levam a um nível de investimento suficiente para manter a economia aquecida), tal como apontado por Keynes na problemática da insuficiência da demanda efetiva, mas o próprio sistema possui problemas sem que seja possível minimizar suas contradições iminentes.

Por outro lado, Marx (1986, cap. 14) mostra que há contra tendências que prolongam à ação da lei tendencial de queda na taxa de lucro. A primeira é aumento do grau de exploração do trabalho. A elevação da mais-valia em termos absolutos, por exemplo, sem elevação do capital constante empregado, é uma forma de se evitar a tendência à queda da taxa de lucro, pois permite aumentar a massa de mais-valia, conseqüentemente, de lucro. O segundo é a redução de salários, visando aumento do mais-valor.

Um terceiro fator seria redução do preço da parte constante do capital, em decorrência do aumento da produtividade do trabalho. Assim, por mais que aumentem em termos de massa, em termos de valor estes poderiam ficar constantes ou até decair. Desse modo, um mesmo fator que poderia reduzir a taxa de lucro, pode impedir que ela decresça, em função da queda do preço dos meios-de-produção. Um quarto fator seria a superpopulação relativa é um outro fator. Isso porque, com uma superpopulação relativa abundante, os salários seriam tão baixos, a ponto de que muitos capitalistas utilizarem trabalho vivo ao invés de mecanizarem a produção. O quinto fator é comércio exterior – pela importação – permite baratear os elementos do capital constante e dos meios de consumo, fazendo com que aumente a taxa de lucro pelo aumento da mais-valia relativa e decréscimo do valor dos meios-de-produção.

Contudo, ainda que essas contra tendências impeçam que a taxa de lucro decresça sempre, elas não são suficientes para eliminar a tendência. É inevitável que a concorrência e a busca por mais lucros levem os capitalistas a incorporar progresso técnico e empregar relativamente menos trabalhadores. A crise, portanto, é inevitável e não há nada que se possa fazer para evitá-la, porque é inerente à lógica de funcionamento do capitalismo.

A queda na taxa de lucro e a acumulação acelerada são aspectos do mesmo processo de ampliação da produtividade. Esse aumento da acumulação, via progresso técnico, ao elevar o a composição orgânica do capital faz com que a taxa de lucro caia. As inovações provocam a concentração e a centralização do capital por capitalistas maiores, com maiores recursos para implementá-las. Se o motor do capitalismo é a taxa de valorização como um todo, a queda da taxa lucro dificulta ou inviabiliza o capitalismo, visto que contribui para formação de crises (Marx, 1986, cap. 15).

Assim, no desenvolvimento capitalista, a taxa de lucro decresce, apesar deste decréscimo ser provocado por inovações que, a nível do capitalista individual, são usadas para aumentar o lucro, via redução de custos. Desse modo, o próprio “sucesso” do capitalismo, para os que aumentam sua massa de lucro por meio da concentração de capital, acaba por causar redução da taxa de lucro. As crises, nesse sentido, são soluções momentâneas e violentas das contradições existentes que permitem restaurar o equilíbrio, ainda que precário:

Essas distintas influências se fazem valer ora justapostas no espaço, ora sucessivamente no tempo; periodicamente o conflito entre os agentes antagônicos se desafoga em crises. As crises

são sempre apenas soluções momentâneas violentas das contradições existentes, irrupções violentas que restabelecem momentaneamente o equilíbrio perturbado (Marx, 1986, p. 188).

Segundo Roberts (2016, cap. 1), a crise é um momento necessário para reverter a queda na taxa de lucro e elevar a lucratividade, novamente. Durante esse processo, muitos capitalistas vão à falência. Os investimentos líquidos se reduzem e a capacidade já instalada é utilizada, de modo que o aumento dos meios-de-produção é baixo, enquanto de outro lado, a maior capacidade ociosa é ocupada por meio da contratação de mais trabalhadores. A retomada dos lucros é feita dentro do movimento de queda do ciclo. Ou seja, a ascensão é derivada da queda e vice-versa.

Para se resolver a crise, é necessário que haja destruição de capital – tanto em termos físicos, mas, especialmente, em valor. O capital empregado precisa ficar ocioso, com o intuito de sua redução em termos de valor (ou seja, para que capital constante diminua), abrindo espaço para a contratação de mais trabalhadores. Com a parte variável crescendo relativamente acima da parte constante, ocasiona-se uma queda na composição orgânica do capital, permitindo iniciar um novo processo de acumulação, com a retomada da taxa de lucro.

Como se resolveria novamente esse conflito [da queda da taxa de lucro] e se restabeleceriam as condições correspondentes ao movimento “sadio” da produção capitalista? A forma da resolução já está contida na mera formulação do conflito de cuja resolução se trata. Ela implica uma colocação em alqueive e até mesmo um aniquilamento parcial de capital, num montante de valor de todo o capital adicional ΔC ou então de parte dele (Marx, 1986, p. 191).

Como aponta Callinicos (2016, cap. 6), Marx defendia que a recessão ou a crise cumpria um papel importante mais do que ser apenas perda de riqueza: é a forma de restabelecer o equilíbrio – ainda que sejam um equilíbrio temporário e precário. A crise, portanto, é a forma de restaurar a lucratividade por meio da própria destruição de capital. Esta última deve ser feita não apenas em termos físicos, mas, principalmente, em termos de valor, por meio da redução de preços tantos dos ativos financeiros – como ações e dívidas – como dos bens de capital e outros (Klimann, 2012, cap. 5), sendo fundamental para a retomada da lucratividade.

No entanto, a destruição do capital não é apenas uma consequência de graves crises econômicas e das quedas que elas desencadeiam. É também uma das principais causas dos surtos que se seguem, porque é um fator crucial que ajuda a restaurar a rentabilidade (Klimann, 2012, p. 23).

A disputa sobre quem irá arcar com o ônus da crise é intensa e desigual, visto que essas perdas são distribuídas de modo heterogêneo, dependendo das vantagens de cada capitalista ou da posição já alcançada. Os capitalistas mais bem posicionados, ou de maior porte, além de concentrarem parte do seu capital, acabam por adquirir as empresas menores – que não podem destruir capital a não ser por meio de falência -, intensificando o processo de centralização de capital. Ainda que Marx (1986, cap. 15) aponte que nesse momento haja intensificação da concorrência, em decorrência da forte disputa pela compensação dessa destruição de capital, o que se vê na crise é o aumento dos oligopólios e monopólios.

A retomada da taxa de lucro deve vir com ociosidade e destruição meios de produção, tais como capital fixo e capital circulante. Ou seja, os meios de produção precisam cessar sua função como elementos de valorização do capital. Nesse sentido, há uma superprodução de meios de produção que funcionam como capital. A queda dessa capacidade de explorar o trabalho de modo

“adequado” faz com que surjam perturbações e estagnações, como as crises, no capitalismo (Marx, 1980, cap. 15).

Como se nota, as crises, dentro da perspectiva adotada por Marx, são recorrentes no capitalismo, pois é a própria acumulação de capital – objetivo central e único desse sistema – que leva ao aumento da composição orgânica do capital e a negação da própria base de valorização do capital – o trabalho assalariado –, redundando na queda da taxa de lucro, força-motriz do capitalismo. Mesmo que uma nova acumulação venha como consequência da própria destruição de capital, em virtude da concorrência e da busca desenfreada pela valorização de capital, especialmente, via introdução de novos métodos produtivos, apenas acirra a contradição expressa na lei tendencial de queda da taxa de lucro. Desse modo, como o objetivo do capital é maximizar lucros, independentemente de seus resultados sociais – como desemprego e miséria –, são necessárias crises cada vez mais intensas para se retomar a taxa de lucro (Marx, 1986, cap. 15), mas nem sempre com sucesso e às custas de profundos problemas, como desemprego e pobreza. Não à toa, este autor defende que o sistema capitalista é historicamente determinado e, portanto, destinado a ser superado pelas suas próprias contradições:

As barreiras entre as quais unicamente podem mover-se a manutenção e a valorização do valor-capital, que repousam sobre a expropriação e pauperização da grande massa dos produtores, essas barreiras entram portanto constantemente em contradição com os métodos de produção que o capital precisa empregar para seu objetivo e que se dirigem a um aumento ilimitado da produção, a produção como uma finalidade em si mesma, a um desenvolvimento incondicional das forças produtivas sociais de trabalho. O meio – desenvolvimento incondicional das forças produtivas sociais de trabalho – entra em contínuo conflito com o objetivo limitado, a valorização do capital existente. Se, por conseguinte, o modo de produção capitalista é um meio histórico para desenvolver a força produtiva material e para criar o mercado mundial que lhe corresponde, ele é simultaneamente a contradição constante entre essa sua tarefa histórica e as relações sociais de produção que lhe correspondem (Marx, 1986, p. 189).

Independentemente da forma como a economia capitalista se estrutura em relação à atuação do Estado – com maior ou menor intervenção –, é de sua própria natureza geração de crises profundas. O problema não está na insuficiência da demanda efetiva, mas, ao contrário, está no próprio movimento intrínseco de valorização do capital. As crises não decorrem do mau funcionamento do capitalismo, e, sim, do seu próprio sucesso em manter a acumulação de capital em patamares sempre elevados. Por isso, dentro da perspectiva de Marx, as políticas econômicas não são capazes de resolver o problema estrutural do capitalismo, contido em suas contradições, mais especificamente, na tendência da queda da taxa de lucro.

Conclusivamente, é de se notar que a solução keynesiana não atinge as contradições do modo de produção capitalista, embora não se possa negar o grande mérito de Keynes, ao encontrar nos gastos públicos um meio do capitalismo conviver com suas contradições. A análise aqui desenvolvida parece mostrar que esse tipo de solução, mesmo assegurando a continuidade da acumulação no setor produtivo, apenas faz com que a economia resista por um prazo mais longo ao desenvolvimento das forças causadoras da superprodução (Polari, 1984, p. 109).

Diante desse quadro, a política fiscal e/ou política monetária, tal como proposta por Keynes, não ajudam a resolver a crise. Segundo Roberts (2012), o aumento do gasto público pode aliviar algumas dores, mas não pode restaurar a lucratividade. A política fiscal faz com que os meios de

produção não sejam destruídos, mas, ao contrário, sejam ampliados. Ao invés de recuperar a taxa de lucro, o Estado garante que ela continue decaindo ao estimular ainda mais os investimentos – ou seja, com o contínuo crescimento da composição orgânica do capital.

Programas de gastos do governo de estilo keynesiano podem aliviar parte da dor do trabalho e o investimento do governo pode ajudar a criar novos empregos. Mas isso não aumentará a lucratividade, mas será às suas custas. E enquanto o capitalismo for a forma dominante de produção social, isso significará que os gastos do governo atrasarão a recuperação capitalista, não acelerarão (Roberts, 2012, p. 9)

As políticas econômicas keynesianas evitam que capital seja destruído, o que, por sua vez, impede a retomada da lucratividade. Não à toa, a forma como a perspectiva Marxista e Keynesiana lidam com a crise são antagônicas: a primeira aponta que a única forma de resolver a crise é com destruição de capital; a segunda, estimulando a formação de capital.

Para essa corrente marxista, a queda na taxa de lucro é inevitável, assim como as oscilações da economia. Mas, ao contrário da visão keynesiana, é impossível adoção de políticas²⁰ – como política fiscal e monetária –, a longo prazo, que evitem essa volatilidade e diminuição dos lucros. Como as crises são consequências das contradições internas ao próprio capitalismo não há como controlá-las ou mesmo evitá-las, como defendia Keynes.

Nesse sentido, para evitar que as crises não existam mais, faz-se necessário ir além das meras medidas estatais típicas de resolução, e, segundo essa visão, acabar com o próprio capitalismo. Seria necessário substituir o atual modo de produção por um em que a produção seja controlada democraticamente e socialmente (Roberts, 2012).

Assim, a contradição no capitalismo e os efeitos da contradição não derivam de qualquer forma particular de capitalismo, e não podem ser superados pela substituição de uma forma particular do sistema por outra diferente. Para superá-los, é necessário acabar com o capital, que exige, como vemos, a eliminação das mercadorias e da produção de mercadorias – ou seja, com valor e produção de valor (Klimann, 2012, p. 27).

A crise no pensamento de Marx e na corrente marxista não está na insuficiência da demanda efetiva, e, sim, na própria contradição do capitalismo em substituir crescentemente a sua própria base de valorização – o trabalho vivo. Com a queda na taxa de lucro, a única forma de resolver a crise é destruir capital e, mesmo assim, não há garantia de que ela seja retomada em patamares elevados. Constantemente, o capitalismo estará sujeito a crises, causando enormes danos à sociedade como um todo. Por isso, a receita mais estrutural é a própria superação do capitalismo e não sua manutenção, via políticas econômicas, tal como Keynes e a vertente keynesiana.

Conclusão

O intuito desse artigo foi apontar a discussão sobre natureza da crise para Keynes e para Marx. Apesar de algumas semelhanças de pensamento, tais como natureza instável do capitalismo e do lucro monetário como núcleo central das atividades capitalistas, há diferenças consideráveis quanto ao diagnóstico da crise e suas soluções.

(20) Mesmo as políticas de contra tendência não são capazes de anular a queda da taxa de lucro.

Para o pensamento keynesiano, o problema das crises está na falta de demanda efetiva, ou seja, na baixa expectativa de ganhos futuros, dada a incerteza, fazendo com que os empresários reduzam o investimento hoje, diminuindo emprego e renda. Quando a incerteza é grande e essas expectativas são fortemente negativas, então, há uma ruptura profunda, com os agentes optando pela liquidez. A crise se instala nesse cenário. Com o intuito de resolvê-la, defende-se a utilização tanto da política monetária para baixar a taxa de juros quanto da política fiscal para sustentar demanda agregada elevada e manter as expectativas de lucro – por meio da elevação da eficiência marginal do capital – para que os capitalistas continuem investindo e gerando renda.

Por outro lado, os marxistas aqui analisados, assim como para o próprio Marx, partem da chamada Lei Tendencial de Queda na taxa de lucro, segundo a qual a busca incessante por lucros faz com que os capitalistas contratem mais meios de produção em detrimento de trabalhadores, os quais são a base para extração do mais-valor. Dessa forma, ao aumentar o capital constante e reduzir o capital variável proporcionalmente, a base de extração de mais-valor se reduz, diminuindo a taxa de lucro como consequência. A economia entra em uma espiral negativa.

O ponto é que a causa da crise, nessa perspectiva, não é falta de perspectiva de demanda e de lucros futuros, mas é causada por mecanismos internos ao próprio capitalismo, ou seja, é o próprio movimento de buscar mais lucros que faz com que a lucratividade se reduza ao longo do tempo. Por mais que se tente evitar a crise, as contra tendências são insuficientes no longo prazo para contrabalancear a lei.

O reestabelecimento da taxa lucro ocorre com a destruição de capital – tanto em termos físicos quanto em valor. Por isso, destaca-se a necessidade de se deixar o capital ocioso. Nesse sentido, as políticas keynesianas que visam sustentar a demanda agregada e, conseqüentemente, os lucros impedem a destruição de capital e a própria retomada da taxa lucro. No fundo, essas políticas agravam ainda mais as contradições latentes do capitalismo, sem resolvê-las. A forma para eliminar os problemas decorrentes do próprio movimento é a sua plena substituição por outro modo de produção mais voltado para questão social e não para produzir de valor.

O ponto em comum entre Marx e Keynes está em caracterizar a economia capitalista como uma economia monetária de produção, na qual a finalidade das decisões de produção depende a obtenção de mais dinheiro ao final do processo e não mais mercadorias, como a economia clássica pressupunha. Contudo, para Marx, ainda que o dinheiro pudesse servir como ativo a ser retido e possibilitar crises, o problema das crises não está na preferência pela liquidez, mas nas contradições internas do próprio capitalismo. Inclusive, o próprio movimento do capital está fora de controle dos capitalistas. Já para Keynes, os possuidores de riqueza podem escolher entre acumular capital ou ficarem líquidos.

Nesse sentido, o que quisemos demonstrar é que, por mais que ambas perspectivas apresentem traços comuns quanto à natureza do capitalismo e a impossibilidade de deixá-lo às suas próprias forças, no que se refere à possibilidade de gestão desse sistema, essas duas correntes são inconciliáveis.

Bibliografia

AFONSO, J. R. *Keynes, crise e política fiscal*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

ALMEIDA, J. G.; BELLUZZO, L. G. M. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

BELLUZZO, L. G. M. *O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2016.

BORGES NETO, J. M. *Duplo caráter do trabalho, valor e economia capitalista*. Tese (Doutorado)– Universidade de São Paulo – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade: São Paulo, 2002.

CALLINICOS, A. *Deciphering capital: Marx's capital and its destiny*. London: Bookmarks Publications, 2014.

CARVALHO, F. C. Políticas econômicas para economias monetárias. In: LIMA, G. T.; SICSÚ, J.; DE PAULA, L. F. *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 1999.

CARVALHO, F. C. Uma contribuição ao debate em torno da eficácia da política monetária e algumas implicações para o caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 4 (100), p. 323-336, out./dez. 2005.

CARVALHO, F. C. Equilíbrio fiscal e política econômica Keynesiana. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 7-25, set. 2008.

CHICK, V. *Macroeconomia após Keynes: um reexame da Teoria Geral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

DAVIDSON, P. *Post Keynesian macroeconomic theory: a foundation for successful economic policies for the Twenty-first century*. Edward Elgar, 1994.

HEINRICH, M. *An introduction to the three volumes of Karl Marx's Capital*. New York: Monthly Review Press, 2012

KEYNES, J. M. *The collected writings of John Maynard Keynes: the General Theory and after, Part I – Presentation*, v.13. London: Macmillan, 1973.

KEYNES, J.M. *The collected writings of John Maynard Keynes: the General Theory and after*, v. 29. London: Macmillan; Cambridge University, 1979.

KEYNES, J.M. *The collected writings of John Maynard Keynes: activities 1944-1946 shaping the post-war world: employment and commodities*, v. 27. London: Macmillan; Cambridge University, 1980.

KEYNES, J.M. A teoria geral do emprego. In: SZMRECSÁNYI, T. (Org.). *Keynes*. São Paulo: Ática, 1984.

KEYNES, J. M. *Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda*. Editora Saraiva, 2012.

KLIMAN, A. *The failure of capitalist production*. London: Pluto Press, 2012.

MAZZUCHELLI, F. *A contradição em processo: o capitalismo e suas crises*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

- MARX, K. *O capital* – Crítica da Economia Política. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986. v. 3, tomo 1.
- MARX, K. *O capital: a crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2013. v. 1.
- MINSKY, H. *John Maynard Keynes*. Campinas: Editora Unicamp, 2011.
- MINSKY, H. *Estabilizando uma economia instável*. São Paulo: Novo Século, 2013.
- POLARI, R. S. A concepção Keynesiana das crises econômicas e sua crítica com base em Marx. *Revista de Economia Política*, v. 4, n .2, abr./jun. 1984.
- ROBERTS, Michael. *Keynes, the profits equation and the Marxist multiplier*. Michael Roberts blog, 2012. Disponível em: <https://thenextrecession.wordpress.com/2012/06/13/keynes-the-profits-equation-and-the-marxist-multiplier/>.
- ROBERTS, Michael. *The long depression: how it happened, why it happened, and what it happens next*. Chicago: Haymarket Books, 2016.
- RODOLSKY, R. *Gênese e estrutura de O Capital de Karl Marx*. Rio de Janeiro: EDUERJ; Contraponto, 2001.
- RUBIN, I. *A Teoria Marxista do valor*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1980.
- SAWAYA, R. *Subordinação consentida: capital multinacional no processo de acumulação da América Latina e Brasil*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2006.

Trabajo y desarrollo en el Uruguay post-neoliberal

Antonio Pablo Zunino Ruso¹

Resumen

Este artículo sintetiza los resultados de nuestra investigación sobre la economía política del Uruguay desde el comienzo de los gobiernos del Frente Amplio en 2005 hasta 2014, contrastándola con la del período 1990-1999, con énfasis en el trabajo. Se estudiaron las rupturas y continuidades entre las dos épocas para establecer si es posible identificar un modelo de desarrollo diferente en el segundo período, empleando una perspectiva de análisis regulacionista. Los aspectos analizados fueron: la estrategia productiva promovida por el Estado, la política social implementada, los cambios en el sistema de relaciones laborales, la estructura social y productiva (según los distintos tipos de actividad económica que componen el producto y la distribución de los nuevos empleos), la evolución de la calidad del trabajo y la heterogeneidad estructural, y el modo de inserción externa del país. Los resultados apuntan a una continuidad entre el modelo de ambos períodos; no obstante, la regulación del período 2005-2014 tuvo un carácter más social que condujo a una importante mejora en la calidad del trabajo e indicadores sociales.

Palabras-clave: Empleo, Modelo de desarrollo, Liberalismo, Neoliberalismo.

Abstract

Labour and development in post-neoliberal Uruguay

This article summarizes the results of our research on the political economy of Uruguay since the beginning of the Frente Amplio governments from 2005 to 2014, contrasting it with the 1990-1999 period, and focusing on labour. Ruptures and continuities between both periods were studied, in order to ascertain if a different development model can be identified, using an approach akin to that of the régulation school. The dimensions we studied are: the productive strategy pursued by the State, the social policies implemented by it, changes in labor institutions, the socio-productive structure (based on the different economical activities performed in the country and the distribution of new jobs among different sectors), the evolution of jobs quality and structural heterogeneity, and the mode of external insertion of the country. Results indicate a continuation of the same development model in both periods, although a more socially-oriented regulation implemented in 2005-2014 resulted in a significant improvement in labor quality and social indicators.

Keywords: Employment, Development model, Liberalism, Neoliberalism.

Resumo

Trabalho e desenvolvimento no Uruguai pós-neoliberal

Este artigo sintetiza os resultados de nossa pesquisa sobre a economia política do Uruguai desde o início dos governos da Frente Amplio em 2005 até 2014, contrastando-a com o período 1990-1999, com ênfase no trabalho. As rupturas e continuidades entre os dois períodos foram estudadas para estabelecer se é possível identificar um modelo de desenvolvimento diferente no segundo período, a partir de uma perspectiva de análise regulatória. Os aspectos analisados foram: a estratégia produtiva promovida pelo Estado, a política social implementada, as mudanças no sistema de relações de trabalho, a estrutura social e produtiva (de acordo com os diferentes tipos de atividade econômica que compõem o produto e a distribuição dos novos empregos), a evolução da qualidade do emprego e da heterogeneidade estrutural e o modo de inserção externa do país. Os resultados apontam para uma continuidade entre o modelo dos dois períodos; No entanto, a regulamentação para o período 2005-2014 teve um caráter mais social que levou a uma melhoria significativa na qualidade do trabalho e nos indicadores sociais.

Palavras-chaves: Emprego, Modelo de desenvolvimento, Liberalismo, Neoliberalismo.

JEL: J01, P16, 054.

(1) Magíster en Estudios Latinoamericanos Contemporáneos (UdelaR – Uruguay, UCM – España), Lic. en Ciencias Políticas y Sociología (UNILA – Brasil). El presente artículo es un resumen de tesis de grado, más extensa, que puede conseguirse directamente con el autor. E-mail: zunino.antonino@gmail.com.

1 Introducción

En este artículo se sintetizan los resultados de nuestra investigación sobre trabajo y desarrollo en Uruguay, desde el comienzo de los gobiernos del Frente Amplio (FA) en 2005 hasta la fecha de redacción (2014), contrastándola con el período 1990-1999². Se estudiaron las rupturas y continuidades entre las dos épocas, buscando identificar la emergencia de un modelo de desarrollo distinto en la etapa 2005-2014, o la perpetuación del modelo anterior.

Caracterizamos a los gobiernos existentes en la década de 1990 como de tendencia neoliberal, y como progresistas a los conformados a partir de 2005. Definimos neoliberalismo como la vertiente liberal tecnocrática alineada al “consenso de Washington” (Williamson, 2004) que orientó las reformas estructurales emprendidas tras el agotamiento de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en la mayor parte de la región, a partir de los años ochenta. El progresismo se define como una postura de centro-izquierda pragmática, que ganó espacio político colocándose en oposición a la política neoliberal, y llegó al gobierno en buena parte de la región a partir de las crisis socioeconómicas que iniciaron el siglo XXI (Pereira, 2010).

El disparador de la investigación fue el tránsito del país desde un alto histórico de desocupación (17% en 2002) a un mínimo histórico (6,5% en 2013); es decir que a la década de los noventa, caracterizada por la sostenida destrucción de puestos de trabajo que tuvo su ápice en la crisis de 2002³, se sucedió otra marcada por la “explosión” del empleo, con la creación de más de 315.000 puestos de trabajo entre 2006 y 2013. Esto plantea interrogantes al respecto del tipo de trabajo que fue generado, y la profundidad y el tipo de mudanzas realizadas a partir de 2005, cuando el nuevo partido de gobierno asumió funciones por primera vez en su historia, con un discurso de cambio frente a los anteriores.

Trabajamos, en una perspectiva histórica, bajo el supuesto de que Uruguay mantuvo en rasgos generales un mismo modelo económico a partir de los años ochenta, cuando la profunda crisis política, económica y social de la época puso fin al modelo sustitutivo de importaciones y dio inicio a la reforma neoliberal, operada a través de un Estado Burocrático-Autoritario (EBA) (O’Donnell, 1996), que suspendió la democracia entre 1973 y 1985 (v. Cuadro 1).

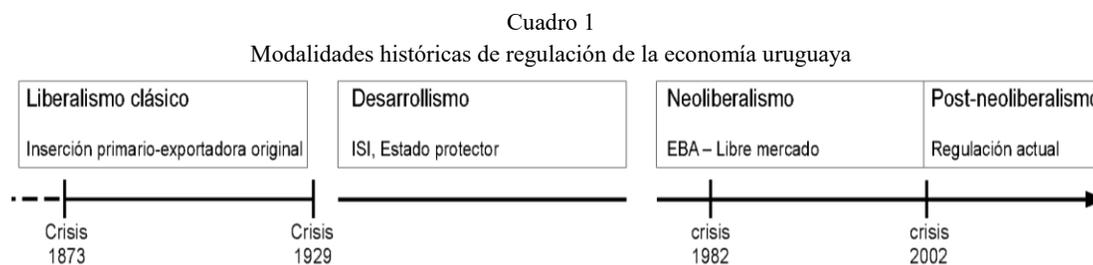
En el último cuarto del siglo XX se pasó de la ISI, un modelo desarrollista que enfatizaba en la industrialización como condición para el desarrollo a partir del deterioro estructural de los términos de intercambio constatado entre primarios y manufacturas (v. Prebisch, 1949; Singer, 1950; Ocampo y Parra, 2003), al modelo neoliberal, apoyado en la doctrina clásica que recomienda aprovechar las ventajas comparativas estáticas del país (v. Ricardo, 2010[1817]). Esto implicó un retroceso en términos de desarrollo, caracterizado por el deterioro o estancamiento en los niveles de bienestar de la población y la reprimarización de la economía, deteniendo o incluso revirtiendo la industrialización alcanzada en la etapa anterior (v. Guillén, 2012; Palazuelos, 2000). El movimiento hacia una menor regulación pública que habría de liberar las fuerzas del mercado redundó en la pérdida de importantes

(2) La investigación original se realizó en el marco de la redacción de tesis de grado para la carrera de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (Brasil) en el año 2014.

(3) El quiebre financiero de 1999-2002 colapsó el sistema económico del país, incluyendo a buena parte de la banca privada, exigiendo la negociación de un rescate con el FMI, y generando una crisis social que se extendió hasta mediados de los años 2000, con algunos indicadores que la colocan como la más grave en la historia del país (ver PNUD, 2013).

capacidades estatales y una inserción más dependiente en la división internacional del trabajo, retomando un rol más cercano al del enclave extractivo.

La conceptualización del momento actual como post-neoliberal encuentra eco – aunque existan discrepancias en cuanto al grado de ruptura que presenta con el neoliberalismo – en otros autores: Ceceña (2014), Vadell y Neves (2013), García (2012), Svampa (2013), entre otros. Esta investigación está centrada, precisamente, en la que entendemos debe ser la principal preocupación actual del debate sobre desarrollo en nuestro país y la región: si el post-neoliberalismo supone estar avanzando hacia un modo de regulación diferente, o simplemente se trata de un reajuste, que no rompe con el neoliberalismo sino apenas con la aplicación vertical y automática de las “recetas” del Consenso de Washington (Vadell; Neves, 2013, p. 146).



Fuente: Elaboración propia.

Para comprender los distintos modelos de desarrollo que se han sucedido en el país a lo largo de su historia utilizamos el concepto de modo de regulación, una construcción analítica que tipifica las principales características del capitalismo vigente en cada época en una sociedad (v. Aglietta, 1997 y 1999; Boyer, 2005; Amable; Palombarini, 2008). La elección de este enfoque responde al carácter multidimensional de los procesos de desarrollo, que deben ser abordados en forma interdisciplinaria y atendiendo a su evolución histórica de largo plazo. El modo de regulación comprende aspectos políticos, económicos y sociales, separaciones analíticas de un mismo proceso social; se trata de “mecanismos de mediación que producen modelos macroeconómicos regulares, en los cuales la acumulación de capital puede hacerse compatible con la cohesión social” (Aglietta, 1997, p.29). Son arreglos duraderos, cambiantes a través de grandes crisis históricas, que se agrupan dentro de algunos modelos generales: en nuestro caso, primario-exportación, ISI, neoliberalismo. Ver los trabajos coincidentes de Talavera (1989) para una caracterización latinoamericana, y Bonino et al. (2012) para Uruguay, que sintetizamos en el cuadro anterior.

El modo de regulación que se implementa en un país resulta en un grado más o menos exitoso de cohesión social (v. Amable; Palombarini, 2008). Esto se refleja en los niveles de conflictividad de la sociedad: la lucha de clases, institucionalizada a través de sindicatos-patronales y expresada en la conflictividad laboral del sistema, o (en casos extremos) escalando hacia la violencia política. También en determinados niveles de exclusión social, desocupación y pobreza.

Consideraremos tres dimensiones de análisis para caracterizar un modo de regulación: tipo de Estado, estructura socioproductiva, y modalidad de inserción externa, para las cuales definimos algunos componentes relevantes e indicadores empíricos, como se indica en el Cuadro 2.

Dentro del Estado, en el centro de nuestro enfoque, distinguimos tres componentes: la estrategia productiva que se persigue (promoviendo determinado tipo de actividades consideradas clave), carga fiscal en la economía y alcance de la política social, y el sistema de relaciones laborales, que comprende la legislación que regula el trabajo y las instituciones que representan a los actores productivos (empresarios y trabajadores). En la estructura social y productiva, nos centraremos en la composición sectorial del producto nacional y la distribución de la fuerza de trabajo entre los distintos sectores de actividad, así como en la calidad del trabajo (incluyendo el grado de heterogeneidad estructural de la sociedad). Finalmente, la inserción externa (particularmente determinante en el caso de una economía pequeña y volcada hacia el exterior como la uruguaya) se expresa en una determinada pauta de exportaciones, reflejando el rol asumido por el país en la división internacional del trabajo.

Cuadro 2
Dimensiones de análisis e indicadores del modo de regulación

Tipo de Estado	Estrategia productiva	Leyes de promoción a actividades económicas
	Tamaño del Estado y política social	Proporción de ocupados públicos / privados; inversión pública social en el PBI; impuestos a los productos
	Sistema de relaciones laborales	Cambios en la legislación del trabajo, ámbitos de negociación colectiva, tasas de sindicalización
Estructura socio-productiva	Composición del producto y distribución sectorial del trabajo	Ocupados por sector de actividad, PBI por actividad económica
	Calidad del trabajo y heterogeneidad estructural	Informalidad laboral, ocupados en sectores de baja productividad
Inserción externa	Pauta de exportaciones y rol en la división internacional del trabajo	Proporción primarios/manufacturas en exportaciones; principales productos exportados

El texto se organiza como sigue: en la sección 2 mostramos los mayores niveles de éxito de la regulación implementada en 2005-2014 frente a la de 1990-1999, que consigue asegurar mayores tasas de crecimiento económico y bienestar. En la sección 3 comparamos el modo de regulación vigente en cada período para establecer rupturas y continuidades entre uno y otro, abordando en orden el tipo de Estado (3.1), la estructura socioproductiva (3.2), e inserción externa (3.3). La sección 4 ofrece nuestras conclusiones.

2 El “éxito” de la regulación implementada

Una primera comparación entre los períodos definidos como neoliberal y post-neoliberal arroja un saldo moderadamente favorable hacia este último, especialmente acentuado en sus aspectos sociales. El período 2005-2014 muestra mayores tasas de crecimiento económico, mejores niveles de ocupación y salarios, y una regulación más exitosa en cuanto a reducción de la pobreza y la desigualdad que 1990-1999 (v. Cuadro 3).

Cuadro 3
Indicadores socioeconómicos

	Salario mínimo (1)	Salario medio (2)	Desocupación (3)	PBI (4)	Pobreza (5)
1990	166,4	89,1	8,5		29,7
1999	101,7	101,3	11,3		15,3
1990-1999:	-64,7	+12,2	Promedio: 9,9	+42,9%	-14,4
2005	131,9	81,5	12,2		36,6
2013	252,8*	110,8*	6,7		12
2005-2013:	+120,9	+29,3	Promedio: 8,6	+64,7%	-24,6

1) Índice medio anual de salario mínimo real (base 2000=100)

2) Índice medio anual de salario medio real (base 2000=100)

3) Tasa anual media de desempleo abierto en zonas urbanas (5000 hab. o más)

4) Variación acumulada del PBI (1990-1999, base 1989=100; 2005-2012, base 2004=100)

5) Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza en zonas urbanas

* Datos de 2012 en función de su disponibilidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, INE Uruguay y Banco Mundial.

Dejando de lado los indicadores correspondientes a los años de crisis (2000-2002) que distorsionarían la comparación, vemos que durante la década del noventa los niveles de desempleo promediaron casi diez por ciento y con tendencia a aumentar a lo largo del período, a pesar de que fueron tiempos de (irregular) crecimiento económico, en que el producto aumentó casi 43%. El salario mínimo real vio una fuerte caída de más de 60%, y el salario medio real se mantuvo relativamente estancado, acumulando un crecimiento de apenas doce puntos. Más expresivamente, la cantidad de personas viviendo en situación de pobreza, aunque se redujo casi a la mitad, se mantuvo por encima del 15% de la población. En contrapartida, a partir de 2005 el desempleo comenzó a descender sostenidamente, hasta encontrar un piso hacia el final del período en torno a 6,7%, acompañando un crecimiento del producto mucho más regular, que acumuló casi 65% y sólo registró niveles bajos durante 2009 (cuando la recesión en los países centrales). La pobreza, que había alcanzado niveles muy elevados durante la crisis de 2001, fue combatida de forma eficaz y descendió desde un máximo histórico (casi 40% en 2004) hasta 12% en unos pocos años, lo que le valió al Uruguay elogios de la comunidad internacional. Por su parte, el salario medio aumentó más del doble que en la década anterior (29,3 puntos), y el salario mínimo (tan deteriorado en los noventa) vio un ascenso muy significativo, hasta que en 2013 ubicó su valor en dos veces y media respecto a 1999 (v. Cuadro 3).

Hay dos aspectos adicionales que permiten evaluar a la regulación implementada en el período 2005 – 2014 como una de mayores niveles de consenso y cohesión social que la de años precedentes. Por una parte, la distribución de la riqueza evidencia un arreglo más equitativo: el índice de Gini pasó de 0,453 en 2006, a 0,382 en 2013⁴.

Por otra parte, la conflictividad laboral también fue menor en el período comparada con la década anterior. El Índice de Conflictividad Laboral de UCUDAL⁵, que puede entenderse como una aproximación al descontento general de los trabajadores, promedió 77 puntos entre 1995 y 1999, y

(4) Datos obtenidos de Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (Olesker, 2014).

(5) Disponible em: http://www.ucu.edu.uy/es/conflictividad_laboral, elaborado por el Instituto de Relaciones Laborales de la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL).

51 entre 2005 y 2014, con un nivel un poco mayor en los últimos años de este período. El contraste es mayor si tomamos en cuenta, como señala Dutra (2007), que los niveles de conflictividad en los años noventa fueron más bajos de lo que podrían haber sido, a causa de la elevada desocupación, porque la preocupación de los trabajadores pasa a ser el empleo y ya no los salarios y condiciones de trabajo. En cambio, en el período 2005-2014 el desempleo se encontraba a la baja y la afiliación sindical fuertemente en alza, como veremos después. Otro factor político explicativo para esa diferencia, que no debe ser descartado, es la afinidad histórica entre el FA y la central sindical del país (PIT-CNT) (Notaro, 2009, p. 42).

No obstante esta mejoría de los indicadores socioeconómicos más convencionales, las transformaciones que permiten constatar la emergencia de un nuevo modo de regulación en el país o la permanencia del anterior (así como los factores que explican los resultados más exitosos señalados entre un período y otro) deben identificarse en los componentes estructurales del modelo, definidos anteriormente.

3 Rupturas y continuidades en el modo de regulación

3.1 Tipo de Estado

3.1.1 Estrategia productiva

Narbondo (2013, p. 83) señala que los Estados de tipo neoliberal y post-neoliberal utilizan a menudo las mismas herramientas de intervención desarrollistas o keynesianas (designación de zonas francas, subsidios, etc.), diferenciándose en los fines con las que las implementan. La especificidad del primero sería la búsqueda de atraer capitales y garantizar lucros sin consideración de objetivos políticos, mientras que Estados de otro tipo articularán esas acciones en función de estrategias de desarrollo industrial, proyectos de bienestar universal, etc.

El análisis del tipo de actividades y las inversiones que fueron promovidas por el Estado uruguayo durante nuestro período de estudio indica que se está dando continuidad a un modelo productivo cuyas raíces fueron establecidas en el período anterior, orientado a aprovechar las ventajas comparativas del país en la producción inmediatamente más rentable en el mercado internacional. Esto se evidencia especialmente en las políticas de promoción al monocultivo de soja y la forestación de eucaliptus para pasta de celulosa, que gracias a la suba de sus precios y demanda internacional constituyeron el principal sostén del crecimiento del país en la época. Se trata de dos actividades relativamente nuevas en Uruguay, que crecieron en estos años hasta convertirse en las principales exportaciones y ocupar una parte considerable del PBI – en el caso de la soja, desplazando incluso a la carne vacuna, tradicionalmente la principal exportación uruguaya. Ese crecimiento ha modificado la pauta de exportaciones y la composición del producto nacional, pero no implica una ruptura con las tendencias anteriores sino, por el contrario, un nuevo avance de la reprimarización del país, que consolida su perfil agroexportador.

Todos los instrumentos jurídicos empleados para promover el nuevo modelo productivo son heredados del período neoliberal. El régimen de Zonas Francas (Ley n. 15.921 de 1987) consiste en la designación de zonas especiales por parte del Poder Ejecutivo en las que no rige el derecho aduanero y tributario. Las empresas que operan en Zona Franca pagan un canon fijo y se apropian de la totalidad del valor generado.

La Ley de Inversiones (n. 16.906, de 1998) prevé exoneraciones significativas de impuestos y otros beneficios fiscales para proyectos designados por el Ejecutivo. Mordecki y Ramirez (2014) encuentran que la ley dio resultado en aumentar la cantidad de inversiones (promediaron 14,6% como porcentaje del PBI entre 1991 y 1998, y 18,1% entre 2003 y 2012). Pero no generó un cambio en el tipo de capitales atraídos, que en ambos períodos se destinaron a las mismas actividades, ni transformó su estructura productiva para alejarse de la especialización en *commodities* hacia el conocimiento y la tecnología (Mordecki; Ramirez, 2014, p. 11). La ley también compromete al Estado a garantizar “la libre transferencia al exterior de capitales y de utilidades, así como de otras sumas vinculadas con la inversión, la que se efectuará en moneda de libre convertibilidad”. Con esto último se anula una de las principales herramientas de promoción de sectores clave del anterior Estado desarrollista, que establecía tasas de cambio diferenciales según actividad.

La Ley n°17.124 de 1999 permitió que las Sociedades Anónimas fuesen propietarias de tierras.

En el caso de la forestación, por la propia naturaleza de la actividad, los árboles fueron plantados en los noventa y demoraron años en crecer. Como analiza Gautreau (2014), la legislación de promoción a la actividad tiene más valor político que económico para las empresas, en el sentido de mostrar que el Estado respalda esos grandes proyectos. Son las principales: La Ley Forestal (n. 15.939) de 1987, que declara como prioridad nacional el desarrollo de esta actividad y establece importantes subsidios para los campos que se dediquen a ella; el decreto n. 457/989 de 1989, de incentivo a la forestación, que exonera de impuestos a las importaciones de equipamiento necesario; y el decreto n. 327/99, de 1999, necesario para regular las condiciones de trabajo en la actividad ante la peligrosidad y mala calidad de los puestos que genera. Todos estos instrumentos, como se ve, son anteriores a 2005.

La forestación gira en torno a la exportación de pasta de celulosa para su transformación fuera del país (en papel u otros productos): más del 61% de la extracción forestal se destina a este uso, según datos de la Dirección General Forestal. Todas las plantas de celulosa instaladas operan dentro de Zonas Francas creadas expresamente por el Estado para ellas, y pertenecen a grandes capitales extranjeros (finlandeses, suecofinlandeses y chilenos), países con los que Uruguay ha firmado tratados bilaterales de protección de inversiones (Gautreau, 2014; Dirección General Forestal).

Por su parte, la producción de soja también vio un crecimiento exponencial, pasando de menos de siete mil toneladas totales en el año 2000, a setecientos millones de toneladas en 2007, según datos de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este impactante aumento integra una dinámica regional en la que se inscribe todo el Cono Sur. Responde a la suba internacional de los precios de los *commodities* (especialmente del petróleo, que se utiliza como insumo para la producción agrícola pero además fomenta, al encarecerse, la producción de biocombustibles); esto se conjuga con avances tecnológicos (siembra directa, transgénicos, herbicidas) que aumentaron muchísimo la productividad de estos cultivos (Vassallo, 2013; Arbeletche et al., 2012).

Cabe destacar, sin embargo, que gran parte de este paquete tecnológico “esencial en la expansión de la soja” (Lapitz et al., 2005, p. 124) ya estaba disponible desde los años noventa, siendo necesaria para aprovechar estas condiciones una política orientada a ese fin. La continuidad de la

misma, protegiendo inversiones extranjeras y brindando estabilidad institucional (Vassallo, 2013) ha sido destacada como un factor de peso.

Al analizar la evolución de la inversión en la economía uruguaya entre 1991 y 2012, Mordecki y Ramírez (2014) constatan que el financiamiento estatal a la inversión es más importante en la fase post-neoliberal; no obstante, el destino de las inversiones – tanto en general como de las que han sido promovidas por el Estado – se mantiene estable durante ambas décadas. Pese al impacto económico positivo de la política aplicada, al no ser el trabajo una prioridad estratégica gran parte de la inversión se ha destinado al ahorro de fuerza de trabajo, o a ramas no intensivas en este factor.

Esta evolución se relaciona al avance y consolidación del “agronegocio” de nuevo tipo, que controla la soja y la forestación (y en medida creciente también el agro más tradicional), y tiene como protagonista al capital extranjero. Estas actividades agroindustriales se ubican en la frontera entre un sector y otro, sometiendo las materias primas a una semielaboración elemental anexada a la etapa extractiva. A su vez, las empresas organizan la extracción intensivamente y de modo similar a la industria, estandarizando procesos y tecnologías, financiándose mediante fondos de inversión y operando en redes (Arbeletche et al., 2012). Se enmarcan en esta dinámica las inversiones en el transporte de tales insumos, y en “megaproyectos” que abultan el rubro de la construcción durante un tiempo determinado – como la construcción de las plantas de celulosa, rubro que registra las inversiones más importantes de la historia moderna del país (Mordecki; Ramírez, 2012). No siempre implica un traspaso de la propiedad de la tierra a extranjeros, pues en muchos casos se utilizan campos arrendados a antiguos productores, que devienen rentistas, aunque al amparo de la nueva normativa también ocurren compras de tierras por Sociedades Anónimas. Se opera un importante cambio cultural, ya que al desplazar a la estancia y el productor tradicionales, desaparece el apego y la relación emocional con la tierra (Arbeletche et al., 2012).

El efecto conjunto de todos estos procesos ha sido afianzar la tendencia a la concentración, transnacionalización y anonimato de la tierra⁶ (Oyhantçabal, 2014; Bacchetta, 2013; Arbeletche et al., 2012).

3.1.2 Presencia del Estado y política social

La expansión del Estado post-neoliberal ha sido relativamente moderada en el caso de Uruguay. Por una parte, la reducción relativa del empleo público propia de la reforma neoliberal no se detuvo desde los años noventa: en 1991 la proporción de ocupados en los sectores público y privado era de 20,8% / 79,2% respectivamente, y en 2000 había descendido a 17,4% / 82,6%; mientras que en 2005 la relación comenzó en 16,6% / 83,4 % y en 2013 había descendido a 14,7% / 85,3% respectivamente⁷. A su vez, el gasto público de la Administración Central se mantuvo en niveles similares: medido como porcentaje del PBI, en 2005 ascendía a 27,5%, y en 2014 a 29,9% (según datos de CEPAL).

Sí existió, en cambio, una mayor carga impositiva a los productos, que promedió 9,4% del PBI entre 1990 y 1999, contra 13,3% entre 2005 y 2012 (datos de CEPAL). También hubo una expansión moderada del rol social del Estado, como refleja la evolución de la inversión pública social

(6) Arbeletche et al. (2012) calculaban que el 1% de los agricultores concentraba el 30% del área cultieada, y esta proporcinn era aún más intensa en cultieos como la soja o el maíz; la tendencia futura era a profundizar la concentracinn.

(7) Datos de Supereielle y Quiñones (2004) para el primer período, y cálculo propio con base en la ECH del INE para el segundo.

(Cuadro 4): la parte del producto destinada a este fin aumentó 4,6% en el primer período, frente a 5,6% en el segundo.

Finalmente, en la fase post-neoliberal existió una recuperación del Salario Mínimo Nacional como herramienta de política social. Como vimos antes, tuvo un importante aumento: Porras y Rodríguez (2014) apuntan un crecimiento de 226% para 2012 con respecto al nivel de 2004.

Cuadro 4
Inversión pública social

	1990	1999	2005	2014
Porcentaje del PBI	7	11,6	8,7	14,3
Variación:	1990-1999: +4,6%		2005 – 2009: +5,6%	

Fuente: CEPAL.

La literatura también da cuenta de cambios cualitativos en la naturaleza de la inversión social, reflejando concepciones políticas opuestas (v. Narbono, 2013, p. 79; Antía, 2013, p. 273). El neoliberalismo implementa políticas focalizadas en sectores de baja renta, privilegiando gastos en seguridad y asistencia social. Por su parte, el post-neoliberalismo concibe derechos sociales de alcance universal, aumentando sustancialmente la proporción de la inversión pública que se destina a educación, salud y nutrición.

Antía (2013, p. 273) recoge numerosas políticas sociales creadas o ampliadas por el Estado uruguayo a partir de 2005 que recuperaron parcialmente el papel del Estado como proveedor de protección social, alejándose de la orientación mercadocéntrica anterior, entre las que señala la asignación familiar, el Plan de Equidad, reforma del sistema de previsión social, Tarjeta de Alimentación y subsidio a la vejez.

Interpretar el rol de las políticas sociales implementadas por el progresismo como un avance en la recuperación de un Estado de Bienestar, o como un paliativo que permite superar la contestación encontrada antes por el neoliberalismo, es un debate fuertemente valorativo. La mayor regulación pública implementada, así como la orientación más social de la misma - más “humana” para Vadell y Neves (2013) - sin dejar de promover al mismo tiempo actividades extractivo-exportadoras, lleva a algunos autores a definirlo como un Estado “compensador”, que sin embargo no rompe con el “consenso de los *commodities*” (Gudynas, 2012).

3.1.3 Sistema de relaciones laborales

El trabajo fue central en la agenda política del progresismo, que emprendió una reforma laboral importante cuyo rasgo principal fue la recuperación de los espacios de negociación colectiva entre trabajadores y empresarios, suspendidos en la fase neoliberal. En buena medida, el mejor desempeño del período post-neoliberal que hemos presentado en materia de ocupación, salarios y pobreza decorre de modificaciones en la regulación del trabajo. Éstas se realizan sobre lo que definimos como un sistema de relaciones laborales con historia propia, cuya institución central son los Consejos de Salarios, espacios de negociación entre trabajadores y empresarios que datan del antiguo modelo desarrollista de los años 1940. Los Consejos son convocados y arbitrados por el gobierno, que tiene la potestad (en caso de que los acuerdos salariales no puedan alcanzarse por consenso o mayoría) de decidirlos por decreto. Siendo los Consejos el componente central del modo

de regulación, la historicidad de ambos está muy asociada; los intentos de reforma y “contrarreforma” laboral en el Uruguay de las últimas décadas reflejan la ausencia de un modelo de desarrollo verdaderamente hegemónico.

Sintetizando la copiosa literatura al respecto, identificamos dos grandes reformas. Una implementada por el neoliberalismo a partir de los años ochenta, “incompleta”, con excepcionalidades heterodoxas y efectos anulados por la recesión (Notaro, 2012). Acercó al Uruguay a un sistema “voluntarista” de tipo anglosajón – con poca participación del Estado y librado a la iniciativa de los actores. Durante esta fase, los Consejos dejaron de ser convocados en la mayoría de los sectores de actividad. La otra, realizada durante los gobiernos del FA objeto de nuestro análisis, sería de inspiración “neocorporatista” escandinava o austríaca, que apunta a lograr acuerdos nacionales entre capital y trabajo y supone la existencia de actores sociales unificados y representativos, con fuerte participación del Estado (Méndez et al., 2009).

El protagonista de la reforma fue un gobierno “negociador”, que creó condiciones favorables para la actividad sindical y al mismo tiempo aseguró una alta rentabilidad al capital, al lograr mayores niveles de cooperación (Notaro, 2009, p. 2). Méndez et al. constatan un pasaje desde las orientaciones de los organismos financieros internacionales hacia los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo, que se alejan de la concepción mercadocéntrica del FMI.

Más de treinta y cinco leyes y decretos laborales fueron introducidos sólo entre 2005 y 2009; entre las principales hay instrumentos de protección y promoción a la actividad sindical (Ley 17.940, de 2006), regulación de subcontrataciones y relaciones de trabajo dependientes no declaradas (Leyes 18.098, 18.099 y 18.215, de 2006 y 2007), limitación de la jornada laboral rural a ocho horas (Ley 18.441, de 2008), regulación del trabajo doméstico (Ley 18.065, de 2006)⁸, combate al acoso sexual laboral (Ley 18.561, de 2009), extensión del seguro de paro, responsabilidad penal del empleador en caso de accidente laboral (Ley n. 19.196, 2014), y la introducción de la potestad convocar los Consejos de Salarios para cualquiera de las partes, eliminando la discrecionalidad del Poder Ejecutivo. El gobierno colocó además énfasis en la fiscalización y promoción a la formalización laboral, muy deteriorada durante el período anterior, fortaleciendo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El nuevo modelo exigió la existencia de sujetos colectivos fuertemente organizados para el diálogo social. Durante los años noventa la afiliación sindical había visto una gran reducción, causada por la conjunción de una política no favorable al movimiento sindical y transformaciones económicas desfavorables para el trabajo. A partir de 2005 se revirtió esta tendencia, como se aprecia en el Cuadro 5: en 2003, los afiliados a sindicatos eran 130.000, y en 2013 habían aumentado casi al doble (más de 350.000), lo que correspondía a casi la cuarta parte del total de ocupados. También se revirtió la sobrerrepresentación de trabajadores públicos en el movimiento sindical, que habían llegado a componer casi 70% de los afiliados en 2003, recuperando la agremiación del sector privado hasta volver a superar a los públicos (54% en 2013).

(8) La formalización del empleo doméstico le valió a Uruguay los elogios de la OIT, por ser el primer país en ratificar el convenio internacional al respecto; ver: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrac/---traeail/documents/publication/wcms_187308.pdf.

Cuadro 5
Afiliación sindical (porcentajes en total de ocupados)

	1990	2000	2003	2013
Número de afiliados	...	...	130.000*	350.000***
Afiliación en el total	30,2	15,9	19,7	25
Afiliación entre privados	21,5	8,5	11,6	...
Afiliación entre públicos	50,3	39,8	41,3	...
Proporción público/privado	49/51*	...	69/31	46/54

* Cifras correspondientes a 1987.

** Cifras correspondientes a 2004.

*** Cifras correspondientes a 2011.

Nota: Esta información no está sistematizada por la central sindical y los datos varían de una fuente a otra, faltando para varios años; hemos realizado la síntesis más ajustada posible.

Fuentes: Rodríguez et al. (2010), Rodríguez et al. (2011), Mazzuchi (2006), Notaro (2009), Méndez et al. (2009); cálculos aproximados con cifras de la central sindical.

La OIT ha señalado al crecimiento sindical uruguayo como el mayor del mundo en el período, a contracorriente de la tendencia mundial que no muestra dinamismo sindical (Rodríguez et al., 2011). No obstante, esto no implicó un aumento de la conflictividad laboral, como señalan Méndez et al. (2009), sino la tendencia inversa: en el Cuadro 6 se aprecia que la mayoría de los acuerdos en los Consejos de Salarios fueron alcanzados por consenso y sólo en una minoría de casos se requirió que el Poder Ejecutivo actuase por decreto.

Cuadro 6
Resultados de las rondas de Consejos de Salarios en el primer gobierno
FA – Número de convenios según resolución

	2005	2006	2007	2008
Total de documentos firmados	181	213	8	226
Acuerdos por consenso	167	184	6	185
Acuerdos por mayoría	10	22	s / d	23
Sin acuerdo (decreto del Poder Ejecutivo)	4	7	s / d	
% acuerdos por consenso	92%	86,00%	75%	84%

Fuente: Méndez et al. (2009).

En este plano encontramos rupturas claras con el neoliberalismo, combinando en una regulación “mixta” una reversión parcial de los cambios en el mundo del trabajo llevados a cabo bajo el signo de la mundialización, durante las décadas de 1980 y 1990, y la recuperación de elementos del antiguo modelo desarrollista. “El equipo económico, con la aceptación de todo el Poder Ejecutivo, continuó subordinando la política salarial a los objetivos de estabilización de precios y fiscales” (Notaro, 2011, p. 26), avanzando en favor de los trabajadores solamente hasta donde no se comprometía el equilibrio macroeconómico.

3.2 Estructura socioproductiva

Un rasgo propio de las economías dependientes es la fragmentación entre los sectores dinámicos que se insertan en cadenas mundiales de valor (incorporando tecnología, con alta productividad y una organización de procesos moderna), y sectores estancados (de baja productividad

y alta informalidad) en los que se concentra la mayoría de los trabajadores. Este fenómeno caracterizaría a estas formaciones sociales como “duales” o “heterogéneas” estructuralmente (v. Notaro, 2005; Pinto, 1970).

El período 2005-2014 se caracterizó en Uruguay por la expansión acelerada de actividades muy dinámicas de carácter extractivo-exportador (notablemente, como ya vimos, la producción de celulosa y el cultivo de soja). A pesar de generar cuestionamientos ambientales y desplazar otras actividades primarias más tradicionales como la ganadería, fueron defendidas políticamente como generadoras de empleo. Aquí postulamos como hipótesis que, por el contrario, estas nuevas actividades no incorporaron grandes cantidades de trabajadores pese a constituir los sectores de mayor generación de valor del período.

La ausencia de transformaciones estructurales profundas tras el cambio de rumbo político de 2005 se refleja en que, pese a tratarse de un ciclo muy expansivo, los procesos de crecimiento económico y de creación de empleo continuaron disociados. Las actividades que más incorporaron fuerza de trabajo fueron similares a las que lo hacían en los años noventa, y los sectores en que se concentró el gran crecimiento económico del período fueron del mismo tipo que durante el anterior. Esto implica que el actual modo de regulación del país no es conducente a un proceso robusto de desarrollo, con altos niveles de ocupación que trasciendan los ciclos de precios internacionales de las materias primas.

3.2.1 Distribución del nuevo empleo

El Cuadro 7 resume la composición sectorial de la fuerza de trabajo del país, que no refleja grandes rupturas entre los dos períodos. Observamos que en la fase post-neoliberal se mantuvieron dos rasgos fundamentales de la anterior: por un lado, la reducción relativa del empleo industrial, que ya había sido señalada como tendencia central de los años noventa (Supercelle; Quiñones, 2004; Notaro, 2005). Entre 1990 y 2000, el mismo pasó de 23,3% a 14,8%; entre 2005 y 2013, se redujo (si bien menos bruscamente que antes) de 14,38% a 12,34%. Por otra parte, se mantiene la preponderancia de las mismas actividades entre el total de ocupados: los sectores que más concentraban trabajadores en 2013 eran el comercio, la salud y enseñanza, y servicios de distintos tipos, que en conjunto comprendían casi 63,5% de los ocupados⁹.

(9) Al observar el Cuadro 7 debe tenerse en cuenta que la ECH sólo cubría zonas urbanas hasta 2005, y pasó a incluir rurales en 2006. La importancia del sector primario en la fuerza de trabajo (especialmente el circuito ganadero tradicional) se encontraba subestimada; el aumento que allí se ve de ocupados en actividades extractivas de 2005 a 2013 es exagerado.

Cuadro 7
Estructura de la fuerza de trabajo según sectores de actividad

CIIU rev.3	Porcentaje del total de ocupados por sector							
		1990	2000	2005	2013**			
A + B + C	Actividades extractivas	(a)	4,0%	4,66%	9,61%**	Actividades extractivas	A + B + C	
D	Industrias manufactureras	23,3%	14,8%	14,38%	12,34%	Industrias manufactureras	D	
E	Electricidad, gas y agua	1,3%	1,1%	0,85%	1,0%	Electricidad, gas y agua	E	
F	Construcción	4,4%	8,3%	6,72%	8,07%	Construcción	F	
G + H	Comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles	17,9%	19,7%	20,11%	18,68%	Comercio y reparaciones	G	
				2,46%	3,20%	Restaurantes y hoteles	H	
I	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,4%	5,4%	5,54%	5,54%	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	I	
J + K	Altos servicios	6,4%	6,5%	9,43%	9,68%	Altos servicios	J+K+Q	
				7,76%	6,48%	Estado	L	
L + M + N + O + P	Estado, salud, enseñanza, servicios personales, servicio doméstico	37,7%	37,3%	13,42%	13,70%	Salud y enseñanza	M+N	
				5,73%	4,39%	Otros servicios	O	
				8,93%	7,31%	Servicio doméstico	P	
	Total	97,4%*	97,2%*	100%	100%	Total		

(a) Incluido en servicios hasta el año 2000

* El porcentaje faltante corresponde a actividades no especificadas

Fuente: Supervielle y Quiñones (2005) con datos de ECH/INE

** Hasta 2005 la ECH cubría sólo zonas urbanas; el crecimiento del sector primario entre 2005-2013 es exagerado.

** La ECH 2013 utiliza otro clasificador de actividades y fue recodificada, por lo que puede presentar pequeñas variaciones respecto a 2005.

Fuente: Elaboración propia con base en ECH / INE.

En el Cuadro 8 se corrobora que estos últimos fueron los sectores que más incorporaron trabajadores entre 2006 y 2013: en primer lugar, servicios de alta productividad (más de 62.000), salud y enseñanza (más de 59.000), y comercio y reparaciones (más de 52.000), que continuó siendo con mucha diferencia el sector más numeroso entre los ocupados (302.262 empleados en 2013).

Cuadro 8
Número de ocupados por sector

CIIU rev.4		2006	2013	Aumento 2006-2013	
Actividades extractivas	A + B + C	142106	155433	13327	9.38%
Industrias manufactureras	D	178471	199589	21118	11.83%
Electricidad, gas y agua	E	13563	16214	2651	19.55%
Construcción	F	81313	130584	49271	60.59%
Comercio y reparaciones	G	250177	302262	52085	20.82%
Restaurantes y hoteles	H	33672	51793	18121	53.82%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	I	68753	89685	20932	30.45%
Altos servicios	J+K+Q	94577	156587	62010	65.57%
Estado	L	95728	104768	9040	9.44%
Salud y enseñanza	M+N	162167	221721	59554	36.72%
Otros servicios	O	63348	71091	7743	12.22%
Servicio doméstico	P	117136	118242	1106	0.94%
Total		1302768*	1617969	316958	

Fuente: Elaboración propia con base en ECH/INE.

La construcción también vio una incorporación significativa de trabajadores – asociada a la instalación de grandes proyectos a término como la instalación de plantas de celulosa y al comportamiento fuertemente pro-cíclico del sector, que emplea en contextos de expansión económica como el que estudiamos.

El servicio doméstico y los servicios de baja productividad, que habían operado como una salida laboral durante la crisis en 2001, muestran a partir de 2005 un sostenido descenso relativo, concomitante al aumento del nivel general de ocupación (que atrajo trabajadores hacia otras ramas), la formalización de la actividad doméstica y su inclusión dentro de la negociación colectiva.

Al margen de puntuales modificaciones, el alto nivel de ocupación del período analizado conservó, respecto a los años noventa, la fragilidad propia del “país de servicios” y la “plaza financiera” con los que “buena parte del elenco gobernante soñaba desde tiempo atrás” (Méndez et al., 2009, p. 12), y que jugó un importante papel en la gestación de la crisis de 2001 en la que el modelo neoliberal desembocó.

Por su parte, el sector primario fue “el motor de la recuperación económica” (Dutra, 2007, p. 34), y en los años posteriores a la crisis vio un crecimiento muy fuerte de su participación en el PBI, pero no una incorporación concomitante de fuerza de trabajo. Como dijimos, los dos fenómenos se dan en cierta medida disociados, con las nuevas actividades extractivas protagonizando el aumento del valor generado en el sector, y las ramas agropecuarias más tradicionales predominando en el aumento del empleo. El Cuadro 9 permite apreciar esta incongruencia entre empleo y valor agregado: la actividad sojera empleaba solamente a 6618 personas en 2013, aunque ocupase el primer lugar en las exportaciones y fuese por sí sola el 1,77% de toda la producción del país (\$21.222 millones). Lo mismo sucede con el circuito de la celulosa, que en su totalidad empleaba solamente a 23.941 trabajadores¹⁰, pero representó 3,11% del producto (\$37.188 millones). Para comparar, obsérvese que la ganadería empleó a muchos más trabajadores (82.187 ocupados¹¹) con una participación moderada en el producto (1,93%, o \$23.143 millones). Los más de 10.000 puestos de trabajo generados en Zona Franca son escasos si se considera que el valor agregado en estas zonas en 2010 ascendió a 4,32% del PBI, y la tendencia era a continuar aumentando, en ritmo mucho mayor que la incorporación de trabajadores¹².

(10) Este es un cálculo generoso que incluye toda la extracción e industria maderera junto a la pasta de celulosa (transporte, aserrado y transformación en paneles, recipientes, piezas de construcción, papel, etc.). Los datos de la SPF son aún menores, estimando a los ocupados en 21.000.

(11) No se incluyen como ganadería ramos derivados como fiambres, chacinados u otras manufacturas cárnicas, ni la industria del cuero, importantes en el país y de fuerte empleo.

(12) Cabe destacar además que muchos de esos trabajadores son extranjeros: a 2010, las Zonas Francas empleaban 2065 extranjeros y 8021 trabajadores nacionales. Adicionalmente, una parte importante de ellos se dedica a la producción de celulosa, por lo que ya figura comprendida entre los empleados de la industria forestal.

Cuadro 9

Tamaño y ocupados de las principales actividades agroindustriales y Zonas Francas, 2013

Actividad	Ocupados	Porcentaje en el total de ocupados	Porcentaje de la producción total
Forestación, extracción e industria de la madera	23941	1,48%	3,11%
Cultivo de cereales, legumbres y semillas oleaginosas (incl. soja)	6618	0,41%	1,77%**
Ganadería (cría, matanza, conservación y preparación de la carne, incl. ganado lechero y porcino, y producción de leche)	82187	5,08%	1,93%
Cultivo de arroz	4094	0,25%	0,39%
Elaboración de productos lácteos	7458	0,46%	1,64%
Zonas Francas*	10086	0,65%	4,32%

* Datos de 2010. El tamaño se expresa como porcentaje del valor agregado bruto en el PBI, y no como producción total, como en los otros sectores.

** Producción de soja y girasol, sin otros cultivos.

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2013, INE, BCU, y 4to. Censo de Zonas Francas (INE, 2012).

Desde este punto de vista, el avance del nuevo agronegocio es especialmente problemático. Las actividades tradicionales del campo – que año a año representaban un porcentaje menor de las exportaciones y el producto total - continuaban siendo las grandes creadoras de puestos de trabajo del sector primario, mientras que las nuevas actividades que las reemplazaban tendieron a concentrar la riqueza y no generaban empleo.

Existen además consideraciones cualitativas que deben ser ponderadas a la hora de evaluar las implicaciones del crecimiento de unas u otras actividades para el desarrollo. Bacchetta (2013) concluye en su informe que los trabajos de la forestación son de mala calidad – en cuanto a condiciones de seguridad, higiene y salud – inestables y con fuerte transitoriedad de los trabajadores; en el interior y zonas rurales, un tercio de los puestos era informal. También encontraba salarios de “superexplotación” que colocaban a hogares por debajo de la línea de pobreza (pese a estar en concordancia con los mínimos legales y acordados en los Consejos de Salarios). Concluía que el modelo forestal es “incapaz de generar (...) nuevas fuentes de trabajo con capacitación y estabilidad laborales”, y destacaba el cambio en la postura del sindicato, que en la fase de implantación del modelo lo había defendido “como una nueva y superior fuente de trabajo”, y al momento del estudio, pese a contar con un gobierno nacional afín a las posiciones del movimiento sindical, cuestionaba “severamente las condiciones vigentes en todos los aspectos” (2013, p. 13).

3.2.2 Crecimiento del producto y nuevas actividades

Atendiendo a la composición del producto, vemos que su evolución tampoco muestra rupturas significativas a lo largo de los dos períodos comparados, confirmando lo que apuntábamos para la fuerza de trabajo. El crecimiento económico de ambos estuvo concentrado en el mismo tipo de actividades: transporte y comunicaciones, comercio, servicios y actividades primarias; durante el segundo se agrega el fuerte despegue de las nuevas actividades extractivas.

En el Cuadro 10 se aprecian estas tendencias. Destaca en primer lugar el gran crecimiento de la industria de celulosa (que en la fase post-neoliberal fue la que más aumentó, más que triplicando su valor con 325%), la agricultura (207%, principalmente debido a la soja), y un importante auge de transportes y comunicaciones (291%) enmarcado en la revolución mundial de las TICs.

Cuadro 10
Crecimiento de actividades en cada período

	1990	1999	1999 / 1990	2005	2013	2013 / 2005
Agricultura	8 215	13 491	164,2%	9 261	19 201	207,3%
Ganadería	15 041	16 361	108,8%	24 677	24 062	97,5%
Pesca	276	265	96,0%	935	453	48,5%
Minería	290	930	320,7%	1 059	2 305	217,8%
Alimentos, bebidas y tabaco	19 537	24 988	127,9%	24 832	30 040	121%
Ind. Textiles y de vestimenta	8 051	4 177	51,9%	6 981	4 353	62,4%
Ind. Maderera y papelera	3 435	4 448	129,5%	5 602	18 235	325,5%
Ind. química	12 207	10 864	89,0%	7 584	9 811	129,4%
Ind. mineral	3 775	2 808	74,4%	1 919	1 683	87,7%
Ind. metalúrgica	7 746	5 229	67,5%	6 585	7 860	119,4%
Otras industrias				2 148	2 154	100,3%
Construcción	6 080	10 731	176,5%	23 542	35 034	148,8%
Comercio	20 517	35 685	173,9%	44 388	77 517	174,6%
Restaurantes y Hoteles	3 902	4 615	118,3%	9 684	13 916	143,7%
Transporte y comunicaciones	15 367	32 479	211,4%	35 173	102 587	291,7%
Altos servicios	51 573	66 672	129,3%	81 102	107 691	132,8%
Adm. Pública y otros servicios	38 587	43 806	113,5%	20 818	22 280	107%
				34 045	46 909	137,8%
				15 829	22 395	141,5%

PBI por industrias; a miles de pesos constantes de 1983, y a millones de pesos constantes de 2005 respectivamente.
Notas: Los clasificadores de actividad son diferentes para cada período (CIU rev. 2 y CIU rev. 3 respectivamente).
Fuente: Elaboración propia con base en BCU.

Junto a ello, el desmantelamiento de las industrias más importantes, que se había dado en forma muy acelerada durante los años noventa (acompañando la expulsión de trabajadores que ya vimos) y no se detuvo en el período post-neoliberal. Las industrias textil y mineral se redujeron a la mitad entre 1990 y 2013: la primera pasó de \$8.051 millones en 1990 a \$4.353 millones en 2013, y la segunda de \$3.775 a \$1.683 millones en los mismos años. La química y la metalúrgica se contraen en el primer período y muestran un crecimiento magro durante el segundo, que no alcanza a revertir la contracción anterior: la química representaba \$12.207 millones en 1990 y descendió a \$10.864 millones en 1999, para luego aumentar apenas de \$7.584 millones en 2005 a \$9.811 en 2013, todavía por debajo de su valor de 1990. La metalúrgica bajó de \$7.746 millones en 1990 a \$5.229 millones en 1999, y entre 2005 y 2013 pasó de \$6.585 a \$7.860 millones, apenas por encima de su valor original.

Estas tendencias hacen que la participación total del sector secundario en el PBI decrezca sostenidamente en relación a los otros en el largo plazo, desde un 18,5% del producto en 1990 hasta un 12,1% en 2012, sin que los cambios de gobierno alterasen ese proceso (datos de CEPAL).

Es decir que, aunque los sectores primario y manufacturero crecieron como un todo en los años estudiados, su crecimiento encierra transformaciones intrasectoriales relevantes. En el caso del sector secundario, el crecimiento se compone de actividades que no se caracterizan por el empleo intensivo de tecnología y fuerza de trabajo o un importante valor agregado, en las que enfatizan los planteos desarrollistas.

Dentro del sector primario, desglosado en el Cuadro 11, vemos el estancamiento de la ganadería, con escaso dinamismo entre 1990 y 1999 (de \$15.041 millones a \$16.361 millones) y una pequeña contracción entre 2005 y 2013 (de \$24.677 a \$24.062 millones). La transformación del agro supuso el desplazamiento de esta actividad; la importante expansión del sector primario entre 2005 y 2013 radicó principalmente en la producción sojera, que casi llegó a quintuplicar su valor (de \$4.527 millones a \$21.222 millones), y en el crecimiento de la minería, que sextuplicó su reducida producción inicial (de \$2.066 millones a \$12.396 millones). La extracción forestal en sí misma no representa un valor de producción importante, porque el grueso del valor generado no está en esta etapa del proceso sino en la producción de celulosa, realizada dentro de Zonas Francas.

Cuadro 11
Producción anual por sectores y subsectores seleccionados

	2005	2013
Sector primario	61 106	102 121
Soja	4 527	21 222
Ganadería	24 105	23 143
Silvicultura y extracción de madera	3 384	5 594
Minería	2 066	12 396

Producción por productos agropecuarios, serie anual, a precios constantes de 2006 (millones de pesos).

Fuente: Elaboración propia con base en BCU.

Esto revela dos problemas interrelacionados de relevancia central para el desarrollo del país. Por una parte, la sustitución de actividades avanzadas dentro de la cadena productiva, que antes se realizaban internamente, por importaciones y actividades domésticas más elementales. Es el caso de industrias como la química y la metalúrgica, que ceden espacio frente a los alimentos.

Por otra parte, la sustentación del crecimiento económico del Uruguay en el mercado externo, que ha sido común al modo de regulación posterior a los años setenta: las actividades que crecieron son marcadamente dependientes frente al exterior - sea por la exportación de materias primas, el turismo o las finanzas agrupadas bajo “altos servicios” - o por actividades particularmente sensibles al desempeño general de la economía y vulnerables ante las crisis (como la construcción y el comercio). El nuevo extractivismo no rompió sino que profundizó estas características.

3.2.3 Calidad del trabajo y dualidad estructural

En términos generales, la calidad del trabajo mostró una mejora considerable en el período, y la dualidad estructural de la sociedad uruguaya tuvo un retroceso sustancial que revirtió la tendencia a profundizarse que venía mostrando desde hacía décadas.

Como consecuencia de los cambios implementados en la regulación del trabajo, la elevada informalidad laboral que se verificaba al comienzo del período – tal vez el rasgo más característico de una estructura dual, que había operado como una forma oculta de desregulación durante el neoliberalismo – mostró un descenso muy fuerte: en 2005, los ocupados sin aportes ascendían a 38,7%, y para 2013 habían descendido a 25,6% (Cuadro 12).

Cuadro 12
Porcentaje de los ocupados que no aportan a la jubilación en su trabajo principal

2005	2006	2008	2011	2013
38,7	35	33,4	28,3	25,6

Fuente: Elaboración propia con base en ECH/INE.

Por su parte, el sector subalterno de la economía, que tendió a concentrar cada vez más ocupados en el período 1990-1999 (aumentando de 34,7% a 39,7%) revirtió su expansión bajando de 40,5% en 2005 a 35,1% del total en 2012 (Cuadro 13). Ambas tendencias pueden apreciarse tanto en el total de ocupados como entre los nuevos puestos de trabajo que estaban siendo creados (de 0 a 3 meses de antigüedad, en el Cuadro 14).

Cuadro 13
Porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad

1990	1999	2005	2012
34,7	39,7	40,5	35,1

Ocupados urbanos precarios en términos de salarios, duración del empleo, seguridad social y otros criterios establecidos por la CEPAL; incluye el servicio doméstico y considera microempresas hasta cinco trabajadores.

Fuente: CEPAL.

Como se aprecia en el Cuadro 14, los cuentapropistas sin local ni inversión, una de las categorías más precarias que casi en su totalidad trabaja sin registro (97%), disminuyeron en forma muy pronunciada, hasta ser menos de un tercio que al inicio del período. Este tipo de actividades había funcionado como un “colchón” al cual recurrir durante la crisis de 2001/2002, y muchos trabajadores regresaron a otras ramas a partir de la recuperación.

Cuadro 14
Ocupados en el sector subalterno

	Puestos de 0 a 3 meses		Total de ocupados	
	2006	2013	2005	2013
Trabajos informales	62,05%	45,48%	38,7%	25,6%
Cuentapropistas sin local ni inversión	8,14%	3,96%	8,25%	2,49%
Miembro del hogar no remunerado	1,10%	0,93%	1,32%	1,15%
Prog. Público de empleo	0,99%	0,59%	0,15%*	0,14%
Microempresas (hasta 4 personas)	53,89%	43,87%	46,15%	40,18%
Trabajos no calificados	37,33%	35,11%	23,25%*	19,54%

* Datos de 2006

Porcentajes sobre el total de ocupados

Fuente: Elaboración propia con base en ECH/INE.

Cabe destacar, como veíamos antes, que se trató de un período durante el cual los salarios también tuvieron un importante aumento en términos reales. Los resultados a los que hemos llegado son compatibles en líneas generales con los de Porras y Rodríguez (2014), cuyo índice de “malos empleos” confirmaría el empeoramiento del trabajo, concentrado en la construcción y la industria, durante los años noventa, y a partir de 2005 una mejora significativa que compensó el deterioro de la crisis de 2001 y superó los niveles de la década anterior. La literatura señala también, en concordancia con lo que venimos mostrando, que la política laboral implementada por el gobierno y las negociaciones en los Consejos de Salarios – notablemente efectivas, en el contexto de bajo desempleo – priorizaron los aumentos a los sueldos más bajos, lo cual redundó, a partir de 2007, en una reducción de la desigualdad de ingresos.

Dado que tanto el período neoliberal como el post-neoliberal mostraron crecimiento económico similar y aumentos de productividad, cabe explicar estas diferencias entre ambos por el distinto tipo de regulación implementada.

3.3 Inserción externa

Como veíamos al comienzo, el modo de inserción externa es particularmente determinante para Uruguay por tratarse de un país pequeño y abierto, en una región periférica e históricamente dedicado a la exportación de materias primas e importación de productos con mayor valor agregado. Nuestra hipótesis fue que no hubo cambios en este plano durante el período post-neoliberal con respecto al anterior: la estrategia continuó apuntando a las exportaciones primarias, que presentan

ventajas comparativas, y la dependencia no interrumpida del país frente al capital extranjero se expresó en el control de las actividades más dinámicas por parte de éste.

La revisión de la evolución de la pauta de exportaciones confirma la reprimarización de la economía y la profundización del modelo primario-exportador. Como se aprecia en el Cuadro 15A, en la década del noventa todavía se conservaban nichos (declinantes) de industria automotriz y textil. Una década más tarde, esos productos no figuraban siquiera entre las diez exportaciones principales del país; las mismas eran, en 2013, todas de productos primarios: en orden declinante, soja, carne, celulosa y troncos forestales, leche, arroz, trigo, cueros, queso y malta. Debe tomarse en cuenta que las exportaciones forestales están subvaloradas, una vez que se contabiliza como exportaciones la entrada de troncos a Zona Franca, que serán convertidos allí dentro en pasta de celulosa y enviados al exterior, lo que constituye la etapa de mayor valor agregado en el proceso. Si nos guiamos por los datos de la Dirección General Forestal (DGF) que se incluyen por separado (Cuadro 15B), estas exportaciones corresponderían a un 7,2% del total, lo que las colocaría en tercer lugar después de la soja y la carne.

El cuadro también expresa otras tendencias importantes: la pauta de exportaciones del país tendió a homogeneizarse, concentrando una porción creciente de las mismas en los diez productos más exportados (de 51% a 58% entre 2005 y 2013). A su vez, mientras que la proporción de exportaciones primarias y manufacturas era de 61,2% / 38,8% respectivamente en 1990, ascendió en 2013 a 72% / 28%¹³. Finalmente, vemos el declinio de la industria de exportación del cuero (entramado tradicional en el país, con un importante componente de trabajo y encadenamientos tecnológicos).

Cuadro 15A
Inserción externa
Principales productos en total de exportaciones (participación porcentual)

CUCI rev.1	1990	1999	2005	2013
Soja	...	...	3	20.9
Carne vacuna	12.7	14.7	21.9	14.5
Cueros, pieles y curtidos	6.9	7.6	7.1	2.9
Tejidos de lana	2.7	...	...	...
Vehículos automotores	5,3*	3.1	...	...
% de los 10 productos principales en el total	49	45	51	58
% de productos primarios en el total	61.2	61.7	68.1	75.6
% de productos manufacturados en el total	38.8	38.3	31.9	24.4

* Datos de 1993

Fuente: CEPAL – Naciones Unidas – División de Estadísticas: base de datos de comercio internacional, COMTRADE (<http://comtrade.un.org/>).

(13) Existen además diferencias entre los distintos productos primarios, en cuanto a la intensidad y rapidez con que se deteriora su valor frente a las manufacturas; como consecuencia, hay ciertos esquemas primario-exportadores más convenientes para el desarrollo en el largo plazo. La carne vacuna es un producto excepcionalmente seguro, que mejora moderadamente sus términos de intercambio durante el siglo XX (Ocampo; Parra, 2003). Esto ayuda a explicar el favorable *take-off* inicial del país y la estabilidad de su historia económica; a su vez, constituye un motivo adicional de preocupación frente al desplazamiento de este producto por otros como la soja o la celulosa.

Cuadro 15B
Exportación forestal y de celulosa

	1990	1999	2005	2013
Exportaciones forestales (miles de U\$)	206,800	645,342
Exportaciones desde Zona Franca: Pasta de celulosa	776,892

Fuente: Dirección General Forestal – División Evaluación e Información en base a BCU y Comercio Exterior Urundet.

En síntesis, no se aprecia una recuperación del desarrollismo industrializador sino una profundización en la dirección contraria; Uruguay termina el período en una posición más cercana al tipo ideal de enclave extractivo-exportador, con mayor dependencia de sus exportaciones y una mayor concentración de las mismas en pocos productos de baja complejidad.

4 Conclusiones

Nuestras principales conclusiones son que existe continuidad entre el modo de regulación de ambos períodos: el buen desempeño económico y altos niveles de ocupación alcanzados en Uruguay en el período estudiado no obedecen a una superación del modelo neoliberal en sus aspectos esenciales. Si bien puede decirse que la nueva situación es más exitosa socialmente que la anterior – a partir de una importante mejora en la calidad del trabajo, niveles de ocupación e indicadores sociales posterior a 2005 – se apoya en bases posiblemente frágiles y encuentra limitaciones.

Aunque positivos, los cambios en el mundo del trabajo no reflejan una transformación sustancial de la estructura social del país: las nuevas actividades que aparecieron protagonizando la fase de crecimiento post-neoliberal (soja, celulosa) estuvieron disociadas de los sectores más empleadores, y estos últimos fueron, a grandes rasgos, los mismos que incorporaban trabajadores en la etapa anterior (servicios y comercio). Además de radicar en actividades menos dinámicas, una parte importante de la ocupación continúa concentrándose en unidades con baja remuneración, alta informalidad, tamaño pequeño y cuentapropistas, rasgos generalmente asociados a un sector subalterno de la economía. Es decir: en rasgos generales, en el período 2005-2014 hay más trabajo que antes, pero del mismo tipo.

Por su parte, las nuevas actividades, pautadas por la continuada reprimarización de la economía y un agronegocio extractivista de nuevo tipo, no rompen e incluso vienen a realizar las tendencias iniciadas en el período neoliberal. Heredan, por lo demás, el marco jurídico que las promueve de gobiernos anteriores.

Las rupturas que sí pueden identificarse entre ambos períodos radican en el plano social: se transformó sustancialmente el sistema de relaciones laborales y hubo un importante aumento en la calidad del trabajo, que en conjunto con un incremento moderado en el rol social del Estado y un contexto externo favorable revirtieron el aumento de la pobreza y la dualidad estructural. Se privilegió la negociación colectiva en la economía, el acceso al consumo y la inclusión, garantizando una mayor cohesión social; la flexibilidad laboral retrocedió en algunos aspectos a partir de fuertes introducciones institucionales, manteniendo en otros la primacía del mercado. Esto fue acompañado por un importante descenso de la informalidad general, componiendo una regulación heterodoxa que mejoró la calidad del trabajo dentro de ciertos límites. Las transformaciones en el mundo del trabajo,

junto a una política pública social más importante, redundaron en los mejores resultados sociales de la regulación implementada a partir de 2005.

Este éxito contrasta con el período anterior, particularmente problemático en estos aspectos. Como dice Aglietta (1999, p. 30), “los modos de regulación en la sociedad salarial son legítimos en la medida en que permiten el progreso social”. Estas mejoras están en la base de las tres victorias políticas consecutivas registradas por el partido en el gobierno durante los años estudiados, algo que no ocurría en el país desde la década de 1950, durante la fase más social de la regulación histórica uruguaya.

A pesar de estas modificaciones, en el plano de la inserción externa (particularmente determinante para una economía pequeña y abierta como la estudiada) la participación de Uruguay en la división internacional del trabajo continuó pautada por el aprovechamiento de ventajas comparativas, sin avanzar en la reducción de su dependencia externa. El sector primario-exportador mantuvo su lugar protagónico en el modelo del país y aumentó su grado de control por parte de grandes capitales transnacionales.

De todo esto pueden extraerse dos conclusiones importantes. La primera refiere a la interrogante original de nuestra investigación: no es posible hablar de un nuevo modo de regulación posterior a 2005. Con la perspectiva histórica que proporcionan los años transcurridos desde el período, el análisis de las rupturas y continuidades del post-neoliberalismo frente a su antecesor indica que más que un momento declinante del neoliberalismo se trató de un movimiento correctivo del mismo. La fase post-neoliberal, o de neoliberalismo “humano” o “compensador” – como se elija conceptualizarla, según el autor¹⁴ – puede leerse como una de concesión a la clase trabajadora y los sectores populares, necesaria tras el colapso social de los años 1990 y su consecuente contestación ciudadana. Al ajustar el modo de regulación neoliberal imprimiendo a la base anterior una regulación más social, es incluso razonable proponer como hipótesis que fue esta fase la que permitió el regreso a la regulación neoliberal más intensa que se vive posteriormente, una vez cerrado el ciclo de gobiernos progresistas.

La segunda, un poco menos fatalista que lo que tal continuidad podría sugerir, es que la precarización del trabajo y el deterioro social ocurridos durante la fase anterior no eran fenómenos inevitables o inherentes a la apertura económica que conllevó la mundialización. El período analizado demostró que era posible, aún con la misma base estructural, implementar un acuerdo menos destructivo socialmente, que operase el cambio tecnológico de la época en forma negociada. La ausencia de los Consejos de Salarios y el declinio sindical fueron determinantes para la manera en que dicho cambio se llevó a cabo en el país; la recuperación de estas instancias durante la fase post-neoliberal, en el marco de una estrategia productiva que permaneció siendo esencialmente la misma, no implicó el aumento de la conflictividad laboral sino su reducción.

Existe entonces cierto margen estructural de agencia política, particularmente en una formación social como la estudiada, que conserva mecanismos de integración social importantes y niveles comparativamente moderados de desigualdad con respecto a la región, así como cierto desarrollo institucional.

(14) Ver Vadell y Neees (2013), Gudynas (2012), Ceceña (2014), para la discusión ya referida al respecto de la conceptualización del período.

Los principales desafíos actuales para el desarrollo del país aparecen en el modo de inserción externa (con el avance del extractivismo y la dependencia frente al exterior). Las políticas sociales redistributivas tienen importantes límites, tanto económicos como políticos, y no pueden por sí mismas superar la dualidad estructural de la sociedad uruguaya; la verdadera solución debe darse en la esfera productiva, que precede a la distribución. El problema del desarrollo no se resolverá manteniendo actividades poco dinámicas solamente porque son creadoras de puestos de trabajo, pero tampoco apostando a rubros de alta productividad que no emplean trabajadores como ocurre actualmente. Una estrategia nacional requiere conjugar ambos procesos.

Referencias

- AGLIETTA, M. El capitalismo en el cambio de siglo: la teoría de la regulación y el desafío del cambio social. *New Left Review*, 1997.
- AGLIETTA, M. *Regulación y crisis del capitalismo*. Siglo XXI, 1999.
- AMABLE, B.; PALOMBARINI, S. A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism. *Socio-Economic Review*, n. 7, p. 123-143, 2009.
- ANTÍA, F. Na direção da moderação da dualização? A reforma recente das políticas sociais no Chile e Uruguai. En: GAITÁN, F.; DEL RIO, A. (Org.). *Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI*. CRV, 2013. p. 267-296.
- ARBELETTCHE, P.; COPPOLA, M.; PALADINO, C. Análisis del agro-negocio como forma de gestión empresarial en América del Sur: El caso uruguayo. *Agrociencia Uruguay*, v. 16, p. 110-119, Jul./Dic. 2012.
- BACCHETTA, Víctor. *Uruguay: empleos y producciones antes y después de la forestación*. Grupo Guayubira. 2013. Disponible en: <http://www.guayubira.org.uy/wordpress/wp-content/uploads/2013/09/empleos-forestacion-2013.pdf>.
- BONINO, N.; ROMÁN, C.; WILLEBALD, H. PIB y estructura productiva en Uruguay (1870-2011): revisión de series históricas y discusión metodológica. *DT 05/12*, IEcon, UdelAR, 2012.
- BOYER, R. How and why capitalisms differ. *MPIfG Discussion Paper*, 05/4, 2005.
- DUTRA, G. *La economía uruguaya a finales del SXX e inicios del SXXI*. UdelAR, FCEA, 2007.
- CECEÑA, Ana Esther. El posneoliberalismo y sus bifurcaciones. *Zoon politikon*. 2014. Disponible en: <http://zoonpolitikonmx.com/2014/08/22/el-posneoliberalismo-y-sus-bifurcaciones/>.
- GARCÍA, Nahuel. Post-neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XVIII, n. 27, Dic. 2012.
- GAUTREAU, P. *Forestación, territorio y ambiente*. Trilce, 2014.
- GUDYNAS, E. Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*, n. 237, Ene./Feb. 2012.
- LAPITZ, R.; EVIA, G.; GUDYNAS, E. *Ambiente, desarrollo y democracia en la integración regional*. Coscoroba, 2005.

MÉNDEZ, G.; SENATORE, L.; TRAVERSA, F. *La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico*. Cambios institucionales en Uruguay 2005-2009. Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

MORDECKI, G.; RAMÍREZ, L. Inversión, crecimiento y empleo. En: Varios autores. *Uruguay +25, n°1: Estudios sobre inversión, crecimiento y la calidad del empleo*. 2014. p. 35-67. Fundación Astur. Disponible en: <http://www.redsudamericana.org/sites/default/files/doc/Doc%201.pdf>.

NARBONDO, P. As reformas da matriz de funções socioeconômicas e da estrutura organizativa do Estado e do setor público nos governos do Frente Amplio. En: GAITÁN, F.; DEL RIO, A. (Org.). *Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI*. CRV, 2013. p. 79-108.

NOTARO, Jorge. El sistema de relaciones laborales durante el gobierno del Frente Amplio: Uruguay, 2005-2011. *Revista ABET*, v. X, n. 2, Jul./Dic. 2011.

NOTARO, J. Empleo y desempleo en el Uruguay 1984-2005. *DT 02/05*, IEcon, UdelaR, 2005.

NOTARO, J. La reforma laboral en el Uruguay 2005-2009: participación para la regulación. *DT 07/09*, IEcon, UdelaR, 2009.

NOTARO, J. Sindicalismo, reformas estructurales y organización del trabajo. El caso uruguayo, 1985-2012. *Revista GPT Gestión de las Personas y Tecnología*, n. 13, Jul. 2012.

O'DONNELL, G. *El Estado Burocrático-Autoritario*. Belgrano, 1996.

OCAMPO, J. A.; PARRA, M. A. Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. *Revista de la CEPAL*, 79, Abr. 2003.

OLESKER, D. *Balance de logros sociales y laborales, período 2004-2013*. [Principales datos presentados por el ministro de Desarrollo Social en el Consejo de Ministros]. 2014, 2 de junio. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/ministro-daniel-olesker-informo-logro-sociales-laborales-de-gobierno>.

OYHANTÇABAL, G. Mirar más allá de la euforia. Uruguay: “Revolución” del agro y transnacionalización de la tierra. *Brecha*. 2014, 24 de abril. Disponible en: <http://www.rebellion.org/noticias/2014/4/183668.pdf>.

PALAZUELOS, A. Introducción a la realidad económica latinoamericana. En: HARTO DE VERA, F. (Ed.). *América Latina: comunicación y globalización*. Madrid: La Catarata, 2000. p. 13-95.

PEREIRA DA SILVA, F. Esquerdas latino-americanas: uma tipologia é possível? *Revista Oikos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, 2010.

PINTO, A. Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. En: ILPES (pub.). *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*. Santiago: ILPES, 1970. p. 67-100.

PNUD. *Uruguay, Informe País 2013*. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uruguay Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales. Set. 2013.

- PORRAS, S.; RODRÍGUEZ, S. *Calidad del empleo en tiempos de crecimiento económico*. [Ponencia] IEcon, FCEA, UdelaR. 2014. Disponible en: <http://www.ccee.edu.uy/jacad/2014/index.html#ponencias>.
- PREBISCH, R. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL, 1949.
- RICARDO, D. *On the principles of political economy, and taxation*. The Guthenberg Project (original publicado en 1817). 2010. Disponible en: <http://www.gutenberg.org/files/33310/33310-h/33310-h.htm>.
- RODRÍGUEZ, J. M.; COZZANO, B.; MAZZUCHI, G. () *Las relaciones laborales 2011 y perspectivas para 2012*. Instituto de Relaciones Laborales, UCUDAL, Dic. 2011.
- SINGER, H. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, v. 40, 1950.
- SUPERVIELLE, M.; PUCCI, F. *El trabajo y las relaciones laborales en el siglo XX*. FCS, UdelaR. 2008. Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Art%C3%ADculo%20Supervielle%20Pucci.pdf>.
- SUPERVIELLE, M.; QUIÑONES, M. La evolución del trabajo en el Uruguay y los significados atados a su desarrollo. En: Varios Autores. *El Uruguay hoy: Paisaje después del 31 de octubre*. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR; Ediciones del Caballo Perdido, 2004. p. 179-198.
- SVAMPA, M. Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 244, Mar./Abr. 2013.
- TALAVERA, P. Tipología de las formaciones sociales capitalistas periféricas I y II. En: PALAZUELOS, E. et al. (Org.). *Las economías capitalistas durante el período de expansión: 1945-1970*. Madrid: Akal, 1989. p. 280-320.
- VADELL, J.; NEVES, P. O pós-neoliberalismo na América do Sul: inserção internacional e desafios do desenvolvimento. En: GAITÁN, F.; DEL RIO, A. (Org.). *Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI*. CRV, 2013.
- VASSALLO, M. Dinámica y competencia intrasectorial en la agricultura uruguaya: los cambios en la última década. *Agrociencia Uruguay*, v. 17, n. 2, p. 170-179, Jul./Dic. 2013.
- WILLIAMSON, John. *A Short History of the Washington Consensus*. Fundación CIDOB, 2004.

A emergência e o desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro: conquistas e desafios atuais

Gustavo Bonin Gava¹
Noan Sallati²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a emergência e o desenvolvimento do sistema de proteção social no Brasil e suas metamorfoses ao longo do tempo. Através de uma revisão da literatura com enfoque multidisciplinar, foram examinadas as políticas sociais originadas na década de 1920, ainda na República Velha; suas transfigurações e avanços em meio à conjuntura política efervescente da Era Vargas e da República Populista, e a sua deterioração na Ditadura Civil Militar. Os períodos posteriores possuem papel de destaque, devido à garantia de direitos advindos da Constituição Cidadã e das experiências de fomento ocorridas nas décadas subsequentes, especialmente nos anos 2000. Ao final, o artigo aponta os novos contornos das políticas sociais, no qual o arcabouço de proteção está sendo desmantelado em ritmo acelerado, significando uma ameaça real às populações vulneráveis e ao futuro da agenda social no país.

Palavras-chave: Proteção social, Desenvolvimento econômico, Desigualdades sociais.

Abstract

The emergence and development of Brazilian social protection system: achievements and recent challenges

This article aims to analyze the emergence and the development of the social protection system in Brazil and its metamorphoses over the time. Through a literature review with a multidisciplinary approach, were examined social politics originated in the 1920s, still in the Old Republic; its transfigurations and advances amid the effervescent political conjuncture of the Vargas Era and the Populist Republic, and its deterioration in the Brazilian military government. Subsequent periods have a prominent role in guaranteeing the rights arising from the Constitution and the development experiences that occurred in the subsequent decades, especially in the 2000s. In the end, the article points to the new outlines of social policies, in which the protection framework is being dismantled at an accelerated pace, meaning a real threat to vulnerable populations and the future of the social policies in the country.

Keywords: Social protection, Economic development, Social inequalities.

JEL: I00, H53, O10.

Introdução

Em estudo considerado clássico, Aureliano e Draibe (1989) demonstram que o conceito de sistema de proteção social diz respeito ao processo de transformações nas relações entre o Estado e a sociedade, que se manifestam em modificações na própria estrutura do Estado e na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, distribuição de renda e assistência social. Partilhamos de que a proteção social é um conjunto de intervenções de características públicas e/ou privadas, as quais promovam ações sistêmicas ou mesmo isoladas, orientando-se na proteção aos indivíduos que se encontram em situações de vulnerabilidade social (Di Giovanni, 1998).

(1) Docente no Centro Universitário da Fundação Hermínio Ometto. Pesquisador colaborador da Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (FCA/Unicamp). Mestre e Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp. E-mail: gustavo.bgava@gmail.com.

(2) Graduado em Administração Pública pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestrando no Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas (ICHSA/Unicamp). E-mail: noansllt@gmail.com.

Portanto, sistemas de proteção social devem compreender e diagnosticar situações de fragilidade social, ampliando e desenvolvendo potencialidades de indivíduos e famílias por meio de políticas públicas que fortaleçam os vínculos sociais e reconheçam direitos no campo da cidadania (Fleury; Ouverney 2012, p. 30).

Em meio das inúmeras variáveis da proteção social passíveis de análise, optou-se, neste artigo, pelo escopo em algumas políticas que se relacionam diretamente com as situações de vulnerabilidade, como a saúde pública, os direitos trabalhistas e de previdência, da assistência social, representadas através de programas sociais e de transferência de renda. O intento está em consonância com Castro (2012, p. 108), o qual destaca que para dar resposta ao objetivo da proteção social, as ações devem se concretizar em políticas vinculadas na garantia da oferta de bens e serviços, transferência de renda e regulação de elementos do mercado.

Concomitantemente, pretendemos oferecer uma caracterização do sistema de proteção social brasileiro, procurando identificar, através da multidisciplinaridade, as teorias explicativas a respeito da origem, de seu desenvolvimento e das transformações recentes desse sistema, assinalando seus avanços, destacando os desafios ainda presentes e sinalizando as contradições nas perspectivas futuras.

Além desta introdução, o artigo se divide em mais quatro seções. Na primeira seção procuramos compreender os primeiros esquemas de proteção social desenvolvidos no Brasil a partir da década de 1920 até o período anterior ao Golpe Civil Militar (1964-1985). A segunda seção apresenta o desenvolvimento do sistema de proteção social implementado a partir da Constituição de 1988. A terceira seção discute os avanços e recuos na agenda social no período recente. Nossas considerações finais são apresentadas na quarta seção.

1. O sistema de proteção social no Brasil: de 1920 até 1963

O sistema de proteção social brasileiro é um dos mais desenvolvidos da América Latina. Embora o regime tenha se expandido significativamente nos últimos trinta anos, sua emergência se deu através da primeira onda de expansão dos esquemas de seguro social durante as décadas de 1920 e 1930 na América Latina, acompanhando a Argentina, Chile e Uruguai (Tabela 1).

Tabela 1
Primeiros esquemas compulsórios de seguridade social em países selecionados da América Latina

Países	Auxílio-doença ou maternidade	Esquemas de seguro por invalidez, idade e para sobreviventes (pensões)	Acidentes de trabalho	Auxílio-desemprego	Prestações familiares
Argentina	1934 ^[1]	1919 ^[2]	1915 ^[1]	-	1957
Brasil	1931 ^[2]	1923 ^[3]	1919	1965	1941
Chile	1924	1924 ^[4]	1916	1937 ^[5]	1937
Uruguai	1958	1919 ^[6]	1920	1944 ^[7]	1943

^[1] Seguro-maternidade; ^[2] Esquemas para ferroviários; ^[3] Esquemas de cuidados de saúde para trabalhadores em atividades reconhecidas como provendo serviços de valor para a comunidade; ^[4] Seguro de invalidez e idade; ^[5] Esquemas para os empregados de escritório (*white collar*); ^[6] Esquemas para trabalhadores em atividades reconhecidas como provendo serviços de valor para a comunidade; ^[7] Esquemas para trabalhadores na indústria de carne enlatada. Fonte: Adaptado de Kerstenetzky (2012).

A partir de 1923 foi constituída a primeira legislação (Decreto Legislativo 4.682)³ que tinha por objetivo determinar a criação de um sistema de pensões baseado na ocupação dos trabalhadores do mercado formal. Assim, podemos assumir que o sistema de proteção social brasileiro se assemelhou aos modelos de proteção conservadores/corporativistas da tipologia de Esping-Andersen (1991) e passou às décadas seguintes por expansão – particularmente durante o período do Estado Novo (1937-1945), em que houve a criação de diversas Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) baseadas na ocupação, dentre algumas: Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPTEC), Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) e Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes (IAPC), em conjunto também foram criadas várias organizações que contemplariam os trabalhadores do setor público, por exemplo, o Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), dentre outros.

O acesso à previdência social estava condicionado a participação nestas Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões. No entanto, o registro estava ligado à afiliação aos sindicatos que após 1930 passaram a ser amplamente regulados pelo Estado, através do recém-elaborado Ministério do Trabalho.

O Ministério do Trabalho e os institutos de aposentadorias e pensões estavam intimamente ligados, dando início a uma maior segmentação da provisão de bem-estar. Assim, o sistema de proteção social foi segmentado não apenas por linhas ocupacionais, mas também ao longo de uma divisão territorial – urbana versus rural – e, mais significativamente, em termos de estrutura de mercado de trabalho: de um lado, os trabalhadores do setor informal – aqueles sem carteira de trabalho assinada – permaneceram à margem do sistema e, de outro, os trabalhadores urbanos pertencentes ao mercado de trabalho formal. Essa era a essência da cidadania regulada que se tornou a marca da evolução dos direitos sociais no país.

Nas palavras de Santos (1979):

[...] por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante a ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por extensão aos valores inerentes ao conceito de membros da comunidade (Santos, 1979, p. 103).

Se produziu assim um regime de proteção corporativista/conservador altamente fragmentado, centralizado na família e estruturado ao longo das classes ocupacionais, que reproduziam desigualdade através do mercado de trabalho, da ocupação e entre o urbano e o rural. As demandas por melhores níveis de renda e de acesso ao bem-estar foram amplamente contidas nos períodos de autoritarismo do Estado Novo (1937-1946). Como destaque desse período, houve a constituição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, garantindo direitos aos trabalhadores com carteira assinada, por exemplo, a jornada do trabalho e hora extra, o 13º salário, férias remuneradas, seguro-desemprego etc.

(3) Mais conhecida como Lei Eloy Chaves, deputado federal eleito pelo estado de São Paulo.

No pós-guerra, o sistema político herdou um edifício corporativista e as estruturas recém-criadas foram mais consolidadas do que invertidas. Mesmo que, apesar de suas afinidades com o sistema de proteção social conservador/corporativista da tipologia de Esping-Andersen (1991), o regime brasileiro tenha combinado vários elementos particulares e esteve repleto de intermediação clientelista/patrimonialista, aflorando o descontentamento da sociedade brasileira no tocante ao acesso a renda, trabalho e bem-estar.

Celso Furtado (1972) observou que as tensões sociais que caracterizaram o desenvolvimento do Brasil em meados da década de 1950 até a década de 1960 poderiam ser explicadas no contexto de uma análise mais profunda do processo histórico nacional. A tensão se agravou no país devido à intensificação do processo de desenvolvimento. O arcabouço institucional brasileiro foi estabelecido como resultado do encadeamento secular de crescimento de uma economia quase inteiramente baseada nas grandes propriedades produtoras de bens primários para exportação. Até a década de 1930, a classe dominante do Brasil era quase inteiramente composta de grandes proprietários de terras. A pequena população urbana tinha expressão política limitada. A prática da escravidão, que durou quase quatro séculos, deu lugar a um sistema em que as relações de trabalho eram marcadas por uma profunda diferenciação social e racial entre empregador e empregado.

O processo de urbanização também contribuiu para fomentar as tensões sociais da década de 1960. Houve uma diminuição na área média das pequenas propriedades. Esse fenômeno aliado à exaustão do solo e ao aumento das distâncias dos centros de consumo causou uma diminuição no padrão de vida de uma parcela maior da população rural. Essa população tendia a se deslocar para outras regiões agrícolas para tentar encontrar alguma forma de ocupação. Deste processo migratório entre áreas rurais, uma proporção crescente da população convergia a se estabelecer nas áreas urbanas. Assim, em todas as cidades brasileiras, grandes e pequenas, volumosas massas subempregadas começaram a se concentrar, sendo ocasionalmente empregadas em obras públicas, na construção civil e em empregos instáveis no setor de serviços (Furtado, 1972).

Essa população urbana heterogênea, em que uma classe média privilegiada coexistia com uma massa crescente do proletariado, havia se tornado o fator decisivo nas lutas políticas brasileiras. As tensões sociais expressaram estados de insatisfação entre uma massa urbana crescente. Essa massa amorfa constituiu a espinha dorsal dos movimentos populistas que caracterizaram as lutas políticas brasileiras no final dos anos 1950 e início dos anos 1960 do século passado.

Novamente Furtado (1972), sintetiza seu pensamento ao longo das tensões sociais do período ao afirmar que o surgimento de uma sociedade de massa abrindo caminho para o populismo⁴, sem a formação de novos grupos dirigentes capazes de elaborar um plano de desenvolvimento nacional como paradigma alternativo, foi a principal característica do processo histórico de formação da economia e da sociedade brasileira. Os líderes populistas, ditados pela psicologia das massas, exigiram uma rápida modernização através de "reformas de base". Entretanto, a chave do poder

(4) O significado da palavra populismo encontra-se em constante mutação, uma vez que suas manifestações ocorrem de diversas formas. Para Fonseca e Monteiro (2005, p. 216), o populismo latino-americano nasceu a partir da década de 1930 e encontrou destaque no Brasil, com o início do segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) e, posteriormente, de João Goulart (1961-1964). Dentre algumas características similares do conceito de populismo podemos citar: uma liderança carismática, relação direta entre esta e os governados, com a ausência de instituições intermediárias, um discurso distributivista e o uso de práticas autoritárias.

continuou nas mãos da oligarquia. A tensão e a contradição entre as duas forças foram as principais responsáveis pela crescente instabilidade política que resultou no golpe militar de 1964.

1.1. A primeira década da Ditadura Civil Militar (1964-1974): avanço econômico e recrudescimento das políticas sociais

Os dez primeiros anos da Ditadura Civil Militar (1964-1974) representaram a deterioração dos direitos civis, políticos e sociais. O regime militar, através do Poder Executivo, governou o Brasil por meio dos Atos Institucionais (AI). Entre os anos de 1964 e 1968, o país passou por intensas manifestações e protestos, como a passeata dos Cem Mil, organizada pela União Nacional dos Estudantes (UNE) no Rio de Janeiro, e pelas greves de trabalhadores de Osasco (São Paulo) e em Contagem (Minas Gerais). Em meio ao descontentamento social, o regime militar decretou o AI-5, garantindo a plenitude do poder militar e cerceando os Poderes Legislativo e Judiciário, inclusive com a cassação de mandatos e a demissão de juizes. A partir desse momento, a administração política realizar-se-ia por meio de decretos, instalando a censura prévia nos meios de comunicação, nos movimentos sociais e partidos políticos. Nas palavras de Daniel Aarão Reis Filho (2014, p. 73): “Um golpe dentro do golpe”.

O regime militar impôs um conjunto de políticas econômicas que modernizariam a cambaleante economia brasileira; destaca-se negativamente a criação de um sistema tributário mais regressivo e também políticas de “arrocho salarial”, nas quais os salários eram reajustados abaixo da inflação do período. Essas duas medidas aconteciam em meio à intensa repressão à atividade política, à organização sindical e de movimentos contrários ao regime.

No campo das políticas sociais e de proteção ao trabalho, Sarah Escorel (2012), destaca as seguintes: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio Público (Pasep). Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) foram unificados e deram lugar ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), os benefícios sociais que eram distribuídos aos trabalhadores do mercado formal foram centralizados nesta instituição. A gestão tripartite (União, empregadores e empregados) foi sendo paulatinamente centralizada pela União e empregadores, deixando de fora os trabalhadores do processo decisório.

Algo histórico foi o movimento pela criação de um subsistema de aposentadoria aos trabalhadores do campo em 1971, o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). De fato, o sistema de proteção social brasileiro ganhou maior capilaridade porque, pela primeira vez em sua história, os trabalhadores nas áreas rurais passaram a ser cobertos pelo sistema. No entanto, apesar desse avanço, os beneficiários do regime de aposentadoria rural não desfrutavam dos mesmos valores concedidos aos trabalhadores do setor urbano.

No campo da saúde, com a implantação do INPS, as práticas médicas continuaram a ser desenvolvidas de forma individual, assistencialista e especializada em detrimento das ações de saúde pública de caráter preventivo e de interesse coletivo (Escorel, 2012, p. 326). O modelo adotado para a saúde no regime militar fomentou a constituição de um complexo médico-industrial, em que as empresas produtoras de medicamentos e equipamentos médicos detiveram um papel-chave no crescimento do setor, em especial nas áreas mais desenvolvidas do país como São Paulo e Rio de Janeiro. O apoio do Estado nesse modelo foi principalmente através da compra dos serviços privados pelo INPS. Além disso, houve o aumento generalizado dos convênios com empresas médicas,

denominadas de medicina de grupo. Nessa modalidade, a empresa era obrigada pelo Estado a contratar alguma organização médica para prestar assistência aos seus funcionários, e ao realizar estes contratos, empresários deixavam de contribuir ao INPS. De acordo com Escorel (2012, p. 328): “A medicina de grupo, orientada pelo lucro, tinha total interesse em diminuir a quantidade de serviços prestados e baratear os custos desses serviços”.

Como é possível imaginar, a saúde pública foi relegada às atividades de menor lucratividade, como campanhas de vacinação e de erradicação de doenças como malária e varíola. O Ministério da Saúde, responsável por essas atividades, não recebia mais do que 2% do PIB, tornando-se inviável qualquer tipo de ação que procurasse mudar o quadro de desalento da população “esquecida” pelo regime militar (Escorel, 2012).

1.2. Enfraquecimento do regime militar (1974-1985): crise econômica e ascensão dos movimentos sociais

Fatores econômicos externos e internos contribuiriam para a promoção de uma nova estratégia de desenvolvimento nacional-estatista no Brasil durante o período de 1974 a 1979, nas palavras de Daniel Aarão Reis Filho (2014, p. 95): um plano econômico de ‘fuga para frente’. O milagre econômico acabava de sair de cena, dando lugar a baixas taxas de crescimento econômico em conjunto a um cenário de incertezas políticas e sociais.

Em 1974, o regime militar criou o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), instituição desenvolvida para reorganizar as atribuições do Ministério da Saúde. O Inamps foi responsabilizado pela assistência médica dos trabalhadores que contribuíam para a previdência através de uma rede própria e de serviços conveniados, em outras palavras, o complexo médico-industrial continuaria a ser a primeira opção do regime na implementação das políticas de saúde. Entretanto, com a crise econômica ganhando forma, o regime militar perdeu o seu principal pilar de sustentação política: as elites econômicas.

O enfraquecimento do projeto nacional-estatista deu lugar a crises sociais e ascensão de movimentos populares na busca pela redemocratização. Reis Filho (2014, p. 119-120) destaca as greves estudantis de 1976 e 1977 do Rio de Janeiro e São Paulo, que depois ganharam todo o território. Somam-se a este período as tentativas de greve geral organizadas pelos operários a partir da década de 1980. O poder militar foi cedendo e em 1979 revogam-se as leis de exceção, inclusive o AI-5; cria-se a Lei de Anistia aos presos exilados pelo regime, aos torturadores militares e aos civis que colaboraram com a ditadura. Assim se dá a transição democrática brasileira, em um contexto particular. Como bem argumenta Reis Filho (2014, p. 125): “O país deixou de ser regido por uma ditadura sem adotar de imediato, através de uma Assembleia eleita, uma Constituição democrática”.

O crescente movimento democrático entre 1977-1985 permitiu a derrocada final do regime militar. A contestação política englobou uma ampla gama de modalidades de luta, incluindo críticas à corrupção, má administração econômica, falta de democracia e responsabilização política, renovada atividade sindical e mobilização de massas para a democracia e a liberdade política. Nesta fase, uma mudança significativa ocorreu dentro da elite: pela primeira vez desde 1930, surgiu um consenso em torno da democracia política. Markoff e Baretta (1990), assumem que por esse consenso foram somadas a pressões externas, bem como a desenvolvimentos domésticos, e facilitou a transição

democrática porque desarmou os conflitos que poderiam ter surgido em torno da mudança de regime político. Por essa razão, a democracia brasileira não surgiu nas ruínas das instituições deixadas pela ditadura, como foi o caso da Argentina. Em vez disso, os comandantes militares do regime e as elites tradicionais do país conseguiram controlar a transição democrática, a substância do pacto de elite que subsumiu o movimento democrático foi direta. Em síntese, a troca da liberdade política obedeceu ao descarte da redistribuição do poder econômico.

O regime militar concentrou suas relações intergovernamentais no Brasil, caracterizando um Estado unitário na concepção de Arretche (1999). Com a aproximação do fim do regime, ganhou escopo de discussão a federalização como modelo a ser adotado:

Ao longo dos anos 80, recuperaram-se as bases do Estado federativo no Brasil. A democratização – particularmente a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo – e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 tornaram possível que Governo Federal, estados e municípios tivessem fontes autônomas e independentes de autoridade política, bem como dispusessem de bases fiscais para o exercício desta autoridade (Arretche, 1999, p. 114).

A década de 1980 marcou a ascensão da sociedade civil com o alargamento dos direitos políticos, iniciada ainda no final dos anos 1970. Os movimentos sociais impulsionaram a restauração dos direitos civis e políticos e posteriormente de eleições livres e democráticas, bem como a melhoria das condições sociais (Reis Filho, 2014). As características marcantes desse movimento pareciam revelar profundas mudanças na sociedade brasileira, evoluídas e acumuladas a partir dos anos 1960, porém ainda não totalmente percebidas.

2. O sistema de proteção social brasileiro após 1988

Ao final da década de 1980, a agenda da transição democrática contou com a centralidade ao tema da proteção social e a nova Constituição de 1988, em grande medida, reafirmou os princípios e o conteúdo das mobilizações até então fomentadas por uma crescente sociedade civil organizada.

As disposições constitucionais que afetaram o sistema de proteção social incluíram uma série de medidas de profundo e longo alcance.

Primeiro, a Constituição determinou a equalização dos direitos e benefícios dos trabalhadores rurais e urbanos. Pela primeira vez na história brasileira, os benefícios rurais foram ampliados para alcançar o salário mínimo (SM).

Segundo, houve uma ampla revisão no financiamento do sistema de previdência social. Duas novas fontes de financiamento foram criadas: a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), ambas recolhidas da iniciativa privada. As novas contribuições foram destinadas a cobrir o aumento de gastos ocasionado pela expansão dos benefícios e dos serviços de saúde.

Terceiro, a Constituição estabeleceu que o valor real das aposentadorias deveria ser preservado, garantindo assim que os problemas fiscais que futuramente pudessem afetar o sistema não fossem transferidos aos aposentados.

Quarto, o texto constitucional introduziu o Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor de um SM, para a população idosa vulnerável e aos cidadãos com deficiência (Fagnani, 2005; Draibe, 2007; Lavinias, 2017).

No campo da saúde, a Constituição Federal de 1988 brindou os esforços do movimento pela Reforma Sanitária. O Inamps foi transferido ao Ministério da Saúde em 1990, ano da promulgação das Leis 8.080 e 8.142, que aliadas à Constituição são responsáveis pela institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS).

A nova Constituição também determinou a descentralização do sistema de proteção social no país. A tomada de decisão quanto ao financiamento de serviços e aspectos operacionais deveriam ser transferidos para os entes federativos mais próximos da população, particularmente aqueles no nível municipal (Arretche, 2015).

Ao configurar padrões mínimos de proteção social, a Constituição inovou e se tornou um pilar das principais conquistas sócio-políticas da população brasileira. Foi estabelecido que os sistemas de educação, previdência e saúde, bem como transferências sociais aos mais vulneráveis deveriam seguir os padrões universais dos modernos sistemas de proteção social dos países europeus, em uma modelo similar ao Beveridgeano inglês. A política social não foi destinada apenas a beneficiar um grande contingente populacional, mas também a ser implementada democraticamente. Para tanto, foram criados conselhos populares descentralizados como órgãos decisórios. Isso equivalia a dar prerrogativas de democratização mais abrangentes para um Estado marcado pelo patrimonialismo e autoritarismo.

Ao mesmo tempo, os investimentos mínimos em saúde e educação foram consagrados na Constituição. Essas reformas sociais generalizadas são ainda mais notáveis em comparação com a tendência internacional em direção a um programa neoliberal de contenção ou uma reestruturação conservadora da política social.

Em contraste, a orientação brasileira iniciada pela Constituição foi claramente em direção à inclusão de grupos previamente excluídos, o que Fagnani (2005) descreveu como uma “contramarcha”. Nesse sentido, houve uma universalização geral da política social. Em consequência, o Brasil foi um dos poucos países da América Latina nos anos 90, onde os gastos sociais não diminuíram, ao contrário, aumentaram.

No entanto, como destaca Draibe (2003), a década de 1990 também apresentou os limites entre a abordagem constitucional e a realidade de contínua exclusão da herança de um modelo em que não houve alteração na distribuição de benefícios entre as diferentes classes sociais. Aglutina-se a esse modelo de proteção social excludente, um período de grave crise econômica e de hiperinflação. No campo político e econômico, a agenda neoliberal ganhou espaço na eleição de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e, posteriormente, de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2003).

Draibe (2003) discorre que:

Em meados da década seguinte, sob o Governo FHC, a reforma do sistema de proteção social voltou à ordem do dia. Em outro ambiente intelectual e valorativo e em meio às restrições fiscais que acompanharam o programa de estabilização e as reformas pró-mercado, um outro ciclo de mudanças veio alterar a fisionomia do sistema brasileiro de proteção social (Draibe, 2003, p. 70).

Segundo a autora, o ciclo reformista focou em três propósitos amplos e articulados: fortalecer e melhorar o impacto social dos serviços sociais públicos universais; introduzir, prioritariamente, programas de trabalho, emprego e renda; e, em terceiro lugar, o programa contra a pobreza. O Quadro 1 reforça o posicionamento reformista ao demonstrar as principais áreas políticas alteradas durante os dois ciclos (1985-1988 e de 1995-2002).

Quadro 1
Brasil: Reforma do sistema de proteção social segundo os ciclos (1985-2002)

Áreas de políticas	1º Ciclo de reformas	2º Ciclo de reformas	
	1985-1988	1995-1998	1999-2002
Educação			
Ensino infantil	-	-	Introduzida
Ensino fundamental	-	Reforma parcial	-
Ensino médio	-	Introduzida	-
Ensino superior	-	-	-
Política de saúde	Reformada	Implementada	Reforma parcial
Previdência social	Reforma parcial	Reforma parcial	-
Emprego e proteção do desemprego	-	-	-
Seguro-desemprego	Introduzida	Ampliada	-
Programas de inserção produtiva	-	Introduzida	-
Proteção à pobreza			
Assistência social	Reformada	Implementada	
Programas de combate à pobreza	-	Introduzida	-
Rede de proteção (transferência monetárias)	-	-	Introduzida

Fonte: Adaptado de Draibe (2003).

Além das mudanças sociais, houve a privatização de grandes e importantes empresas estatais. Com a abertura econômica houve uma intensa reestruturação industrial, com a participação de empresas multinacionais, alocando também transformações na produtividade, nos padrões de organização e gestão e, finalmente, na redução acentuada e contínua do setor industrial na participação do PIB (Laplaine; Sarti, 2005). Com o Plano Real houve a sonhada estabilização macroeconômica, porém o enfraquecimento da economia brasileira como um todo foi destaque negativo, assim como a elevação da taxa do desemprego e da desigualdade da renda. Além disso, a política de altas taxas de juros teve consequências severas para a política fiscal.

Após 1994, o Brasil também viu mudanças importantes nas perspectivas da governabilidade, tanto municipal, estadual e nacional. Samuels e Abrucio (2000) observaram que o sequenciamento de baixo para cima na transição brasileira para a democracia fortaleceu governadores e prefeitos simpáticos à descentralização durante a Assembleia Constitucional de 1987-1988. No entanto, para consolidar o ajuste fiscal exigido pelo Plano Real em 1994, o Governo Federal iniciou um agressivo programa de recentralização que continuou ao longo dos anos de FHC.

Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) limitou os empregos públicos nacionais, ao mesmo tempo em que impunha severas restrições orçamentárias aos estados e municípios. O novo pacto federativo reduziu assim o potencial de barganha política dos governos municipais e estaduais, aumentando e garantindo maior poder de manobrar a máquina pública pelo Governo Federal.

Como consequência imediata do aumento da demanda por políticas sociais e da não expansão de seu financiamento, a qualidade dos serviços do setor público diminuiu. No campo da política educacional, isso se evidencia pela baixa qualidade da educação básica (Kerstenetzky, 2012). Além disso, houve êxodo das classes alta e média do sistema público para escolas privadas, hospitais e sistemas de seguro e planos de saúde. Como lembra Lobato (2016, p. 91), a variável desmercantilização⁵ de Esping-Andersen foi colocada como faceta na Constituição de 1988, mas pouco foi solidificada nas políticas universais.

Tais resultados refletiram na legitimação da necessidade de focalização de políticas sociais aos mais pobres e vulneráveis, enquanto parcela significativa de cidadãos deveria pagar pelos serviços. Além do problema de viabilidade financeira, foi introduzida a reforma no sistema de pensões do setor privado em 1998 – por meio do qual a idade de aposentadoria foi ampliada e um valor máximo de benefícios ajustados pela inflação – foi introduzido (Lavinás; Araújo, 2017).

Como parte da segmentação, os benefícios sociais também foram reorganizados. Em 2001, foram introduzidos os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Desde então o Brasil passou a concentrar esforços em estabelecer Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) para famílias e indivíduos vulneráveis socialmente. Essas medidas foram as principais responsáveis pelo aumento considerável dos gastos com a assistência social desde 1995 em conjunto com o BPC, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993. Ao contrário do foco nos direitos sociais, que foi estabelecido na Constituição, a tradição filantrópica foi contínua em todo o Governo FHC, sobretudo no papel das parcerias público-privadas no setor de saúde e assistência social. As consequências dessas políticas na estrutura social foram o declínio da pobreza extrema e a melhoria dos indicadores correspondentes, como as taxas de analfabetismo e nutrição (Draibe, 2003).

Apesar dos programas sociais criados e ampliados no decorrer do Governo FHC e o esforço de sua administração em criar uma rede de proteção social aos mais vulneráveis, a ênfase em seu governo foi, durante os oito anos, o processo de estabilização da economia. A agenda neoliberal foi imposta a partir da seletividade das políticas sociais em nome da economia e da redução do papel do Estado como um importante ator econômico. A industrialização tão marcante dos períodos anteriores do nacional-desenvolvimentismo, perdeu importância pelo processo de liberalização do mercado.

Em resumo, o período FHC pode ser considerado como de “liberalismo inclusivo” nas palavras de Porter e Craig (2004), em a política econômica liberal é acompanhada por medidas específicas de redução da pobreza que são implementadas com a transferência do Estado para

(5) O termo desmercantilização ganhou grande relevância a partir da tipologia sugerida pela obra clássica de Esping-Andersen (1999), na qual o autor sugere três tipos de regimes de proteção social: o regime liberal, o regime conservador-corporativo e o regime social-democrata. Segundo Draibe (2007, p. 34), a desmercantilização designa o nível em que o sistema de proteção social diminui a importância do dinheiro no acesso e cobertura aos direitos e políticas sociais.

organizações do terceiro setor (ONGs). Portanto, esta tendência contrariou parcialmente a Constituição de 1988. O foco na inclusão dos mais pobres na sociedade permaneceu em vigor, embora as tendências universalistas fossem de baixa intensidade.

2.1. Avanços no sistema de proteção social brasileiro: 2003-2014

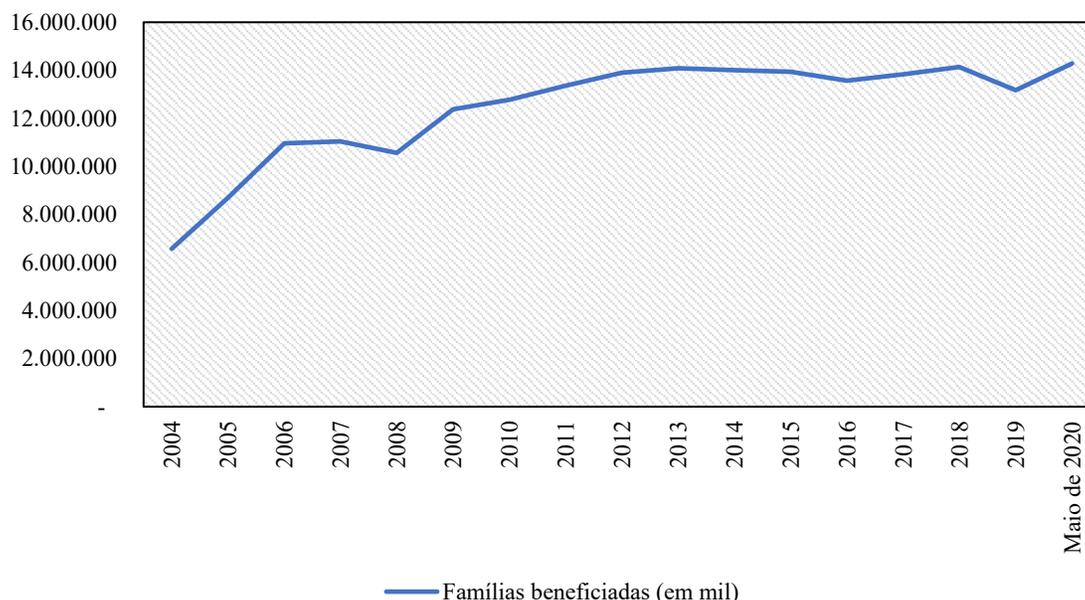
Ao final da década de 1990 e o início dos anos 2000, a economia mundial passou a contar com a presença cada vez maior da expansão chinesa acompanhada pela sua crescente demanda por *commodities*. Este período também foi marcado pela corrosão das coalizões políticas que haviam prevalecido durante todo período de ascensão neoliberal no Brasil e em países latino-americanos. Como resultado, houve ascensão de partidos políticos de esquerda e centro-esquerda em grande parte dos países da América Latina. A campanha política no Brasil foi baseada em duras críticas ao neoliberalismo e às políticas econômicas e sociais voltadas ao mercado.

Porém, o que chama a atenção é que ao alcançar o poder, o Partido dos Trabalhadores (PT) não priorizou as demandas sociais, mas sim, passou a continuar com as políticas macroeconômicas herdadas de seu antecessor. Essa escolha implicava ênfase no controle da taxa de inflação e em um conjunto de políticas mais alinhado com uma visão econômica ortodoxa do que uma abordagem heterodoxa (Boito Junior, 2018). Os instrumentos macroeconômicos básicos para alcançar a estabilidade foram a meta de inflação por meio de taxas de juros mais altas, livre movimentação de fluxos de capital de curto prazo, manutenção de superávit fiscal primário e taxa de câmbio flutuante. Boito Junior (2018), resgata que a escolha do PT em continuar a política macroeconômica foi também um importante compromisso de campanha que visou construir credibilidade interna e internacional.

No campo social, o primeiro mandato de Lula (2003-2005) focou-se na criação do Programa Fome Zero em 2003, como a resposta definitiva do novo governo à questão da fome nas regiões mais pobres do país. Contudo, a despeito do conceito inovador de assegurar o direito à alimentação por meio da Segurança Alimentar e de mobilizar diferentes atores sociais públicos e até mesmo privados, Tomazini e Leite (2016), discorrem que as transferências diretas – similares aos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação – eram mais baratas e atrativas enquanto o Fome Zero seria complexo para a realidade brasileira.

Além disso, havia dúvidas quanto ao papel da sociedade na execução do programa e na capacidade dos municípios em cadastrar as famílias e, finalmente, havia restrições quanto aos dados relativos de brasileiros em posição de participar ou não do programa. Esses problemas de ordem técnica e política alimentaram a criação do Programa Bolsa Família (PBF), aglutinando os programas sociais herdados da administração FHC, transformando-se na principal política social e o maior PTRC da América Latina e Caribe, alcançando mais de 14,2 milhões de famílias, com mais de 43 milhões de beneficiados em 2020 (Gráfico 1).

Gráfico 1
Número de famílias beneficiadas pelo PBF, de 2004 a maio de 2020



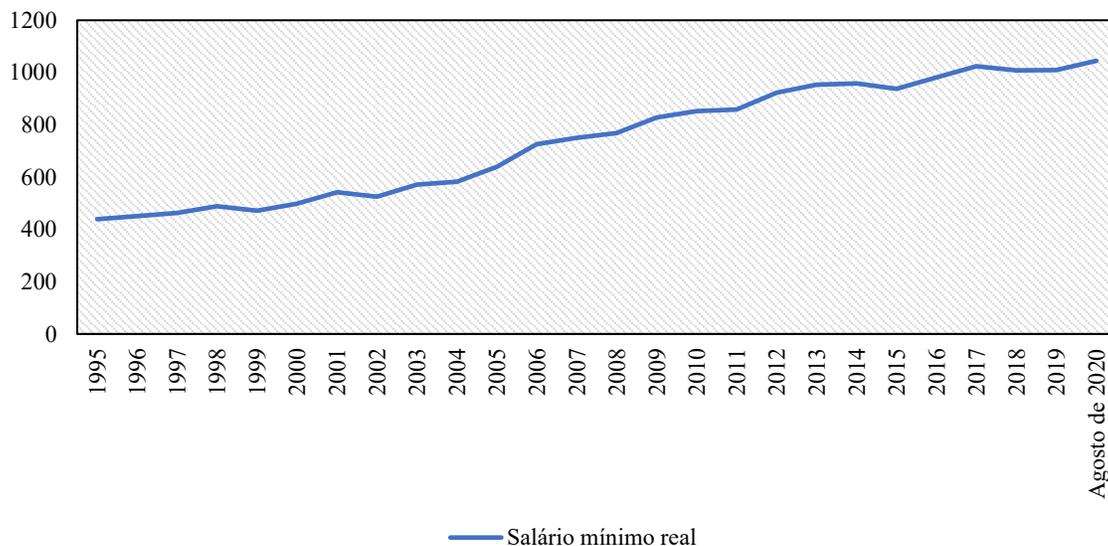
Fonte: Elaboração dos autores a partir de Ministério da Cidadania – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Brasil, 2020).

Pontualmente, o Governo Lula diminuiu a idade de 67 para 65 anos aos beneficiários do BPC. O Poder Executivo criou, no setor da educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), desenvolvido para ampliar as transferências monetárias da União aos municípios. Porém, a criação do FUNDEB e de demais fundos de transferências foram parcialmente executados, grande parte das receitas desses fundos permaneceram intocadas em vista da preocupação em realizar superávits primários (Almeida, 2009).

A política de reajuste do SM passou a ser em função da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) no ano anterior e do acréscimo anual do PIB ocorrida dois anos antes. Essa mudança política fomentou um aumento no poder de compra dos trabalhadores do mercado formal aliada a menores níveis de desemprego (Gráfico 2 e Tabela 2). Ainda, segundo Saboia e Neto (2018, p. 268), o reajuste do SM afetou positivamente o mercado informal, uma vez que o SM serviu de “farol” para esses trabalhadores informais e empregados domésticos. Saboia e Neto (2018) expõem que:

Há um reconhecimento unânime entre os especialistas de que o SM teve um papel importante na melhoria da distribuição de renda nos últimos anos, tanto pela via do mercado de trabalho quanto através dos diversos mecanismos de transferências (Saboia; Hallak Neto, 2018, p. 282).

Gráfico 2
Evolução do SM real, 1995 a agosto de 2020



Fonte: Elaboração dos autores a partir de IPEADATA (2020).

Tabela 2
Taxa de desemprego aberto e número total de desempregados, 2003 a 2009

Anos	Taxa de desemprego aberto (em %)	População (em milhares)
2003	9,7	8.626
2004	9,0	8.196
2005	9,4	8.862
2006	8,5	8.085
2007	8,4	7.973
2008	8,1	7.105
2009	8,3	8.421

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Krein, Santos e Nunes (2012).

Com o equilíbrio na economia mundial e a estabilidade das políticas macroeconômicas internas, resultaram em uma espécie de, nas palavras de Laura Carvalho (2018): “Milagrinho econômico” no segundo mandato de Lula (2006-2010). De fato, o crescimento econômico introduziu crescentes receitas fiscais. O aumento dessas receitas gerou capacidade de investir e, ao mesmo tempo, manter o superávit primário. Além dos aumentos reais no SM, houve maior gasto nas transferências sociais, estimulando os gastos das famílias e do próprio governo.

Fagnani (2017) atesta que houve crescimento econômico com inclusão social ao discorrer:

No segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2007-10), essas tensões entre os paradigmas do Estado Mínimo e do Estado Social arrefeceram, sobretudo em função do crescimento econômico que, após 25 anos, voltou a ter alguma centralidade na agenda. [...] Com a eclosão da crise financeira internacional de 2008, essa postura foi revigorada. Medidas anticíclicas foram

adotadas e os bancos públicos adotaram uma estratégia agressiva de ampliação do crédito [...] Como consequência, houve melhora nos fundamentos macroeconômicos, expansão dos gastos sociais e reativação do mercado de trabalho que se traduziram na inquestionável melhoria dos indicadores sociais (Fagnani, 2017, p. 6).

Ricardo Bielschowsky (2014), por sua vez, destaca a estratégia do desenvolvimento econômico brasileiro nesse período de amplas transformações:

O ponto central aqui apresentado é de o Brasil tem o privilégio de possuir, ao mesmo tempo, três poderosas frentes de expansão [...] um amplo mercado interno de consumo de massa – que será tanto mais amplo quanto melhor vier a ser a distribuição da renda [...] uma forte demanda nacional e mundial por seus abundantes recursos naturais [...] perspectivas favoráveis à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura (econômica e social) (Bielschowsky, 2014, p. 115).

Como sugerido anteriormente, a escolha econômica do primeiro Governo Lula foi de implementar e ampliar a política ortodoxa de estabilização e, posteriormente, manter as expectativas e promessas que acompanhavam o PT. Rossi (2014, p. 195), refere-se a essa escolha por um novo desenvolvimentismo na prática macroeconômica, denominado pelo autor de “social-desenvolvimentismo”, com a intervenção do Estado em busca de um projeto nacional em conjunto com as forças produtivas, sendo social ao incluir a geração e distribuição de renda como princípio basilar.

Em publicação de 2014, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) resume a importância desse período com indicadores de que o PIB per capita, entre 2002 e 2013, aumentou em 64%. As taxas de pobreza entre os brasileiros – incluindo a pobreza extrema – caíram de 48,4% para 23,9% da população e os gastos com políticas sociais aumentaram de 12,7% para 16,8% do PIB. O mercado de trabalho também sofreu uma mudança intensa, as taxas de desemprego caíram de 11,7% para 5,4% na População Economicamente Ativa (PEA), enquanto a taxa de emprego formal aumentou expressivamente de 49,7% em 2003 para 71,4% em 2012.

A CEPAL (2014), apontou também que entre 2012 e 2013 houve uma queda na desigualdade de renda medida pelo Coeficiente de Gini de 0,59 para 0,53, respectivamente. Contudo, apesar dessa leve melhora, o coeficiente ainda ficou acima da média latino-americana de 0,48. Com o quintil mais rico possuindo 53,6% de toda a renda, o Brasil também continuou sendo o país latino-americano mais desigual em termos de concentração de renda pelas elites econômicas. Conforme destacou Souza (2018):

[...] A desigualdade – entendida como concentração no topo – teve no Brasil uma trajetória peculiar se comparada às experiências europeia e americana, irredutível a narrativa simples. O que salta aos olhos é a combinação de estabilidade e mudança observada entre 1926 e 2013. Por um lado, não nenhuma tendência unívoca de longo prazo: a fração recebida pelo centésimo mais rico oscilou entre 20% e 25% durante a maior parte do tempo, até mesmo no período mais recente, quando apresentou razoável estabilidade em torno de 23%. Algo parecido pode ser dito acerca do 0,001% e do 0,1% mais rico e, em menor grau, dos 5% a 15% mais ricos, para os quais só há dados para um período mais restrito (Souza, 2018, p. 369, 370).

Em síntese, no segundo mandato de Lula (2007-2010) a ênfase no crescimento econômico com distribuição de renda trouxe importantes diferenças. Como afirmam Bielschowsky (2014) e Rossi (2014), em primeiro lugar, o governo assumiu um papel mais presente e forte na coordenação

de investimentos, em especial, em indústrias de bens de produção, infraestrutura e financiamento de longo prazo. As empresas de capital na bolsa de valores aumentaram seu tamanho com ajuda do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS), sobretudo em áreas de produção de petróleo e petroquímica, com a Petrobrás assumindo um papel de destaque. O Governo Lula também tentou melhorar a coordenação e a velocidade de implementação de investimentos em infraestrutura, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

A eleição da sucessora de Lula, Dilma Rousseff em 2011, permitiu uma breve continuação do modelo de desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Seu primeiro mandato presidencial (2011-2014) foi marcado na economia pela redução da taxa Selic, o ataque aos elevados *spreads* bancários, redução sistemática das taxas de energia elétrica em busca de baratear os custos aos empresários e fortalecer um modelo de desenvolvimento com maior participação da iniciativa privada e, do lado da política cambial, redução nominal da moeda brasileira buscando maior competitividade internacional (Pinto et al., 2016).

Não obstante, o modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Governo Rousseff desencadeou fissuras com o capital empresarial:

A queda generalizada na rentabilidade das empresas (não bancário-financeiras) foi paulatinamente afetando de forma negativa a instável frente política desenvolvimentista, sobretudo pelo lado dos empresários da indústria. Para que esta frente política continuasse de pé (entregando taxas de rentabilidade positivas para a burguesia e mantendo o emprego e a renda para o movimento sindical e popular), o governo Dilma teve de expandir as desonerações e o crédito subsidiado para as grandes empresas industriais, que saltou de 0,2% do PIB em 2009 para 1% do PIB em 2014. Isso pressionou ainda mais as contas públicas em decorrência do aumento das despesas primárias (que saltaram de 17,7% do PIB em 2009 para 18,9% do PIB em 2014), que já vinham se deteriorando com a elevação da taxa de juros Selic, que implicou a elevação dos gastos com juros de 4,54% do PIB em 2012 para 5,64% do PIB em 2014. Com isso, a margem de manobra do governo se reduziu no que diz respeito aos instrumentos de estímulos à demanda via seus gastos correntes (Pinto et al., 2016, p. 25).

Além disso,

As dificuldades no campo econômico tornavam-se cada vez maiores com a deterioração externa, com a piora das contas públicas e com a desaceleração da acumulação. No campo político, o governo também foi gradualmente perdendo capacidade organizativa. A presidenta mostrou-se um desastre no campo da habilidade política, a antítese de seu antecessor. A sua incapacidade de dialogar mostrou-se impressionante, já que exibiu pouca disposição para a conversação política com deputados e senadores e até mesmo com membros do seu partido. O governo foi perdendo votações e capacidade de pautar agendas no Congresso Nacional, ampliando a insatisfação no âmbito da cena política (Pinto et al., 2016, p. 26).

Com a estagnação econômica, instabilidade política, a ascensão de movimentos sociais de direita e com o PT envolto de acusações de supostos casos de corrupção, a então presidente Dilma Rousseff, em seu segundo mandato, iniciado em 2015, enfrentou sérias dificuldades em sustentar os ganhos sociais, econômicos e políticos obtidos nos governos anteriores.

No final de 2015, o Congresso brasileiro iniciou um processo de *impeachment* contra a presidente, que supostamente violou as leis orçamentárias brasileiras. O processo político culminou com a destituição de Rousseff em agosto de 2016.

3. Novamente o recrudescimento das políticas sociais no Brasil: 2015-2020

O Governo Michel Temer do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) adotou o documento intitulado “Uma ponte para o futuro” (PMDB, 2016) como uma espécie de plano de governo antes mesmo do processo de abertura de *impeachment*.

De acordo com Cavalcanti e Venerio (2017):

Em linhas gerais, percebe-se no documento uma grande preocupação com a crise fiscal (diminuição dos recursos carreados aos cofres públicos) e com a rigidez do orçamento (“dificuldade” para alocação dos recursos). Esses fatores, combinados com a indexação de benefícios (salários, aposentadorias etc.) e com a falta de uma ampla reforma da Previdência, teriam contribuído para um desequilíbrio nas contas do Governo, para o aumento da inflação e para a crise econômica de modo geral (Cavalcanti; Venerio, 2017, p. 155, 156).

O governo *Emedebista* adotou uma série de medidas restritivas na política econômica e social e, em contrapartida, apresentou várias mudanças favoráveis ao mercado, incluindo, mas não limitado a: 1) um novo programa de privatizações, que iria da exploração do petróleo ao serviço público em geral; 2) a Emenda Constitucional (EC 95) que congela os gastos primários do governo por 20 anos; e 3) uma ampla reforma trabalhista.

Além dessas medidas, o governo aprovou em 2016 a prorrogação da Desvinculação de Recursos da União (DRU), ampliando seu percentual de 20% para 30%, o que “praticamente dobrou os recursos subtraídos dos setores da Previdência Social, saúde, assistência social e seguro-desemprego” (Fagnani, 2017, p. 11).

Com a necessidade de obter receitas adicionais, o Governo de Michel Temer criou um amplo plano de privatizações, incluindo a Eletrobrás, aeroportos, a Casa da Moeda dentre outras empresas públicas brasileiras. O plano seguiu com a estratégia de fomentar os investimentos privados com o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). No entanto, o processo de privatização não conseguiu alavancar bons resultados sob a ótica dos interessados, permanecendo incompleto e abaixo do esperado na comparação entre o que foi programado e o efetivamente realizado.

No entanto, se Temer não logrou sucesso nas privatizações, nas políticas sociais e nos direitos trabalhistas, seu governo marcou a ascensão do desmonte do sistema de proteção social brasileiro.

Com a aprovação da EC 95, o “Novo Regime Fiscal” impôs por 20 anos um teto nos gastos primários do governo, condenando os gastos sociais à estagnação. Como sublinha Fagnani (2017, p. 12): “Nesse sentido, ele ‘constitucionaliza’ a ‘austeridade’ sobre o gasto social até 2036.

Dweck, Oliveira e Rossi (2018) destacam que a EC 95, logo em seus primeiros anos de implementação, aprofundou as desigualdades sociais no Brasil:

Em primeiro lugar, a EC 95 é um equívoco macroeconômico, pois impede a atuação anticíclica da política fiscal e impõe um caráter contracionista à mesma, uma vez que a contribuição da demanda pública para o crescimento será sistematicamente nula. Em segundo lugar, a nova regra

fiscal impõe a redução do tamanho do gasto do governo central na economia, que pode passar de 19,8% do PIB em 2017 para em torno de 12,4% em 2037 – o que impediria não somente a expansão e a melhoria da qualidade, mas também a manutenção da atual infraestrutura de bens e serviços públicos, gerando ineficiências econômicas e um grande prejuízo à garantia dos direitos sociais previstos pela Constituição.

Finalmente, há também um efeito na composição do gasto público federal. Mesmo considerando que os gastos com previdência mantenham certa estabilidade em relação ao PIB – em 2017 em torno de 8,5% do PIB no Regime Geral e 2% na previdência do setor público (civil e militar) – para garantir o cumprimento da regra, os demais gastos, incluindo saúde e educação, teriam que ser comprimidos de 9,4% do PIB para 2,2% do PIB daqui a 20 anos. Isso, afinal, contribui para inviabilizar qualquer plano de consolidação/expansão do acesso a direitos sociais, além de comprometer os investimentos e o próprio funcionamento da máquina pública (Dweck; Oliveira; Rossi, p. 7, 8).

Os direitos trabalhistas foram sumariamente deteriorados com a aprovação das Leis 13.429/2017 e 13.467/2017. A primeira ampliou e garantiu legalmente a terceirização no mercado de trabalho brasileiro, a segunda, implementou a maior reforma no mercado de trabalho desde a CLT. Instituída com a ideologia de que o mercado de trabalho era altamente regulado, sem contratos de trabalho flexíveis e que apenas o salário poderia servir como base de remuneração, a reforma: “amplia o poder e a liberdade do capital para determinar as condições de contratação, uso e remuneração do trabalho. Sua interface é deixar o trabalhador em uma condição de maior insegurança, vulnerabilidade e risco com consequências negativas sobre a vida pessoal, familiar e social” (Santos; Gimenez, 2018, n.p.).

Em resumo, as pressões das novas forças hegemônicas convergiram para uma agenda agressiva de desmonte do sistema de proteção social. Para poder permanecer no poder e governar, o Governo de Michel Temer teve que criar uma mesa de negociação para atender às demandas de grandes grupos econômicos e forças políticas conservadoras. A aprovação da EC 95, a terceirização e a reforma trabalhista lançaram a maior reversão dos direitos sociais na história do Brasil desde o desmonte iniciado pelo regime militar.

Com o fim do mandato de Temer, ofuscado por corrupção, e forte polarização política, o ano de 2018 seria marcado pela oferta aos eleitores de duas escolhas antagônicas: Fernando Haddad (PT) e apoiado pelo popular ex-presidente Lula, e Jair Messias Bolsonaro, então membro do Partido Social Liberal (PSL), um populista de extrema-direita. A eleição deste último como novo presidente resultou em uma mudança drástica da política brasileira para a extrema-direita.

A escolha de Paulo Guedes, um economista liberal com forte influência econômica da Universidade de Chicago, como seu conselheiro econômico antes das eleições presidenciais indicava o caminho que provavelmente seria adotado em caso de vitória. Com o resultado e a posse, Guedes assumiu o Ministério da Economia colocando em prática uma agenda agressiva de austeridade econômica, desregulamentação dos mercados, e continuou com o desmantelamento do sistema de proteção social brasileiro.

O Governo Bolsonaro apresentou como um de seus principais objetivos a reforma da Previdência Social, esta almejada pela ala liberal conservadora desde a deposição da presidente Dilma Rousseff. Justificada insistentemente com argumento dos supostamente necessários ajustes fiscais e pela insubsistente falta de recursos do Estado para sua manutenção, a reforma segundo Lobato, Costa

e Rizzotto (2019) também teve o objetivo de restringir e suprimir o potente vínculo de solidariedade social que o sistema de aposentadoria gerava na sociedade.

Apresentada pelo ministro Paulo Guedes através da Emenda à Constituição n. 06/2019 (PEC-06/2019), e aprovada no dia 12 de novembro de 2019, a nova Previdência Social impôs uma série de mudanças para o acesso a benefícios previdenciários: 1) aumento da idade mínima e do tempo de contribuição para aposentadoria; 2) aumento do tempo de contribuição necessário para aposentadoria integral; 3) extinção da aposentadoria por tempo de contribuição; e 4) redução no valor recebido (a regra antiga descartava 20% das contribuições de menor valor, enquanto a regra aprovada passou a considerar 100% da contribuição). Além disso, proporcionalmente, as alíquotas de contribuição ainda retiram mais dinheiro da classe trabalhadora e classe média se comparado a classes altas de maior remuneração. Deste modo, a reforma conservou privilégios das classes mais abastadas e se mantém no sentido oposto a redução das desigualdades e geradora de equidade.

Menezes, Moretti e Reis (2019) explicam que se tratou, a rigor, de uma reforma fiscal induzida pelo teto de gastos, visando à redução do valor dos benefícios para conter a despesa, e afetando, inclusive, pensionistas e aposentadorias especiais de trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde e de pessoas com incapacidade permanente.

Ainda no que tange à seguridade social, o presidente Jair Bolsonaro tem negado a ampliação do acesso ao BPC para idosos e deficientes pobres. Por duas vezes o Congresso Nacional havia aumentado o limite máximo para ter benefício à renda, dos atuais um quarto do SM (R\$ 261,25) por pessoa para meio salário (R\$ 522,50), entretanto, ambas foram vetadas (Kaoru, 2020).

O Governo Federal também manteve a política de seu antecessor, Michel Temer, de não valorização real do SM. A política, iniciada em 2004, propiciou entre maio de 2005 e janeiro de 2016 o aumento real acumulado de 72,98% (DIEESE, 2019, p. 3). Nos anos subsequentes, entretanto, o percentual de reajuste sobre o SM foi inferior ao INPC, com exceção de 2019. O reajuste na base salarial no ano de 2020 somente contemplou a reposição da inflação, não havendo novamente ganhos reais. Declarações da equipe econômica do Governo Federal (Rodrigues et al., 2019), através da figura do atual ministro da Economia, indicam a não alteração deste panorama, respaldado no discurso da austeridade e equilíbrio fiscal.

Sobre estas decisões políticas,

O conjunto de ações do atual governo a partir de 2019 é marcado pela *aporofobia*, e sua tradução, por ações que penalizam sobretudo os mais pobres, seja por meio de restrição eivada de arbitrariedades de acesso ao BPC, seja por destruir a credibilidade do PBF quanto a critérios de distribuição das bolsas, como recentemente, quando as novas bolsas foram destinadas em 3% para o Nordeste e 76% para o Sul/Sudeste, sendo que aquela região apresenta 36% dos pobres e extremamente vulneráveis do país. Agrega-se a esse enxugamento dos benefícios distributivos sem vínculo contributivo à reforma da previdência social, tida como carro chefe do caminho para a retomada do crescimento (Cohn, 2020, p. 155).

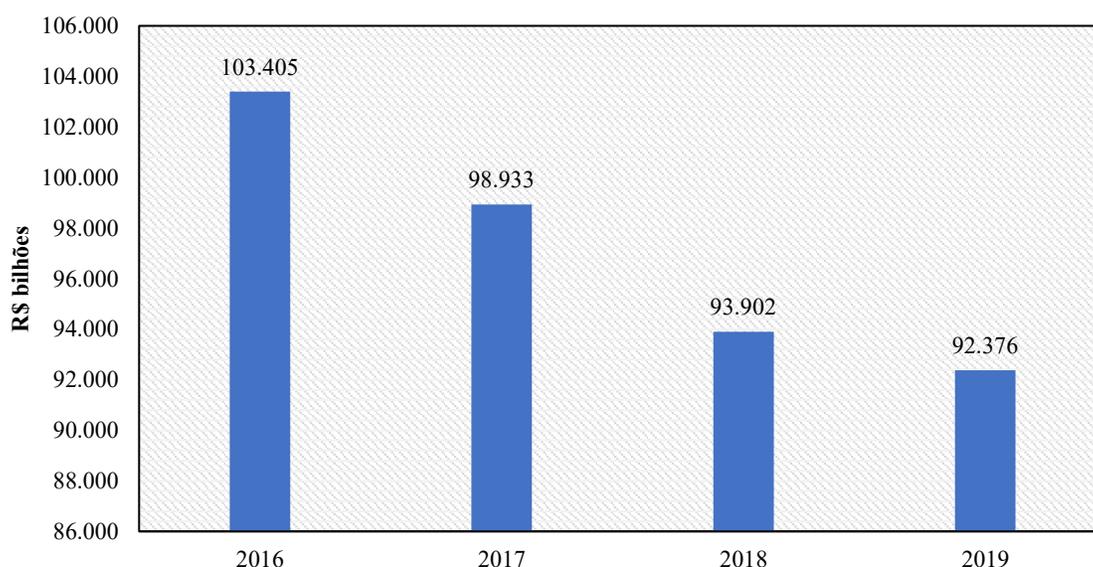
O processo de definhamento das políticas sociais atingiu também o SUS, não bastasse a continuidade do processo de subfinanciamento, em virtude da EC 95, que causou a perda de R\$ 8,2 bilhões em seu orçamento somente no ano de 2019 (Menezes; Moretti; Reis, 2019, p. 66). Os autores Bravo, Pelaez e Menezes (2020, p. 200), relatam o fato de o primeiro ministro da Saúde do Governo Bolsonaro, Luiz Henrique Mandetta, afirmar durante sua cerimônia de posse que desejava “um

sistema privado forte” e “solidário”, e que o orçamento destinado à saúde pública é elevado e suficiente, resumindo suas disfunções somente a ‘problemas de gestão’. A trajetória de Mandetta esteve intrinsecamente ligada ao setor privado de saúde no Brasil: o mesmo ocupou a presidência de uma rede particular de hospitais e planos de saúde durante parte de sua carreira. Coincidentemente, no cargo de Ministro defendeu o fim da gratuidade universal do SUS (CNTS, 2019).

Sob sua gestão à frente do Ministério da Saúde foi encerrado o Programa Mais Médicos, que tinha como objetivo levar atendimento para áreas mais distantes e vulneráveis do país; sem reposição, cerca de 30 milhões de brasileiros em 2,9 mil municípios foram prejudicados ou ficaram totalmente desassistidos (Menezes; Moretti; Reis, 2019). Também foram extintos 22,4 mil cargos da saúde; destes, 10,6 mil eram de agentes comunitários de saúde, responsáveis por executar medidas de auxílio à prevenção de doenças na atenção básica à saúde (Giovanaz, 2019). Mandetta também foi o responsável pela pasta no início da pandemia de Covid-19 no Brasil; apesar de defender a necessidade de isolamento social, sua gestão ficou marcada pela morosidade no preparo para chegada da doença no Brasil, que aconteceu após três meses depois do início de sua ocorrência no continente asiático. Desde então, o Brasil registra a segunda posição no ranking de países com mais mortes pela pandemia, atrás somente dos Estados Unidos.

No campo da educação, as Universidades e Institutos Federais sofreram com constantes cortes e ameaças no orçamento. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), importantes agências de fomento ao ensino e pesquisa no Brasil, frequentemente têm seus orçamentos reduzidos, prejudicando milhares de pesquisas com potencial de retorno para a sociedade. O Gráfico 3 registra, em valores corrigidos pelo INPC de 2019, a queda no volume de recursos para o Ministério da Educação desde 2016.

Gráfico 3
Despesas reais com educação do Governo Federal, 2016-2019



Fonte: Elaboração dos autores a partir de Tesouro Nacional (Brasil, 2020b).

As privatizações são mais uma prioridade na agenda econômica. Sob alegação de fazer caixa com a venda e fomentar a economia através de investimentos privados foi criada para esta finalidade uma “Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados”. Em contraposição com o ocorrido no Governo Temer, em seu primeiro ano a equipe econômica de Bolsonaro conseguiu realizar algumas desestatizações, como a Liquigás e a BR Distribuidora, duas subsidiárias da Petrobras responsáveis pela distribuição de gás e combustíveis, respectivamente. Empresas como Banco do Brasil, Eletrobrás, Porto de Santos e os Correios podem seguir o mesmo destino segundo o Ministério da Economia.

A reorientação dessas empresas públicas para a lógica de mercado altera a sua forma de organização e funcionamento, agora visando o lucro e não mais o atendimento à população. Os indícios de melhora na prestação dos serviços muitas vezes ficam limitados pela sua propagação ideológica, não sendo possível a mensuração real. Não é raro o aumento da cobrança pelo serviço e a precarização nas condições de trabalho acontecerem. Segundo Teixeira (2016), o processo de privatização de empresas postais costuma ser acompanhado da precarização e redução dos postos de trabalho. No entanto, ao contrário da promoção dos ideais neoliberais, pesquisa divulgada recentemente pelo Instituto Datafolha (2020) apontou a rejeição da população brasileira ao ímpeto privatista.

Neste momento de radicalidade do projeto neoliberal, políticas públicas e seus instrumentos de formulação e implementação estão em plena deterioração, assim como os direitos de trabalhadores, indígenas e ribeirinhos, dos negros, dos LBGTQI+, enfim, da população vulnerável e minorias, que em linhas gerais observam a liquidação de todo um arcabouço construído após a Constituição de 1988. Cohn (2020), sintetiza o pensamento ao discorrer que:

Essa destruição da rede de proteção social e dos direitos fundamentais dos cidadãos significa a quebra dos pactos de solidariedade social e do ciclo de cidadania social que se instaurou a partir de 1988, e implica a quebra da expectativa de direitos, portanto, a quebra da possibilidade de projetos de futuro por parte de largos setores da sociedade (Cohn, 2020, p. 157).

Os próximos anos serão determinantes para o sistema de proteção social ainda vigente no Brasil. O atual Governo Bolsonaro demonstra total desinteresse pelas políticas sociais e suas práticas de gestão progressistas e inovadoras.

Considerações finais

O sistema de proteção social brasileiro passou por inúmeras transformações nas últimas décadas. Inicialmente introduzido para proteger trabalhadores de setores-chave da economia nacional, o sistema foi sendo ampliado paulatinamente nos períodos anteriores ao Golpe Civil Militar de 1964.

Com o regime militar, a segmentação da proteção social foi aprofundada em dois grupos distintos ao longo do tempo. Por um lado, as políticas sociais alcançaram segmentos mais vulneráveis, sobretudo os trabalhadores do setor rural, a habitação ganhou maior foco e a educação foi ampliada. Por outro, aqueles trabalhadores formais assalariados, com renda suficiente para custear sua própria proteção social foram incentivados a usar os serviços oferecidos pelo setor privado.

Com o fim da Ditadura Civil Militar, avançou-se na perspectiva de remodelar a proteção social através da redemocratização e pela promulgação da Constituição de 1988. De fato, o sistema de proteção social foi ampliado, trouxe a universalização da saúde, da educação, da previdência e da assistência social como bases de um novo marco no acesso aos direitos de grande parcela da população anteriormente excluída. A partir da década de 1990, programas focalizados nas minorias foram desenvolvidos, muito embora importantes para determinados segmentos populacionais, a focalização não foi suficiente para reversão dos quadros de péssima qualidade de vida de grande parcela da população e da garantia dos direitos fundamentais.

Contudo, o modelo de desenvolvimento econômico neoliberal começou a prevalecer no país e este foi, de fato, o período em que o papel do Estado na economia foi profundamente revisado por meio da racionalização dos gastos públicos, da privatização de várias empresas públicas e da desregulamentação dos mercados. Ao mesmo tempo, porém, o novo modelo econômico não teve a capacidade para corrigir os problemas estruturais que caracterizaram, e em grande medida ainda o fazem, a distribuição de renda, riqueza e poder na sociedade brasileira.

Com a chegada do PT ao Executivo Federal, demarcou-se um ciclo de transformação econômica com maior distribuição de renda e implementação de políticas sociais e de proteção social de maior envergadura. Entretanto, a reforma agrária foi frequentemente anunciada, mas nunca aprovada, a condição de subfinanciamento do SUS continuou, a educação, sobretudo a básica, se manteve a patinar nos resultados nos exames internacionais, a insegurança pública ganhou destaque como um dos principais problemas sociais e, no campo da administração pública, às práticas clientelistas ineficientes foram prevaletentes. Mesmo com os avanços da proteção social, o período foi marcado pela estabilização da concentração da renda no topo dos estratos econômicos mais altos.

Além da concentração de renda e desigualdade, desde 2015 o sistema de proteção social brasileiro é regido por uma agenda econômica austera que prevalece sobre qualquer política social.

O ciclo atual é de desconstrução do sistema de proteção social previsto na Constituição de 1988, com a chegada de Bolsonaro à presidência do Brasil, agravou-se um cenário de reversão total da situação no que diz respeito às políticas sociais, até mesmo em outros aspectos da vida econômica, social, política e cultural da sociedade brasileira estão sendo postos à prova.

O desejo de um futuro mais justo e menos desigual no país, assim como a condição de vida digna das populações mais vulneráveis passam diretamente por decisões de valorização das políticas sociais, atualmente relegadas da agenda pública brasileira. Deste modo, fazem-se necessárias medidas opostas às institucionalizadas nos últimos anos no Brasil.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CT&I brasileiras. In: A CONSTITUIÇÃO brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: Ipea, 2009. v. 1.

ARRETCHE, Marta (Org.). *Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

AURELIANO, Liana Maria; DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do 'Welfare State' Brasileiro. in: MPAS/CEPAL. *Economia e desenvolvimento*. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989. v. 3.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Org). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.

BOITO JUNIOR, Armando. *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: Editora da Unicamp/São Paulo: Editora Unesp, 2018.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família*. Brasil, 2020a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>.

BRASIL. Tesouro Nacional. COFOG – Despesas por Função do Governo Central. Brasil, 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/2H47hy7>.

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CAVALCANTI, B. M.; VENERIO, C. M. S. Uma ponte para o futuro? Reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. *RIL*, Brasília, v. 54 n. 215, p. 139-162, jul./set. 2017.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Panorama social da América Latina 2014. Santiago: Nações Unidas, 2014. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/37706-panorama-social-america-latina-2014-sintese>.

CNTS. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde. *Proposta de Mandetta de cobrança de atendimentos no SUS afronta a Constituição*. CNTS, 2019. Disponível em: <https://cnts.org.br/noticias/proposta-de-mandetta-de-cobranca-de-atendimentos-no-sus-afronta-a-constituicao/>.

COHN, Amélia. As políticas de abate social no Brasil contemporâneo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 109, p. 129-160, 2020.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Salário mínimo de 2019 é fixado em R\$ 998,00*. Jan. 2019. (Nota Técnica, n. 201). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec201SalarioMinimo.pdf>.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia, 1998.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Soc.*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.

DRAIBE, Sônia. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

DRAIBE, Sônia. The Brazilian developmental welfare state: rise, decline and perspectives. In: RIESCO M. (Org). *Latin America: a new developmental Welfare State model in the making*. London, 2007.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos; ROSSI, Pedro. (Org.). *Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil*. São Paulo, SP: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-L9.pdf.

ESCOREL, Sarah. História das políticas de saúde no Brasil de 1964 a 1990: do golpe militar à reforma sanitária. In: GIOVANELLA, Lígia; ESCOREL, Sarah; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; NORONHA, José Carvalho de; CARVALHO, Antonio Ivo de. *Políticas e sistemas de saúde no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 85-116, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford (UK): Oxford University Press, 1999.

FAGNANI, Eduardo. *O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)*. Campinas: Unicamp. IE, jun. 2017. (Texto para Discussão. n. 308).

FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (Doutorado)–Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2005.

FLEURY, Sonia; OUVENEY, Assis Mafort. Política de saúde: uma política social. In: GIOVANELLA, Lígia; ESCOREL, Sarah; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; NORONHA, José Carvalho de; CARVALHO, Antonio Ivo de. *Políticas e sistemas de saúde no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. Credibilidade e populismo no Brasil: a política econômica dos governos de Vargas e Goulart. *Revista Brasileira de Economia*, v. 59, n. 2, p. 215-243, 2005.

FURTADO, Celso. *Análise do 'modelo' brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

GIOVANAZ, Daniel. Governo extingue 22,4 mil cargos da Saúde; destes, 10,6 mil são agentes comunitários. Brasil de Fato, 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/12/23/governo-extingue-224-mil-cargos-da-saude-destes-106-mil-sao-agentes-comunitarios>.

INSTITUTO DE PESQUISA DATAFOLHA. Maioria segue contra privatizações. Instituto de Pesquisa Datafolha, São Paulo, 2020. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/09/1988408-maioria-segue-contra-privatizacoes.shtml>.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEADATA – *Salário mínimo real*. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

KAORU, Thâmara. *Bolsonaro veta mais uma vez ampliação do BPC para idoso e deficiente pobres*. UOL, 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/05/15/bpc-ampliacao-renda-veto.htm>.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KREIN, José Dari; SANTOS, Anselmo Luis dos; NUNES, Bartira Tardelli. *Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições*. Campinas: Unicamp. IE, fev. 2012. (Texto para Discussão, n. 201).

LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. *Política Econômica em Foco*, n. 7, nov. 2005/abr. 2006.

LAVINAS, Lena. *The takeover of social policy by financialization: the Brazilian paradox*. Palgrave Macmillan, 2017.

LAVINAS, Lena; ARAUJO, Eliane de. Reforma da previdência e regime complementar. *Brazil. J. Polit. Econ.*, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 615-635, 2017.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 40, n. spe, p. 87-97, 2016.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; COSTA, Ana Maria; RIZZOTO, Maria Lucia Frizon. Reforma da Previdência: o golpe fatal na seguridade brasileira. *Saúde em Debate*, v. 43, n. 120, p. 5-14, 2019.

MARKOFF, John; BARETTA, Silvio R. Duncan. Economic crisis and regime change in Brazil: the 1960s and 1980s. *Comparative Politics*, v. 22, n. 4, p. 421-444, jul. 1990.

MENEZES, Ana Paula do Rego; MORETTI, Bruno; REIS, Ademar Arthur Chioro dos. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade. *Saúde em Debate*, v. 43, n. spe., 2019.

PINTO, Eduardo Costa et al. A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise. Rio de Janeiro: UFRJ. IE, fev. 2016. (Texto para Discussão, n. 004).

PMDB. Partido do Movimento Democrático Brasileiro. *Uma ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2016.

PORTER, Doug; CRAIG, David. The third way and the third world: poverty reduction and social inclusion in the rise of ‘inclusive’ liberalism. *Review of International Political Economy*, v. 11, n. 2, p. 387-423, 2004.

REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do Golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

RODRIGUES, Eduardo et al. *Guedes: ‘Mantivemos indexação do mínimo e dos benefícios a pedido de Bolsonaro’*. Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/11/05/guedes-mantivemos-indexacao-do-minimo-e-dos-beneficios-a-pedido-de-bolsonaro.htm>.

ROSSI, Pedro. Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Org.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.

SABOIA, João; HALLAK NETO, João. Salário mínimo e distribuição de renda no Brasil a partir dos anos 2000. *Econ. soc., Campinas*, v. 27, n. 1, p. 265-285, 2018.

SAMUELS, David; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalism and democratic transitions: the new politics of the governors of Brazil. *Publius*, v. 30, n. 2, p. 43-61, 2000.

SANTOS, Anselmo Luis dos; GIMENEZ, Denis Maracci. Desenvolvimento, competitividade e a reforma trabalhista. In: KREIN, José Dari; GIMENEZ, Denis Maracci; SANTOS, Anselmo Luis dos. (Org.). *Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil*. Campinas: Curt Nimuendajú, 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira. *Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. São Paulo: HUCITEC, 2018.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes. Tendências do setor postal no cenário internacional: liberalização, regulação do mercado e reestruturação organizacional. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 31, n. 2, 2016.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016.

Pobreza nas unidades da federação brasileira: uma análise com dados em painel (2004-2015)

Gésia Coutinho Marcelino ¹
Ana Cristina Lima Couto ²

Resumo

A pobreza decorre de diversos fatores, dentre os quais a alta desigualdade de renda e a baixa escolaridade. No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) tem contribuído para minimizar o problema da pobreza. Assim, o objetivo desse trabalho é o de estimar os impactos da escolaridade média, da desigualdade de renda e das transferências do PBF sobre a determinação da pobreza no país. A base de dados utilizada foi a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para os anos de 2004 a 2015. As estimações foram realizadas com a técnica de dados em painel visando captar a heterogeneidade na distribuição destas variáveis nas unidades da federação. Destaca-se a importância que deve ser dada à educação para a redução da pobreza. Em seguida, a queda da desigualdade de renda e as transferências do PBF.

Palavras-chave: Bolsa Família; Educação; Índice de Gini, Pobreza.

Abstract

Poverty in Brazilian federation units: an analysis based on panel data (2004-2015)

Poverty stems from several factors, including high income inequality and low education. Since 2003, the Bolsa Família Program (PBF) has contributed to poverty reduction in Brazil. Thus, the objective of this work is to estimate the impacts of average education, income inequality and transfers from the PBF on the determination of poverty in Brazil. The database used was the National Household Sample Survey (PNAD) for the years 2004 to 2015. Estimations were made using the panel data technique to capture the socioeconomic heterogeneity of Brazilian states. It highlights the importance that should be given to education for poverty reduction. Then, the fall in income inequality and the PBF cash transfers.

Keywords: Bolsa Família Program, Education, Gini Index, Poverty.

JEL: C23, I21, I32, I39.

1 Introdução

A literatura aponta vários fatores que estão associados à pobreza, alguns dos quais estão relacionados à desigualdade de renda, à renda média de um país ou região (Borguignon, 2002; Araújo; Tabosa; Khan, 2012) e à baixa escolaridade, que dificulta o acesso de muitas pessoas a postos de trabalho com melhores rendimentos (Barros; Henrique; Mendonça, 2000a). O Brasil caracteriza-se como um país que possui má distribuição de renda, níveis elevados de pobreza e escolaridade baixa e de má qualidade.

Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU, 2018), que constam no Relatório de Desenvolvimento Humano, o Brasil está em décimo lugar dentre os países com maior desigualdade de renda no mundo. Em 2015, o Índice de Gini, indicador que mede a desigualdade de renda, foi 0,515 enquanto países como Chile e México apresentavam índices menores, 0,505 e 0,482,

(1) Graduada em Economia pela Universidade Estadual de Maringá e mestranda em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Estadual de Maringá.

(2) Doutorado em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Estadual de Maringá e é Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Maringá.

respectivamente. No topo do *ranking* dos dez países mais desiguais do mundo está a África do Sul, cujo índice foi 0,634. Lembrando que quanto mais próximo de um, maior a desigualdade.

No Brasil, a desigualdade de renda varia muito entre as unidades da federação (UF's). Em 2015³, os líderes eram Distrito Federal (0,5543) e Maranhão (0,5336) enquanto o menor índice foi encontrado em Santa Catarina (0,4108).

Quanto à escolaridade, segundo dados do IBGE apud Oliveira (2019), em 2015 o Brasil tinha 35% de pessoas com mais de 14 anos de idade com ensino fundamental incompleto. Em termos regionais há grandes disparidades, em que o Nordeste possui a maior participação nessa categoria (44,11%), seguido das regiões Norte (38,7%), Sul (34%), Centro-Oeste (33,5%) e Sudeste (29,2%). Há uma forte relação entre pobreza e baixa escolaridade, sobretudo porque fica mais difícil conseguir uma boa posição no mercado de trabalho e é a partir do trabalho que a maioria das pessoas obtém renda.

Na luta contra a pobreza, está em vigor no país o Programa Bolsa Família (PBF), que tem grande importância para as famílias mais vulneráveis, que conseguem obter uma renda mínima para que possam atender suas necessidades mais imediatas. Este programa tem contribuído para aliviar a pobreza no país (Campello, 2013; Neri, Vaz e Souza, 2013; Hoffmann, 2006; Soares, 2006), pois, além de transferir renda, possui condicionalidades em termos de saúde e educação, o que contribui para que as famílias pobres possam viver com um mínimo de dignidade. Segundo Souza et al. (2019, p. 19), em 2017, “mais de 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver na pobreza extrema por causa do PBF e 3,2 milhões foram elevadas acima da linha de pobreza”.

Feitas essas considerações, o objetivo desse trabalho é o de estimar os impactos da escolaridade média, da desigualdade de renda e das transferências do PBF sobre a determinação da pobreza no país. Foram utilizados dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para o período de 2004 a 2015, último ano da série com a antiga metodologia em que a pesquisa era realizada anualmente. As variáveis selecionadas foram: escolaridade média de indivíduos com 25 anos ou mais de estudo (*proxy* para o capital humano); índice de Gini e valor total repassado pelo PBF. Embora as relações entre as variáveis sejam conhecidas, acredita-se que seja importante quantificá-las. Para isso, foi utilizado o modelo de dados em painel, que capta a heterogeneidade entre as UF's.

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção resulta de uma pesquisa bibliográfica em que são discutidas brevemente a relação da pobreza com a desigualdade de renda, com a escolaridade e com o PBF. A terceira seção trata da metodologia em que são descritos o modelo empírico e as variáveis utilizadas. A quarta seção analisa a evolução das variáveis selecionadas neste estudo entre os anos de 2004 e 2015 bem como os resultados das estimativas. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 Algumas considerações sobre os programas de transferência de renda, desigualdade de renda, escolaridade e pobreza no Brasil

A partir de 2003 houve uma retomada do crescimento econômico no Brasil que contribuiu para aumentar os rendimentos do mercado de trabalho e a diminuir a pobreza. Vale destacar que entre

(3) Conforme dados da Tabela 1 na seção 4.

2003 e 2008, a economia teve expansão de 4,2% ao ano, entretanto, entre 2009 e 2014, o crescimento foi menor, 2,8% ao ano (BNDES, 2018). Já em 2015 houve uma reversão desse cenário com uma queda no PIB de 3,5% (IPEADATA, 2021). Entre 2003 e 2014 o consumo das famílias aumentou significativamente relativamente ao período 2001 a 2003⁴ e os mais pobres experimentaram alguma melhora nas suas condições de vida.

Particularmente desde os anos 1970 o Brasil tem se preocupado com as altas taxas de pobreza e algumas iniciativas, para além da doação de alimentos, ganharam espaço. Em 1974, por exemplo, foi criada uma iniciativa pioneira chamada Renda Mensal Vitalícia (RMV), “[...] um mecanismo assistencial de transferência de renda focalizado nos pobres, criado na década de 1970 no âmbito da Previdência Social” (Rocha, 2013, p. 2). A RMV era limitada aos idosos e portadores de deficiência que não tinham condições financeiras de garantir a sobrevivência. Apenas após a Constituição de 1988, as transferências de renda ganharam papel central na assistência social no Brasil.

Durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram criados os programas Bolsa Escola (abril de 2001), Bolsa Alimentação (setembro de 2001) e Auxílio Gás (janeiro de 2002). Posteriormente, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, estes programas foram unificados e surgiu o Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004⁵. O PBF caracteriza-se pela transferência direta de renda às famílias consideradas pobres e extremamente pobres. Em 2015 o PBF beneficiava cerca de 13,9 milhões de famílias (MDS, 2019).

É consenso de vários estudos que o PBF, que atende as pessoas mais vulneráveis do país, tem contribuído para aliviar a pobreza de forma mais imediata, por meio da transferência direta de renda às famílias que se enquadram nas regras, porém, exige que sejam cumpridas uma série de condicionalidades em termos de saúde e educação. Sobre essa questão:

Hoje as transferências assistenciais constituem o cerne da política antipobreza no Brasil. Como é bem sabido, combater a pobreza depende de uma multiplicidade de ações nas áreas de saúde, educação e demais aspectos das condições de vida, que devem operar de forma complementar (Rocha, 2013, p. xiv).

Na área de saúde, crianças com menos de 7 anos têm que manter a vacinação em dia; as mulheres grávidas precisam realizar os exames de pré-natal, conforme calendário definido pelo Ministério da Saúde. Na área de educação, as crianças e adolescentes com idades entre 6 e 17 anos precisam estar matriculadas na escola e frequentar no mínimo 85% das aulas no caso daqueles com idade de 6 a 15 anos e 75% para os jovens de 16 e 17 anos (MDS, 2019).

É importante mencionar que o PBF tem como um dos objetivos romper com o problema da transmissão intergeracional da pobreza e as exigências em termos de acesso e permanência no sistema escolar contribuem para isso. É por meio da educação que o PBF espera que os filhos dos pobres tenham condições de encontrar melhores condições de emprego e renda que seus pais.

(4) O consumo das famílias teve a seguintes taxas de variação: 0,76% (2001), 1,17% (2002), -0,45% (2003), 3,96% (2004), 4,48% (2005); 5,37% (2006), 6,70% (2007), 6,53% (2008), 4,38% (2009), 6,24% (2010), 5,01% (2011), 3,49% (2012), 3,57% (2013), 2,28% (2014), -3,2% (2015). (IPEADATA, 2021).

(5) Para maiores detalhes sobre a evolução dos programas de transferência de renda no Brasil desde os anos 1970 ver Rocha (2013).

Hoffmann (2006), em seu estudo que trata do impacto das transferências de renda sobre a pobreza no Brasil entre os anos de 2002 a 2004, com base nos dados da PNAD, constatou que houve 51% de redução da pobreza medida pelo Índice de Sen em razão do aumento das transferências de renda do PBF. O autor afirma que a pobreza seria maior se não fossem tais transferências.

Soares e Zepeda (2008) também consideram relevante o efeito das transferências de renda do PBF para as famílias pobres, pois ainda que seja pequena a participação do programa no PIB, cerca de 0,5%, esses recursos têm impacto não desprezível sobre a economia. Segundo Neri, Vaz e Souza (2013), a cada 1 real gasto há um giro de 2,4 reais no consumo das famílias e cada 1% de gasto em transferência do PBF produz um efeito multiplicador de 1,78% no PIB.

Soares (2006), nas suas simulações para as taxas de pobreza com e sem os programas de transferência de renda, encontrou o seguinte: em 2001, com os programas de transferência que haviam antes do PBF a pobreza extrema era 2,8% menor e a taxa de pobreza 0,6% menor do que seria sem os programas vigentes à época. De 2001 a 2003, praticamente não houve queda na pobreza, mas sem os programas de transferência de renda haveria aumento. Entre 2003 e 2005, a taxa de pobreza caiu 4,2 pontos percentuais e a taxa de extrema pobreza reduziu-se em 2,7 pontos. O PBF responde por 17% dessa queda da pobreza e por 40% da retração da pobreza extrema. De 2005 a 2007, o programa impactou na redução da pobreza em 23% e da extrema pobreza em 92%. Esse autor ainda destaca que de 2007 a 2009, cerca de 60% da queda na pobreza se deve ao PBF.

Segundo o estudo de Neri, Vaz e Souza (2013), o PBF contribuiu para a redução da extrema pobreza no Brasil em 28% nos anos de 2002 a 2012, tendo resultado positivo na distribuição de renda, pois enquanto a renda média dos mais pobres elevou-se em 120%, a dos mais ricos cresceu só 26%, o que levou a uma queda no Índice de Gini.

Ressalta-se que apesar da importância do PBF para o declínio da pobreza no Brasil, esta não se deve apenas a tal programa. As principais explicações, especialmente entre os anos de 2004 e 2011 se devem ao desempenho da economia, especialmente do mercado de trabalho. Segundo Rocha (2013), entre 2004 e 2011 a renda dos trabalhadores que se encontravam entre os 10% mais pobres aumentou 74%.

Apesar dos bons resultados do PBF, programas de transferência direta de renda, conforme explicado por Rocha (2013), são um paliativo, que não têm capacidade de eliminar a pobreza nem de atacar suas causas. Estes programas procuram apenas amenizar as difíceis condições de vida das famílias mais vulneráveis e reduzir a alta desigualdade de renda que vigora no Brasil. Ainda segundo Rocha (2013, p. 100): “[...] devido à enorme dívida social brasileira, da qual o baixo nível educacional da população é uma *proxy*, o recurso a programas de transferência de renda seria uma necessidade de política social por um longo período”.

Sobre o papel da escolaridade na redução da pobreza, vale mencionar que foi a partir dos estudos sobre crescimento econômico que a educação ganhou destaque como um tipo importante de fator de produção. Havia dificuldades para explicar o crescimento de longo prazo dos países. De acordo com o modelo de Solow (1957), o fator preponderante para explicar a elevação da renda per capita no longo prazo era o progresso técnico. Mas esse modelo não explicava as diferenças nas taxas de crescimento da renda per capita entre os países devido ao conceito mais restrito de capital utilizado, que era o de capital físico (Jones, 2000).

Nos anos 1960 surgem os primeiros estudos no âmbito da Teoria do Capital Humano e a educação passou a ser vista como fator de produção especial, como um tipo de capital. O conceito de capital humano está associado com educação, particularmente com a educação formal, aquela que se obtém nas instituições de ensino de todos os níveis. Por meio de bons níveis de educação formal as pessoas podem sinalizar a qualidade de sua força de trabalho, suas habilidades e competências. A Teoria do Capital Humano está fundamentada na relação positiva entre educação e renda, de modo que o desempenho de uma economia passa a ser explicado não apenas pelo aumento do capital físico, mas também pela elevação do seu capital humano.

Estudos pioneiros como os de Schultz (1973), Mincer (1958) e Becker (1964) reforçam a importância dos investimentos em capital humano porque contribuem tanto para aumentar a renda do trabalhador individualmente e, por sua vez, trabalhadores mais produtivos vão contribuir para melhorar o desempenho da economia.

Schultz (1973), ao explicar o processo de crescimento econômico dos países, afirma que além dos fatores de produção clássicos (terra, trabalho e capital), é preciso incluir um tipo especial de investimento: “o investimento no homem e na pesquisa, tanto no plano privado quanto no público” (Schultz, 1973, p. 15). O investimento em capital humano inclui gastos com “escolaridade e educação de nível mais alto, treinamento realizado no local do emprego, migração, saúde e informação econômica” (Schultz, 1973, p. 17). Esses gastos podem contribuir para melhorar o potencial produtivo dos indivíduos, aumentando a produtividade dos mesmos e, como resultado, favorecem a obtenção de melhores empregos e rendimentos.

O investimento em capital humano é “responsável pela maior parte do impressionante crescimento dos rendimentos reais dos trabalhadores” (Schultz, 1973, p. 32). A capacidade de produção dos seres humanos é, dessa forma, uma importante fonte de riqueza. A partir das contribuições de Schultz que os investimentos em educação são vistos como cruciais para impulsionar o crescimento e desenvolvimento econômico dos países.

Nessa mesma linha, Becker (1964) mostra que educação e treinamento são os tipos mais importantes de investimento em capital humano, pois melhoram a qualidade da força de trabalho. Assim, os investimentos em capital humano devem ser realizados por meio de inversões nas áreas de educação, saúde e treinamento da mão de obra, por exemplo. Esses investimentos, ao melhorarem a qualidade do capital humano, contribuem para aumentar a produtividade do trabalho e, conseqüentemente, o potencial de obtenção de maiores rendas individuais do trabalhador. Ademais, segundo Becker (1964), o investimento em capital humano contribui para impulsionar o desempenho dos países.

Ainda no contexto da Teoria do Capital Humano, Mincer (1958) reconhece que a acumulação de capital humano combinada com o capital físico contribui para gerar crescimento econômico. Para esse autor, o aumento dos investimentos em capital humano promove o crescimento econômico, que, por sua vez, estimula tais investimentos.

Benhabib e Spiegel (2017) fizeram estimativas para verificar o papel do capital humano no crescimento. Eles trataram o capital humano ou a escolaridade média da força de trabalho como um

insumo na função de produção. Seus achados mostraram que o capital humano favorece o crescimento da produtividade de duas formas. Primeiro, porque o nível de capital humano afeta positivamente o desenvolvimento de inovações tecnológicas produzidas por um país. Segundo, porque o capital humano favorece a velocidade de disseminação do uso de tecnologias. Nesse contexto, o capital humano estimula o crescimento da renda per capita de um país.

No que se refere à escolaridade, ou seja, à educação que se obtém de modo formal nas instituições de ensino, destaca-se seu papel relevante como um ativo que impacta positivamente a inserção social e ocupacional das pessoas, favorecendo suas chances de obtenção de melhores empregos e renda. Rocha (2006) comenta que no Brasil há uma forte associação entre pobreza e baixo nível educacional.

Salvato, Ferreira e Duarte (2010) estudaram o impacto da escolaridade sobre a distribuição de renda do trabalho no Brasil. Segundo estes autores, a renda auferida por um indivíduo se deve ao investimento na educação e na qualificação para o trabalho. Eles constataram que boa parte das diferenças de renda entre as regiões é explicada pelos diferentes níveis de escolaridade de modo que um alto nível de renda está associado ao maior grau de escolaridade.

O maior nível educacional tem um importante papel na redução das chances de pobreza, o que já foi demonstrado por alguns estudos (Bonal, 2004; Barros; Henriques; Mendonça, 2000b), tendo papel fundamental no bem-estar de uma nação e nas suas possibilidades de crescimento. Por isso, políticas públicas voltadas para o combate à pobreza num horizonte de médio e longo prazo precisam implementar ações voltadas para melhorar o nível educacional das crianças e jovens e os investimentos provados e públicos em capital humano são fundamentais.

Quanto à desigualdade na distribuição de renda no Brasil, sabe-se que o país se caracteriza por ser um dos mais desiguais do mundo. Hoffmann (2006) afirma que no período de 1997 a 2005 o Índice de Gini caiu de 0,598 para 0,566 em razão tanto das transferências de renda de programas como o PBF quanto do aumento no rendimento do trabalho. Já Soares (2006), ao analisar a distribuição de renda no Brasil nos anos de 2001 e 2004, constatou que a situação do mercado de trabalho foi mais importante para a redução da desigualdade de renda e da pobreza do que os programas de transferência de renda.

Conforme demonstrado por Rocha (2013), a partir de 1997 houve redução contínua do Índice de Gini no brasileiro, que passou de 0,599 para 0,529 em 2011. Em 2015 já havia caído para 0,515 conforme PNUD (2015). Com os dados do presente estudo, que utilizou a renda domiciliar per capita, o coeficiente de Gini foi estimado em 0,504 em 2015. Embora ainda alto, houve uma redução importante do indicador ao longo desse período. Rocha (2013) afirma que a queda da concentração de renda, em parte, foi promovida pelas transferências assistenciais de renda, mas o principal determinante foi na verdade o rendimento do trabalho.

Feitas essas considerações, na seção seguinte, apresenta-se a metodologia para analisar a pobreza no Brasil em função da escolaridade, da desigualdade de renda e das transferências de renda do PBF no período entre os anos de 2004 a 2015.

3 Metodologia

3.1 O modelo de dados em painel

O modelo de dados em painel permite analisar simultaneamente eventos que afetam diferentes unidades de observação ao longo do tempo. Portanto, é uma combinação de séries temporais e dados de corte transversal. Algumas de suas principais vantagens, conforme ressaltado por Gujarati e Porter (2011), são: capta as heterogeneidades das diferentes unidades de observação ao longo do tempo; fornecem maior quantidade de informações devido à combinação de dados de séries temporais e unidades de corte, resultando em menor colinearidade, maior variabilidade dos dados e maior número de graus de liberdade.

Há diferentes tipos de modelagem que podem ser utilizados com dados em painel. Gujarati e Porter (2011) citam: a) mínimos quadrados ordinários empilhados (*pooled data*); b) efeitos fixos; c) efeitos aleatórios. O modelo de dados empilhados é adequado quando não há heterogeneidade entre as unidades de observação (ou de corte). O modelo de efeitos fixos e aleatórios diferem pela forma de captação da heterogeneidade das unidades de corte. No modelo de efeitos fixos, esta é captada pela constante, ou seja, as variáveis omitidas (e que podem estar causando a heterogeneidade) fazem com que cada unidade de corte tenha seu próprio intercepto. Já o modelo de efeitos aleatórios capta as diferenças por meio dos termos de erro de cada unidade.

Há testes específicos que permitem escolher qual modelo é o mais adequado: o teste de Chow para a escolha entre o modelo de efeitos fixos e dados empilhados e o teste de Hausman para a escolha entre o modelo de efeitos fixos e efeitos aleatórios. Feitas as estimações, é preciso checar os problemas de autocorrelação e heterocedasticidade e fazer as devidas correções, caso necessário.

3.2 Fonte de dados e descrição das variáveis

A fonte de dados utilizada para obter os dados sobre proporção de pobres, índice de desigualdade renda (Índice de Gini) e escolaridade média foi a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto os dados sobre os valores repassados pelo PBF foram obtidos do *site* do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

O período estudado abrange os anos de 2004 a 2015⁶, período em que o Brasil passou por importantes transformações sociais, como a queda da pobreza e da desigualdade de renda. As unidades de corte transversal são as UF's brasileira, em que foi construído um painel com 27 unidades de corte (n) e doze anos (T), o que dá um total de 322 observações (N) para cada variável incluída no modelo.

(6) No ano de 2010 foi realizado o Censo Demográfico e por isso não se realizou a PNAD. Para o ano de 2010, optou-se pelo mesmo procedimento adotado por Araújo, Tabosa e Khan (2012), que utilizaram a média aritmética das variáveis do ano consecutivamente anterior e posterior ao ano do Censo.

A caracterização do modelo estimado neste estudo é baseada, com algumas adaptações, em estudos empíricos que procuram estimar o impacto de variáveis como desigualdade de renda, escolaridade média, programas sociais etc. sobre a pobreza, tais como Teixeira (2015), Cavalcanti et al. (2016) e Araújo, Tabosa e Khan (2012).

Neste estudo, a proporção de pobres é a variável dependente, uma vez que o modelo proposto considera uma medida de pobreza absoluta⁷. Para analisar os fatores que mais contribuem para a pobreza no Brasil, utilizou-se as seguintes variáveis explicativas: escolaridade; Índice de Gini e valor total repassado pelo PBF. O modelo estimado é constituído pela seguinte especificação:

$$\ln \text{proporção de pobres}_{it} = \alpha_{0it} + \beta_1 \text{escolaridade}_{it} + \beta_2 \ln \text{gini}_{it} + \beta_3 \text{pbf}_{it} + \varepsilon_{it}$$

em que \ln é o logaritmo natural das variáveis incluídas na regressão para captar a elasticidade; α_{0it} é o coeficiente linear, ou seja, é o valor médio da incidência da pobreza quando as variáveis explicativas são iguais a zero, i simboliza as unidades da federação; e t refere-se aos anos analisados. Algumas definições e esclarecimentos sobre as variáveis empregadas neste estudo são apresentados na sequência:

a) A variável dependente é a proporção de pobres. Este é o indicador de pobreza mais conhecido e pode ser definido como a proporção da população que possui uma renda per capita abaixo de algum valor determinado. Neste estudo, a linha de pobreza definida foi meio salário mínimo de 2004 (R\$ 130,00), que corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de 2015 resultou numa linha de pobreza de R\$ 242,00⁸.

b) O nível educacional é um fator de grande importância que influi no nível de renda bem como da produtividade dos indivíduos e favorece uma melhor inserção no mercado de trabalho. Assim, para averiguar o impacto da educação sobre a pobreza, fez-se uso do número médio de anos de estudo das pessoas com 25 anos ou mais de idade (*proxy* para o capital humano).

c) O Índice de Gini é uma medida da desigualdade de renda. A inclusão dessa variável no modelo se deu pelo fato de que, como mencionado anteriormente, alterações no nível de pobreza podem ser ocasionadas por mudanças no nível de desigualdade de renda. Calculou-se o Índice de Gini para a renda domiciliar per capita.

d) Os repasses do PBF têm sido de grande importância para reduzir a proporção de pobres no Brasil e por isso esta variável foi incluída no modelo para captar seu impacto relativo.

(7) Embora se reconheça a importância de estudar a pobreza sob outras dimensões que não exclusivamente a da renda, utilizou-se o conceito de pobreza absoluta visto que no contexto da abordagem empírica deste trabalho é o conceito que pode ser operacionalizado mais facilmente.

(8) É importante mencionar que no Brasil não há uma linha de pobreza oficial. Optou-se por utilizar meio salário mínimo per capita porque este é um dos critérios para inscrição no Cadastro Único. Por meio desse cadastro, o governo obtém informações sobre as famílias de baixa renda no Brasil.

4 Resultados e discussão

4.1 A evolução da proporção de pobres, escolaridade média, índice de Gini e repasses do Programa Bolsa Família nas unidades da federação brasileira entre 2004-2015

A Tabela 1 apresenta dados sobre a proporção de pobres, escolaridade média, Índice de Gini e o total repassado pelo Programa Bolsa Família, nas UF's e no país como um todo para os anos de 2004 e 2015. Houve queda da pobreza, tanto no país como um todo, como em cada UF. A proporção de pobres no Brasil apresentou uma queda de 15 pontos percentuais (p.p.) entre 2004 e 2015. Nota-se que as UF's das regiões Norte e Nordeste foram as que mais se destacaram na redução da pobreza. No estado de Roraima, a proporção de pobres caiu 33,51 p.p. Na sequência, destacam-se os estados de Alagoas, Piauí e Paraíba, com quedas de 28,72 p.p.; 28,25 p.p. e 27,92 p.p., respectivamente.

Ademais, nos estados pertencentes às regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste a proporção de pobres é bem menor, tendo o estado do Mato Grosso do Sul e Minas Gerais como maiores destaques, ostentando um encolhimento de 16,38 p.p. e 14,87 p.p. na proporção de pobres, entre os anos de 2004 e 2015, respectivamente.

Apesar da redução da pobreza, quando se compara a proporção de pobres do país e das UF's, as mais altas concentrações ainda são encontradas nas regiões Norte e Nordeste, atestando as constatações de que a pobreza no Brasil se distribui de modo muito heterogêneo.

Sobre a escolaridade média, em anos de estudo, das pessoas com 25 anos ou mais de idade, verifica-se que as regiões Norte e Nordeste foram as que mais se evidenciaram nesse quesito. No estado de Roraima, houve um aumento de 2,4 anos de estudo, passando de 6,12 para 8,53 anos de estudo entre 2004 e 2015.

É considerável salientar o aumento da escolaridade média nos estados do Tocantins, que passou de 5,33 para 7,35 anos de estudo, apresentando um aumento de 2,02 anos. O estado da Paraíba teve elevação de 4,78 para 6,74 anos, um ganho de 1,96 anos, seguido pelo estado de Alagoas que teve variação de 1,95 anos de estudo, partindo de 4,09 para 6,04 anos no período analisado.

Em contrapartida, as UF's das regiões Sudeste e Centro-Oeste, ainda que tenham obtidos saltos menores, em comparação com os das regiões anteriormente citadas, suas alterações foram igualmente positivas. Os estados que merecem destaque são Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo, com um aumento respectivo de, 1,93; 1,77; 1,69 e 1,61 anos de estudo entre 2004 e 2015.

A escolaridade média da população brasileira de 25 anos ou mais elevou-se entre 2004 e 2015, passando de 6,46 para 7,8 anos de estudo. Esse mesmo movimento ocorreu em cada UF individualmente, tendo os Estados do Norte e Nordeste os maiores aumentos.

Tabela 1

Proporção de pobres, escolaridade média das pessoas com 25 anos e mais de idade, Índice de Gini e transferências do Programa Bolsa Família (em reais) – Brasil e Unidades da Federação – 2004 e 2015

Unidades da Federação	Proporção de pobres (%)		Escolaridade (Em anos)		Índice de Gini		Programa Bolsa Família (Em R\$)	
	2004	2015	2004	2015	2004	2015	2004*	2015*
Brasil	26,83	11,83	6,46	7,80	0,560	0,505	3.791.785.038,00	27.650.301.339,00
Rondônia	26,19	12,11	5,59	7,30	0,499	0,452	25.040.014,00	198.448.489,00
Acre	43,03	24,98	5,22	6,96	0,594	0,527	19.531.210,00	223.457.560,00
Amazonas	36,14	22,95	6,69	8,19	0,529	0,507	67.545.759,00	871.084.574,00
Roraima	49,13	15,62	6,13	8,53	0,581	0,517	8.357.672,00	106.471.360,00
Pará	39,81	20,28	5,40	6,89	0,533	0,466	162.275.823,00	1.957.280.555,00
Amapá	39,05	17,42	6,67	8,32	0,544	0,491	8.047.007,00	134.603.369,00
Tocantins	35,83	14,22	5,33	7,35	0,549	0,503	34.123.705,00	278.799.488,00
Maranhão	56,01	31,30	4,67	6,16	0,589	0,534	272.001.169,00	2.229.141.847,00
Piauí	53,35	25,10	4,35	6,04	0,588	0,502	156.971.474,00	1.010.592.720,00
Ceará	50,67	24,62	4,96	6,41	0,571	0,485	399.472.576,00	2.121.100.420,00
Rio Grande do Norte	43,18	19,53	5,20	7,08	0,563	0,498	121.690.884,00	700.193.440,00
Paraíba	48,82	20,90	4,78	6,74	0,582	0,519	180.295.664,00	1.098.208.794,00
Pernambuco	47,93	21,67	5,36	6,90	0,600	0,513	304.053.138,00	2.199.739.475,00
Alagoas	55,28	26,56	4,09	6,04	0,571	0,478	137.724.223,00	872.275.136,00
Sergipe	38,94	22,23	5,75	6,58	0,551	0,474	68.581.861,00	515.941.367,00
Bahia	46,54	21,74	4,85	6,68	0,550	0,498	532.684.471,00	3.600.165.870,00
Minas Gerais	23,85	8,98	6,04	7,49	0,532	0,481	383.931.151,00	2.077.553.149,00
Espírito Santo	23,16	9,16	6,58	7,97	0,540	0,483	53.086.063,00	334.285.664,00
Rio de Janeiro	13,97	5,80	7,51	8,96	0,540	0,511	81.974.775,00	1.577.744.916,00
São Paulo	12,84	4,89	7,32	8,93	0,513	0,475	305.756.614,00	2.500.827.660,00
Paraná	16,06	5,34	6,64	8,17	0,527	0,463	137.030.490,00	684.076.273,00
Santa Catarina	9,39	2,62	6,86	8,37	0,454	0,411	53.334.042,00	244.021.067,00
Rio Grande do Sul	15,10	5,43	6,84	8,14	0,518	0,458	147.172.671,00	774.663.570,00
Mato Grosso do Sul	21,40	5,02	6,17	7,87	0,526	0,468	24.333.175,00	270.739.842,00
Mato Grosso	20,35	5,35	6,09	7,86	0,518	0,446	34.214.302,00	335.158.679,00
Goias	19,55	5,79	6,17	8,10	0,512	0,442	58.238.560,00	584.285.989,00
Distrito Federal	18,67	4,27	8,65	10,17	0,619	0,554	14.316.545,00	149.440.066,00

Fonte: Elaboração dos autores com dados da PNAD.

Nota: * Valores a preços correntes.

As alterações no Índice de Gini, para o Brasil e UF's, são apresentadas, igualmente, na Tabela 1. É possível notar que, de modo geral, o Brasil encontra-se em um patamar médio no referido índice, algo em torno de 0,5. Vale mencionar que houve melhora no índice, ou seja, as desigualdades de renda tornaram-se menores entre os anos de 2004 e 2015. Os estados com maiores reduções, merecendo assim evidência, encontram-se nas regiões Norte e Nordeste do país, tendo o estado de Alagoas a maior redução do período, partindo de 0,571 para 0,478, ou seja, uma melhora de 0,093 no índice. Ainda merecem destaque, os estados de Pernambuco, Piauí e Ceará, com diminuição no nível de desigualdade de 0,087 para o estado Pernambucano e 0,086 para os dois seguintes.

Nas UF's de Mato Grosso, Goiás, Distrito Federal e Paraná, pertencentes às regiões Centro-Oeste e Sul também houve melhoras no índice, sendo que Mato Grosso apresentou a maior redução, passando de 0,518 para 0,445, isto é, uma queda de 0,073, seguidos por reduções de 0,069 em Goiás e 0,064 no Distrito Federal e Paraná.

Historicamente o Brasil é um dos países que possui alta desigualdade de renda. Apesar da queda no período, a desigualdade ainda é alta. O relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2018) mostrou que o Brasil é o 10º país mais desigual do mundo, com base nos dados de 2015 (Gráfico 1). Em 2015 o Índice de Gini no Brasil foi de 0,515, sendo maior do que aquele encontrado em países como Honduras (0,506), Chile (0,505) e México (0,482). Segundo a escala da Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil encontra-se entre os países com índice médio.

Gráfico 1
Ranking do Índice de Gini – Os países mais desiguais do mundo – 2015



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da PNUD 2015.

Por fim, voltando à Tabela 1, observa-se a evolução do valor total repassado pelo PBF às UF's brasileira e ao país como um todo entre os anos de 2004 e 2015. Como era de se esperar, até mesmo porque é onde a pobreza está mais concentrada, os estados pertencentes às regiões Norte e Nordeste recebem os maiores valores repassados pelo programa, estando no topo da lista a Bahia. No ano de 2004, foram repassados o montante de R\$ 532.684.471,00 ao estado baiano, entretanto, em 2015, mais de uma década depois, esse valor elevou-se para R\$ 3.600.165.870,00 apresentando um aumento de mais de 3 bilhões de reais em termos nominais.

Ademais, também merece destaque os estados do Maranhão, Pernambuco, Pará e Ceará, que obtiveram expressivos aumentos nos valores repassados. O estado do Maranhão, no ano de 2004, recebia o importe de R\$ 272.001.169,00, enquanto em 2015 esse valor elevou-se para R\$ 2.229.141.847,00, exibindo ao longo do período, um aumento de R\$ 1.957.140.678,00, no valor repassado. Por sua vez, o estado Pernambucano recebeu no ano de 2004 a quantia de R\$ 304.053.138,00, e em 2015, esse valor aumentou para R\$ 2.199.739.475,00 acarretando um aumento de R\$ 1.895.686.337,00 no montante repassado. Entre os anos citados anteriormente – 2004 e 2015 – os valores repassados aos estados do Pará e Ceará, elevaram-se em R\$ 1.795.004.732,00 e R\$ 1.721.627.844,00, respectivamente. Na região Sudeste do país, dois estados chamam atenção, pois entre os anos de 2004 e 2015 obtiveram aumentos consideráveis nos valores repassados. O estado de São Paulo, teve seu valor ampliado em R\$ 2.195.071.046,00, saltando de R\$ 305.756.614,00 em 2004, para R\$ 2.500.827.660,00 em 2015. O Rio de Janeiro, por sua vez, teve elevação de R\$ 81.974.775,00 em 2004, para R\$ 1.577.744.916,00 em 2015, apresentando uma variação de mais de 1,4 bilhão no valor repassado.

É inegável a importância e a dimensão do PBF no Brasil. Em todas as UF's houve incrementos nos valores totais repassados, especialmente porque mais famílias passaram a ter acesso a esse benefício, à medida que o programa foi se expandindo e incluindo um número maior de beneficiários ao longo do tempo. Esse fato não deixa de ser positivo devido aos aspectos relativos às condicionalidades do programa que exige que as famílias tenham mais acesso à saúde e à educação.

No entanto, seria importante que o país criasse condições para melhorar as oportunidades no mercado de trabalho e gerasse emprego e renda para todos os cidadãos, especialmente postos de trabalho intensivos em mão de obra e que fossem capazes de absorver a massa de trabalhadores que estão na população economicamente ativa, sobretudo os mais pobres.

4.2 Análise dos resultados das estimações

Primeiramente foi estimado o modelo de efeitos fixos e o de dados empilhados (*pooled-data*) para verificar qual dos dois é o mais adequado aos dados. O teste de Chow rejeitou a hipótese nula de que o modelo de dados empilhados é o melhor. Logo, o modelo indicado é o de efeitos fixos. Isso significa que existe heterogeneidade entre as unidades de corte, ou seja, entre as UF's brasileira, o que era esperado devido à desigualdade na distribuição das variáveis utilizadas entre as UF's. Na sequência, foram feitas estimações para os modelos de efeitos fixos e aleatórios. O teste de Hausman, ao nível de significância de 1% (*p-value* = 0,0000), indicou que se deve rejeitar a hipótese nula de que não há diferenças entre os estimadores de efeitos fixos e aleatórios. Portanto, o modelo de efeitos fixos é o mais apropriado. Isso implica que as diferenças entre as unidades de observação são captadas pelos interceptos específicos de cada UF. A existência de relação linear entre as variáveis explicativas foi verificada por meio do Fator de Inflação da Variância (FIV) que permite estimar o grau de multicolinearidade entre as variáveis explicativas. Constatou-se que não há indícios de multicolinearidade, pois o FIV de cada variável explicativa foi menor do que dois.

Dado que o modelo de efeitos fixos é o mais apropriado, foram realizados testes para checar a presença de heterocedasticidade e autocorrelação. Ao realizar o teste de Wald Modificado, atestou-se a presença de heterocedasticidade ao nível de significância de 1% ($p\text{-value} = 0,0000$), o que já era esperado em razão das variáveis do modelo serem distribuídas de forma muito heterogênea entre as diferentes unidades de observação do modelo. Já o teste de Wooldridge (2002) constatou ausência de autocorrelação.

Na presença de heterocedasticidade, os coeficientes não são melhores, são ineficientes, ou seja, não tem variância mínima. Um estimador com grande variância produz estimativas incorretas, e, portanto, a estimação dos coeficientes não é confiável. Deve-se então corrigir esse problema. A Tabela 2 apresenta os resultados da estimação do modelo de efeitos fixos com os coeficientes das variáveis corrigidos via método de erros padrão robustos. Nota-se que todos os coeficientes são significativos a 1% e seus sinais corroboram com a teoria no sentido de que quanto maiores a escolaridade média das pessoas de 25 anos ou mais de idade e os montantes transferidos pelo PBF, menor tende a ser a proporção de pobres e, de outro lado, quanto maior a desigualdade de renda, medida pelo Índice de Gini, maior a proporção de pobres. Assim, de um lado, há relação inversa entre pobreza e escolaridade e entre pobreza e as transferências do PBF. De outro lado, há relação direta entre pobreza e desigualdade de renda.

Com esta regressão corrigida para heterocedasticidade, o coeficiente de determinação do modelo (R^2) é de 74%. Assim, 74% da variação da pobreza se deve às variações das variáveis explicativas. Os resultados dos coeficientes estimados mostram que, tudo mais constante, um aumento de um ano de escolaridade média reduz a pobreza em média, em 30,39%⁹; um aumento de 1% no Índice de Gini leva a um aumento de 2,08%, em média, na proporção de pobres; um aumento de 1% do valor total repassado pelo PBF diminui, em média, em 0,15% a proporção de pobres, tudo o mais constante. Considerando as estimações feitas, percebe-se que a escolaridade é a variável que mais impacta sobre a redução da pobreza, em comparação com os coeficientes referentes ao Índice de Gini e aos valores repassados pelo PBF.

Tabela 2
Resultados do modelo de efeitos fixos robustos

Variáveis	Coefficiente	Erro padrão	t	P > |t|
Escolaridade	-0,3040	0,0494618	-6,15	0,000*
Gini	2,0829	(0,2992798)	6,96	0,000*
Programa bolsa família	-0,1478	(0,459732)	-3,22	0,003*
Constante	9,1832	(0,6307162)	14,56	0,000*
R^2 within	0,8707			
R^2 between	0,7468			
R^2 overall	0,7424			
F(3,26)	148,99			
Prob > F = 0,0000	0,0000			

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da PNAD.

Nota: * Coeficientes significativos a 1%.

(9) Quando o modelo é de semi-elasticidade, o coeficiente da variável não logaritimizada é multiplicado por 100, que nesse caso, é a escolaridade média. Como ela está em anos de estudo, é mais compreensível captar seu efeito em relação à mudança absoluta (variável explicativa), do que em relação à mudança percentual (variável dependente).

Sendo assim, as políticas públicas voltadas para a redução da pobreza devem priorizar a educação, pois seu impacto é muito alto, embora seus efeitos só possam ser sentidos no longo prazo. Programas como o Bolsa Família, embora sejam muito relevantes na redução imediata da pobreza, atuam mais no curto prazo. Para que a pobreza diminua de forma mais duradoura, faz-se necessário investir em educação, especialmente com foco na sua qualidade.

Conforme Barros e Mendonça (1997), os investimentos em educação favorecem o desenvolvimento social e econômico de um país, visto que contribui para aumentar a capacidade de trabalho dos indivíduos, tornando-os mais produtivos, favorece a empregabilidade, o acesso à renda, a expectativa de vida, a qualidade de vida e conseqüentemente, a redução da pobreza. Assim, a maior produtividade proporcionada pela educação pode estimular o crescimento econômico de longo prazo, enquanto os benefícios do PBF têm efeitos imediatos sobre o consumo das famílias pobres, afetando mais o curto prazo.

Segundo pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2018) realizada com dados do Censo Demográfico de 2010, de acordo com a origem e a formação do trabalhador, sua renda pode variar de 2% a 13% para cada ano a mais de estudo. A pesquisa foi feita com indivíduos do mesmo gênero, idade e Estado, apenas os anos de escolaridade eram diferentes.

Em segundo lugar, em termos de tamanho do impacto sobre a pobreza, está a desigualdade de renda, que é alta no Brasil, conforme já mencionado. A redução da pobreza requer diminuição da concentração de renda. Para uma economia crescer, faz-se necessário que o crescimento ocorra com uma distribuição de renda mais equitativa. Mas para isso é preciso que haja investimentos em educação, que melhorem quantitativamente e qualitativamente o nível do capital humano. Além disso, o país tem que criar empregos que gerem renda adequada para que as pessoas possam viver com dignidade.

Das três variáveis explicativas analisadas no modelo, nota-se que o impacto das transferências de renda realizadas pelo PBF sobre a redução da pobreza foi pequeno, apenas 0,15. Esse resultado pode estar relacionado com o fato de que o valor do benefício é muito baixo em relação à linha de pobreza utilizada neste estudo. Segundo dados do MDS, em 2015 o valor médio repassado por pessoa era de R\$ 165,00 enquanto a linha de pobreza adotada neste artigo foi de R\$ 242,00. Mas não se deve desprezar, por exemplo, sua importante contribuição na redução da pobreza, especialmente nas regiões Norte e Nordeste do país, as quais possuem altas taxas de pobreza. O PBF ajuda a minimizar os efeitos mais imediatos da pobreza, como a fome. Em consonância com Rocha (2013, p. xii):

[...] é forçoso reconhecer que as transferências de renda são, por definição assistenciais, e neste sentido, incapazes de resolver o problema da pobreza de maneira geral, sua função primordial é amenizar os efeitos presentes da pobreza e da desigualdade no que elas dependem da renda. Contribuem assim para tornar menos crítica a condição de vida dos pobres no período em que as políticas capazes de levar a mudanças estruturais ainda não surtiram efeito.

Além disso, o Programa tem um efeito importante porque incentiva a frequência à escola das crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias, o que por sua vez, conforme mencionado por Rocha (2013) contribui para atacar as raízes da pobreza e da desigualdade. O PBF é um programa que incentiva o aumento da escolaridade, contribuindo para melhorar o capital humano dos mais pobres, o que certamente pode incrementar no futuro a renda dessas pessoas no mercado de trabalho.

Por fim, o impacto do PBF na vida das famílias pobres brasileiras, sobretudo daquelas que são mais vulneráveis, é relevante até mesmo porque os recursos recebidos possuem importante efeito multiplicador, conforme já mencionado anteriormente.

5 Considerações finais

Esta pesquisa procurou contribuir para o estudo da pobreza no Brasil, levando-se em conta a heterogeneidade existente nas suas vinte e sete UF's. Foi estimado um modelo com dados em painel a fim de verificar o impacto de variáveis selecionadas sobre a pobreza. Este modelo é adequado porque leva em conta as especificidades de cada unidade de corte. As variáveis explicativas utilizadas foram a escolaridade média das pessoas com 25 anos ou mais de idade (*proxy* para o capital humano), o índice de desigualdade de renda (Índice de Gini) e os valores repassados pelo PBF.

Os principais resultados revelam forte relação entre o nível de escolaridade do indivíduo e a redução da pobreza, até mesmo porque esta variável tem um alto poder explicativo do rendimento pessoal e é um mecanismo de mobilidade social. Assim, as políticas públicas de redução da pobreza devem dar especial atenção às medidas que melhorem a educação, sobretudo sua qualidade. Desse modo, é urgente promover a melhoria da educação pública.

Já a desigualdade de renda, medida pelo Índice de Gini, mostrou uma relação direta com a pobreza. O aumento da desigualdade, tudo o mais constante, aumenta a pobreza assim como sua redução contribuiria para a diminuição da pobreza. Esta variável teve o segundo maior impacto nos resultados estimados. Portanto, deve-se focar em medidas para redução da alta desigualdade de renda que caracteriza a economia brasileira por meio de políticas que promovam uma distribuição de renda equitativa e que favoreça os mais pobres. Por exemplo, políticas de crescimento econômico baseadas nos investimentos na melhoria do capital humano, certamente contribuiriam para diminuir a desigualdade econômica.

Por fim, as transferências do PBF contribuem para a queda da pobreza, porém em menor magnitude. Ainda que programas como o Bolsa Família tenham importância para a redução da pobreza no Brasil, especialmente no curto prazo, é necessário investir em outras políticas de combate à pobreza para além da transferência direta de renda. Por exemplo, ampliação do acesso aos serviços de saúde, saneamento básico, transporte, moradia, e, em especial investimentos para aumentar o nível de escolaridade média dos brasileiros bem como melhorar a qualidade da educação fornecida.

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, J.A.; TABOSA, F.S.; KHAN, A.S. Elasticidade – renda e elasticidade desigualdade da pobreza no nordeste brasileiro. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 50-59.
- BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. Investimento em Educação e Desenvolvimento Econômico. *Texto para Discussão n. 525*, Rio de Janeiro: IPEA, 1997.
- BARROS, R.P.; HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 123 – 142, Fev. 2000a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1741.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

BARROS, R.P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000b, p. 405-423.

BECKER, G. S. Human capital a theoretical and empirical analysis, with special reference to education. New York: Columbia University Press, 1964.

BENHABID, J.; SPIEGEL, M. M. The role of human capital in economic development: evidence from aggregate cross-country data. *Journal of Monetary Economics*, v. 34, n. 2, p. 143-173, 1994.

BNDES. O crescimento da economia brasileira 2018-2023. RJ: BNDES, 2018. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14760/1/Perspectivas%202018-2023_P.pdf.

Acesso em: 23 jul. 2020.

BONAL, X. Is the World Bank education policy adequate for fighting poverty? Some evidence from Latin America. *International Journal of Educational Development*, n. 24, p. 649-666, 2004.

BOURGUIGNON, F. The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining heterogeneity across countries and time periods. Paris, 2002. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/503161468780002293/the-growth-elasticity-of-poverty-reduction-explaining-heterogeneity-across-countries-and-time-periods>. Acesso em: 18 set. 2018.

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. Programa Bolsa Família. CAMPELLO, T; NERI, M. (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013, p. 15-24.

CAVALCANTE, D. *et al.* Impacto do Programa Bolsa Família na renda e na oferta de trabalho das famílias pobres: uma abordagem usando o efeito quantílico de tratamento. *Revista Economia Aplicada*, São Paulo, v. 20, n. 2, pp. 173-201, abr./jun. 2016.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. *Econometria básica*. 5ª. ed., Porto Alegre: AMGH Editora Ltda, 2011.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997-2004. *Revista Econômica*, Rio de Janeiro, v.8, n. 1, p. 55-81, Jul. 2006.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Microdados. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 5 ago. 2018.

IBGE. Estatísticas – Econômicas – Contas Nacionais – SCNT – Sistema de Contas Nacionais Trimestrais – Tabelas – Tabelas Completas – Taxa acumulada ao longo do ano. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 9 jun. 2021.

IPEADATA. Consumo final das famílias – variação real anual. Disponível em: <https://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 01 nov. 2021.

JONES, C. *Introdução à teoria do crescimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Bolsa Família e Cadastro Único no seu município. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 13 set. 2019.

MINCER, J. Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, v. LXVI, n. 4, p. 281-302, 1958.

NERI, M, C.; VAZ, F, M.; SOUZA, P, H, G, F, Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: Uma Análise Comparativa das Transferências Sociais, 2013. Disponível

https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/efeitos_macaoeconomicos_do_bf_ipea.pdf. Acesso em: 19 out, 2018.

OLIVEIRA, E. 35% dos brasileiros com mais de 14 anos não completaram o ensino fundamental, aponta IBGE. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/16/35percent-dos-brasileiros-com-mais-de-14-anos-nao-completaram-o-ensino-fundamental-aponta-ibge.ghtml>.

Acesso em: 20 jul. 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas no Brasil. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/>. Acesso em: 25 set. 2018.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: www.br.undp.org. Acesso em 20 dez, 2018.

ROCHA, S. Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata? 3a. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA, S. Transferências de renda: o fim da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SALVATO, M. A.; FERREIRA, P. C. G.; DUARTE, A. J. M. O impacto da escolaridade sobre a distribuição de renda. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 753-791, Out./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ee/v40n4/v40n4a01.pdf>. Acesso em 21 nov. 2018.

SOARES, S. S. D. *Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período de 2001 e 2004*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, n. 1166).

SOARES, S.; ZEPEDA, E. Todas as transferências de renda diminuem a desigualdade? *One Paper*, Brasília, n. 36, p. 1-2, jan. 2008.

SOUZA, P.; OSÓRIO, R.; PAIVA, L.; SOARES, S. *Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

TEIXEIRA, P. P. *O impacto da escolaridade da população sobre a pobreza e a desigualdade de renda no Brasil: 1993-2011*. São Paulo, 2015, p. 88. Dissertação (Mestrado)–Programa de Pós-graduação em Economia de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo.

A evolução da terceirização e a (re)organização do trabalho na experiência brasileira: uma análise do tratamento legal a partir de 1967

André Monici Sabino ¹

Resumo

O estudo visa delinear as transformações no processo de organização do trabalho brasileiro por meio da análise da evolução legislativa e jurisprudencial acerca do trabalho terceirizado. Nesse sentido, do embrionário Decreto-lei n. 200/67, que autorizou a Administração Pública a descentralizar a execução material direta de determinadas tarefas, à Lei n. 13.467/2017, que alterou a Lei n. 6.019/74 para permitir expressamente a terceirização da atividade principal da empresa, o estudo buscará demonstrar que a terceirização é, inexoravelmente, uma das figuras mais bem representativas e ilustrativas das profundas transformações vivenciadas na organização empresarial nas últimas cinco décadas. Outrossim, o estudo também abordará como a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho tratou o tema durante o período em análise, e de que maneira o processo de terceirização vem se reinventando nos dias atuais e esculpindo novos modelos de produção, como o crowdsourcing.

Palavras-chave: Organização do trabalho, Terceirização, Lei n. 13.429/2017, Lei n. 13.467/2017, Reforma trabalhista.

Abstract

The evolution of outsourcing and the (re)organization of labor in the Brazilian experience: an analysis of legal treatment since 1967

The study aims to outline the transformations on Brazilian's labor organization process through the analysis of legislative and jurisprudential evolution regarding outsourced work. In this regard, from the embryonic Decree-Law n. 200/67, which authorized the Public Administration to decentralize the direct material execution of certain tasks, to Law n. 13.467/2017, which amended Law n. 6.019/74 to expressly allow the outsourcing of company's main activity, the study will seek to demonstrate that outsourcing is inexorably one of the most representative and illustrative figures of the profound transformations experienced in the business organization in the last five decades. Furthermore, the study will also address how the Brazilian Superior Labor Court jurisprudence dealt with the issue during the period under review, and how the outsourcing process has been reinventing itself nowadays and sculpting new production models, such as crowdsourcing.

Keywords: Labor organization, Outsourcing, Law n. 13.429/2017, Law n. 13.467/2017, Labor reform.

JEL: J88, K31, L23, L24.

Introdução

Ao configurar o capitalismo como um processo dinâmico, Schumpeter destaca o papel fundamental que as inovações tecnológicas desempenham dentro do sistema. Segundo o autor, as inovações representam importantes fontes de vantagens competitivas frente aos demais concorrentes, sendo o empresário inovador o maior recompensado por seus esforços (Schumpeter, 2017).

Embora tenha proposto tal visão dentro do contexto de produção fordista, baseado nos princípios de divisão do trabalho, mecanização do processo, padronização, intercâmbio de peças e administração científica racional; lançou as bases para a consolidação do entendimento de que não

(1) Advogado e professor universitário. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela PUC/Campinas (2012) e pela Universidade de São Paulo – USP/Largo São Francisco (2019). Mestrando em Desenvolvimento Econômico/Economia Social e do Trabalho pelo IE/UNICAMP.

apenas as inovações tecnológicas no produto, mas também as inovações organizacionais da empresa são importantes criadoras de vantagens competitivas no mercado.

Ao voltar o olhar para a experiência japonesa nas décadas de 1970 e 1980, representadas nas formas do *keiretsu* e do toyotismo, identificou-se um novo tipo de vantagem competitiva consistente na introdução de técnicas organizacionais como *just-in-time*, controle rigoroso dos estoques, e gestão da qualidade total da produção proporcionado por estruturas mais horizontais e integradas em módulos (Chesnais, 1994).

Nota-se que, muito embora fundamentado em uma lógica de externalização, esse movimento de transferir determinadas atividades consideradas periféricas ou não essenciais para terceiros ocorre sob o controle ou coordenação da grande corporação, estabelecendo-se uma rede de vínculos de colaboração. Nesse movimento de “internalização das externalidades”, a estrutura organizacional da empresa-rede é capaz de estabelecer um controle estrito sobre parte das operações de outra empresa, sem precisar absorvê-la.

Essa “desverticalização” da grande empresa contrasta, portanto, com o modelo de produção e organização fordista, pautado na integração vertical das atividades, na especialização, na rígida divisão do trabalho e separação entre concepção, execução e controle da produção.

Observa-se, pois, que essa nova forma de organização (empresa-rede) torna a produção extremamente flexível e dinâmica, pois ao mesmo tempo em que se “desverticaliza” as atividades não essenciais, mantém-se o controle e a coordenação dessas atividades. Desta feita, considerando que a transferência dessas atividades proporciona a redução dos custos de produção sem perda da qualidade, e que o conhecimento permanece integrado à estrutura da corporação, a empresa-rede se coloca em considerável vantagem competitiva em relação ao modelo clássico fordista.

No cenário brasileiro, o Decreto n. 200/67, que autorizava a “descentralização” da execução das atividades da Administração Federal, revela-se como a mais longínqua norma estatal que guarda relação com o movimento de se delegar a terceiros a execução de determinadas tarefas.

Desde então, outras normas abordaram o tema (a exemplo da Lei n. 6.019/74 e da Lei n. 7.102/83), o Tribunal Superior do Trabalho editou as Súmulas n. 256 (posteriormente cancelada) e n. 331; mas, foi somente com o advento das Leis n. 13.429/2017 e n. 13.467/2017 que a terceirização passou a ter uma definição legal, com delineamento das suas possibilidades e limites.

Neste sentido, a proposta principal do estudo é analisar como o tratamento jurídico e jurisprudencial atribuído à terceirização sofreu sucessivas evoluções no decorrer das décadas, e como essa transformação se deveu justamente pela mudança nas estratégias das empresas sobre suas atividades, organização e estrutura.

Outrossim, pretende-se que a compreensão das transformações perpetradas ao longo do tempo no tratamento jurídico brasileiro possa auxiliar na compreensão dos próprios contornos, limites e tendências da organização da atual empresa capitalista moderna, na qual já é possível identificar novos expoentes mais amplos e ainda não bem esclarecidos de terceirização, como o *crowdsourcing*.

1 Da lógica inicial de temporariedade e especialização à quebra da temporariedade pela súmula n. 331 do TST

Conquanto a terceirização tenha se originado nas novas formas de organização do trabalho promovidas sobretudo pelas empresas japonesas, no início da década de 1970; no Brasil, as incipientes referências legislativas podem ser extraídas já no Decreto-lei n. 200/67 (que em seu art. 10 autoriza a ampla “descentralização” da execução das atividades da Administração Federal), e na Lei n. 5.645/70 (cujo art. 3º, parágrafo único, autoriza a “execução indireta” das atividades da União e das autarquias federais relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas).

Nos anos seguintes, as Leis n. 6.019/74 (que regula o trabalho temporário) e n. 7.102/83 (a qual versa sobre serviços de vigilância patrimonial) trouxeram a possibilidade de intermediação da mão de obra para o setor privado. No último caso, vale dizer que a Lei n. 8.863/94, alterou a Lei n. 7.102/83 para ampliar a possibilidade de terceirização das atividades alusivas a serviços de vigilância e transporte de valores para além do âmbito das instituições financeiras.

A partir desses diplomas, foi possível notar que o empresariado nacional, de modo geral, lançou um novo olhar estratégico sobre sua arquitetura institucional. Diante da possibilidade de sustentar (ou até mesmo ampliar) os ganhos de produtividade, reduzir custos, e ainda assim manter o controle de qualidade na produção, assumiu-se o risco de se contratar mão de obra terceirizada em situações que não haviam sido prévia e expressamente autorizadas pelo legislador.

Esse desvirtuamento das normas legais acabou culminando, por sua vez, na judicialização de tais casos, fazendo com que o Tribunal Superior do Trabalho editasse, em 1986, a Súmula n. 256, ora transcrita, como forma de pacificar os conflitos e restringir a utilização da terceirização fora das hipóteses legais:

Súmula n. 256 do TST

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (cancelada) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003

Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis n. 6.019, de 03.01.1974, e 7.102, de 20.06.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços. (Brasil, 1986)

Nota-se, portanto, dada a ausência de definição legal sobre as possibilidades e limites na contratação de trabalho terceirizado, a Súmula n. 256 do TST dava interpretação às referidas leis no sentido de permitir, à exceção dos serviços de vigilância (em decorrência de autorização legislativa), apenas a prestação de serviços especializados e de natureza temporária. Qualquer contratação fora dessas premissas era considerada ilegal.

Não obstante, sem que houvesse qualquer lei específica, e permanecendo inúmeras controvérsias judiciais sobre o tema, em 1993, o Tribunal Superior do Trabalho cancelou o verbete jurisprudencial supracitado e consolidou novo entendimento na Súmula n. 331, cuja redação original assim estabelecia:

Súmula n. 331 do TST

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (revisão da Súmula n. 256) - Res. 23/1993, DJ 21, 28.12.1993 e 04.01.1994

I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário. (Lei n. 6.019, de 3.1.1974).

II – A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional. (art. 37, II, da CF/1988).

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n. 7.102, de 20.6.1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei n. 8.666, de 21.6.1993). (Brasil, 1993).

No momento em que a economia brasileira registrava um número alarmante de desemprego, impulsionado por uma selvagem política de redução de custos e de modernização tecnológica colocada em prática especialmente pelo setor industrial (Cardoso de Mello; Novais, 2009), o TST quebrou a lógica da temporariedade/provisoriedade da terceirização, permitindo-a nas atividades permanentes na empresa.

Doravante, dada a redação do item III da Súmula n. 331, verificou-se novo espaço para reconfiguração das atividades, organização e estrutura empresariais, uma vez que a definição dos limites autorizadores da terceirização agora repousaria em critérios vagos e subjetivos, e não mais em hipóteses legais taxativas. Autorizava-se a terceirização em atividades-meio e proibia-se em atividades-fim da empresa, no entanto, sem qualquer conceituação ou distinção inequívoca da amplitude de seus termos.

O que se observou, a partir de então, foi uma intensificação da contratação de serviços de terceiros no Brasil. Registra-se que, entre 1994 e 2014, segundo dados divulgados pelo Dieese, o número de trabalhadores terceirizados saltou de 5,6% para 25% do total de empregados formais (Krein et al., 2018).

A redação da Súmula n. 331 do TST permaneceu inalterada até 2011, quando, por ocasião do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 71 da Lei n. 8.666/93 (lei que dispõe sobre licitações e contratos administrativos), e decidiu que a responsabilização da Administração Pública direta e indireta, nos casos de terceirização, deve pressupor sua culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*, não decorrendo pura e simplesmente da inadimplência do prestador de serviços.

Ou seja, para responsabilização do empregador público, não mais bastaria a comprovação da inadimplência da empresa terceirizada. A partir do entendimento cristalizado pela Suprema Corte, o trabalhador também deve demonstrar que houve má escolha (culpa *in eligendo*) ou falha na

fiscalização no cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa prestadora de serviços contratada pelo órgão público (culpa *in vigilando*).

Assim, desde 2011, a Súmula n. 331 do TST possui a seguinte redação:

Súmula n. 331 do TST

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei n. 6.019, de 03.01.1974).

II – A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n. 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V – Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (Brasil, 2011)

Conforme delineado no item V da Súmula n. 331 do TST, a exigência de prova da má escolha ou da falha na fiscalização pode significar, no plano processual, uma barreira intransponível ao empregado público; uma vez que, além de não participar diretamente do processo licitatório ou dos procedimentos fiscalizatórios, também não possui acesso amplo e irrestrito à documentação que eventualmente comprove as irregularidades aptas a ensejar a responsabilidade da Administração Pública.

Não obstante a nova orientação dada em relação à responsabilidade subsidiária da Administração Pública, e a par da quebra da lógica da temporariedade da execução de serviços terceirizados sedimentada pelo item III da Súmula n. 331 do TST, há que se notar que foi mantida a possibilidade de se contratar apenas “serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador”, permanecendo ilícita a contratação para consecução de serviços relacionados à atividade-fim da empresa.

2 As definições legais e os limites da terceirização expressos nas Leis n. 13.429/2017 e n. 13.467/2017, e no Decreto n. 9.507/2018

Entre 19/03/1998 e 26/11/2015, o PL n. 4.302/1998 permaneceu vagando nas Comissões e na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, sem jamais ter sido levado à votação pelo Plenário desta Casa Legislativa. Foi somente a partir de 17/11/2016 (menos de três meses após o impeachment de Dilma Rousseff) que o projeto foi impulsionado e colocado à apreciação pelo Plenário, o qual, em 22/03/2017, aprovou o texto da proposta com 231 votos a favor, 188 contra e 8 abstenções. Por fim, o Presidente da República promulgou a Lei n. 13.429/2017 em 31/03/2017.

Assim, previamente à denominada “Reforma Trabalhista” (Lei n. 13.467/2017), a Lei n. 13.429/2017, dentre outras disposições, incluiu os artigos 4º-A e 5º-A na Lei n. 6.019/74 (sobre trabalho temporário) para preceituar que a terceirização somente se prestaria à contratação de “serviços determinados e específicos”.

Não fazendo qualquer outra menção ou ressalva expressa, a redação dos artigos 4º-A e 5º-A trazida pela Lei n. 13.429/2017 apenas consagrava o critério da especialização sob o aspecto legal, e reforçava a jurisprudência consolidada na Súmula n. 331, III, do TST. Neste sentido, ainda se revelava a impossibilidade de terceirização de toda e qualquer atividade, seja ela periférica ou pertencente ao núcleo duro do objeto social da empresa (*core business*).

Logo após sua promulgação, diversos autores publicaram opiniões no sentido de que a Lei n. 13.429/2017, de fato, não havia permitido a terceirização irrestrita ou de atividades-fim da empresa. O professor Homero Batista Matheus da Silva afirmou categoricamente à época que não havia tal permissivo na lei em referência, de maneira que o quadro normativo e jurisprudencial permaneceria o mesmo no que diz respeito a esse recorte (Silva, 2017).

Na mesma esteira de pensamento, Gustavo Filipe Barbosa Garcia argumentou que a terceirização somente seria permitida “quanto a serviços delimitados previamente e especificados”. Vale dizer, “a empresa prestadora não pode prestar serviços genéricos, não se admitindo a terceirização, pela empresa contratante (tomadora), de atividades sem especificação” (Garcia, 2017, p. 53).

Em outra ocasião, o referido autor assim se manifestou (Garcia, 2018, p. 51):

Não há autorização expressa para a terceirização de atividades-fim da empresa tomadora (contratante), tornando possível a interpretação de que continua aplicável o entendimento da jurisprudência no sentido de que, em regra, admite-se a terceirização apenas de serviços de vigilância, de conservação, limpeza e de atividades-meio da empresa tomadora (Súmula 331, item III, do TST).

Ao notar que a interpretação técnica da expressão “serviços determinados e específicos” não autorizaria a utilização irrestrita da terceirização, e que a controvérsia sobre sua interpretação permaneceria a cargo dos tribunais trabalhistas, o Congresso Nacional adiantou-se para trazer novo regramento ao tema, atendendo aos auspícios de “segurança jurídica” do empresariado nacional.

Assim, cerca de quatro meses após a promulgação da Lei n. 13.429/2017, o Presidente da República promulgou a Lei n. 13.467/2017; alterando, dentre outras disposições, a redação dos artigos

4º-A e 5º-A para excluir a dubiedade da expressão “serviços determinados e específicos” gerada pela lei anterior.

De acordo com a nova redação atribuída aos arts. 4º-A e 5º-A da Lei n. 6.019/74, a pessoa física ou jurídica poderia terceirizar a execução de serviços terceiros de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal.

Ao fazer constar expressamente a possibilidade de se contratar com terceiros a execução de quaisquer atividades, inclusive a atividade principal da contratante, eliminando de forma peremptória a interpretação de que a norma legal anterior não trazia tal permissivo, a Lei n. 13.467/2017 pretendeu quebrar a lógica da especialização dos serviços terceirizados ao deixar de exigir que a empresa prestadora dos serviços seja especializada na atividade a ser contratada.

Houve, ainda, a inclusão do §1º ao art. 4º-A da Lei n. 6.019/74 para autorizar que a empresa prestadora de serviços terceirizados subcontratasse outras empresas para a realização desses serviços. Ou seja, tornou legal a “quarteirização” nas relações de trabalho.

Nota-se, portanto, a intenção deliberada do legislador de não apenas permitir a terceirização irrestrita, mas também possibilitar que a própria empresa prestadora de serviços terceirizasse suas atividades. Outrossim, visou tornar completamente inócua a diferenciação entre terceirização lícita e ilícita, conforme a jurisprudência consolidada pelo Tribunal Superior do Trabalho, em sua Súmula n. 331.

Na esfera pública, em decorrência do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 324 e do RE n. 958.252², em 2018, nos quais o STF considerou lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre o contratante e o empregado da contratada, a Presidência da República editou o Decreto n. 9.507/2018, definindo novas regras sobre terceirização na esfera da administração pública federal.

Enquanto o art. 3º prevê permissões e restrições à terceirização no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional; o art. 4º assim o faz em relação a empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União. A diferença que se verifica entre a Fazenda Pública e as empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União, é que a possibilidade de terceirização está reconhecidamente mais ampla para estas últimas. Para os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional, a terceirização parece, de certa forma, ainda direcionada para as atividades-meio.

Por sua vez, o rol descrito nos artigos 3º e 4º não é taxativo ou tampouco enumerativo, e certamente dá margem a interpretações ampliativas ou restritivas do seu exato conteúdo; e dessa maneira, sem levar em consideração as particularidades do regime estatutário e do regime celetista, as possibilidades e limites dessa contratação devem ser sempre confrontadas com a exigência constitucional do concurso público (art. 37, II, CF/88); e, portanto, ainda sujeitas a controle jurisdicional pelos tribunais brasileiros.

(2) Ambos os julgamentos não envolveram análise específica das novas regras trazidas pela Lei n. 13.467/2017. Os processos discutiam, *in concreto*, apenas os limites estabelecidos pela Súmula n. 331 do TST.

3 Panorama normativo geral e perspectivas sobre a terceirização

Para melhor visualização do quadro normativo e jurisprudencial que esteve em vigor no Brasil nos últimos anos, concebeu-se o seguinte ilustrativo para contingenciar os limites da terceirização no que diz respeito às possibilidades de contratação de serviços para execução de atividades-meio e atividades-fim:

	Cenário pré Lei n. 13.429/2017)	Cenário da lei n. 13.429/2017 (entre 31/03/17 a 12/07/2017*)	Cenário da lei n. 13.467/2017*
Atividade-meio	Possibilidade apenas para serviços de vigilância, de conservação e limpeza, e de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador desde que inexistente a personalidade e a subordinação direta (conforme item III da Súmula n. 331 do TST)	Questão interpretativa dada ao termo “serviços determinados e específicos” (arts. 4º-A e 5º-A da Lei n. 6.019/74), a terceirização da atividade meio permaneceria restrita aos serviços de vigilância, de conservação e limpeza, e de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador desde que inexistente a personalidade e a subordinação direta (conforme item III da Súmula n. 331 do TST)	A Lei n. 13.467/2017 reformou a Lei n. 13.467/2017, e deu nova redação aos artigos 4º-A e 5º-A da Lei n. 6.019/74 para considerar prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal. Sendo assim, tornou-se possível terceirizar atividades-meio e atividade-fim.
Atividade-fim	Não seria possível	Questão interpretativa do termo “serviços determinados e específicos” (arts. 4º-A e 5º-A da Lei n. 6.019/74), mas ainda defende-se sua impossibilidade nos termos em que expressos na Lei n. 13.429/2017.	Possível

* Obs: A Lei n. 13.467/2017 teve período de vacância de 120 dias após sua promulgação, em 13/07/2017 (art. 6º da Lei n. 13.467/2017).

Fonte: Elaboração própria.

Desde a incipiente norma do Decreto n. 200/67 prevendo a “descentralização” de determinadas atividades da Administração Pública federal, até a edição da Súmula n. 256 do TST, em 1986, tem-se que a terceirização em terras brasileiras esteve, de modo geral, adstrita à sua concepção clássica, ou seja, limitada à contratação de atividades temporárias e de natureza especial expressamente previstas em lei (no caso, as Leis n. 6.019/74 e n. 7.102/83).

A partir da edição da Súmula n. 331, a lógica da temporariedade é quebrada ao se permitir, em seu item III, a terceirização permanente das atividades-meio do contratante dos serviços (assim entendidas aquelas atividades acessórias ou auxiliares, que não estão inseridas diretamente no fim do empreendimento – *core business*).

O critério de especialização na prestação de serviços terceirizados permaneceu exigível até a edição da Lei n. 13.467/2017. Novamente em um cenário de amplo desemprego, austeridade fiscal, corte de investimentos e gastos sociais (Fagnani, 2017), a denominada “Reforma Trabalhista” rompeu a diferenciação entre atividade-fim e atividade-meio, ao permitir a terceirização ampla e irrestrita das atividades da empresa, inclusive de sua atividade principal. Nesse sentido, além de quebrar a lógica

da especialização, pretendeu fazer letra morta ao item III da Súmula n. 331 do TST, e tornar inoficiosa a distinção entre terceirização lícita e ilícita.

Em junho de 2020, o STF julgou as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5.735, 5.695, 5.687, 5.686 e 5.685, que questionavam, especificamente, a constitucionalidade da terceirização das atividades-fim consagrada pela Lei n. 13.467/2017. Por 7 votos a 4, a Suprema Corte entendeu, fundamentada nos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, pela constitucionalidade das alterações promovidas pela Lei n. 13.467/2017 na Lei n. 6.019/74, chancelando, assim, a quebra da lógica da especialização, uma vez que toda e qualquer atividade poderá ser desenvolvida por terceiros.

No julgamento das referidas ações diretas de inconstitucionalidade citadas acima (as quatro primeiras foram pensadas à ADI n. 5685), o relator Ministro Gilmar Mendes revisitou o voto proferido pelo Ministro Roberto Barroso na ocasião do julgamento da ADPF n. 324, e fez constar em seu voto a tese firmada nesta última decisão:

1. A Constituição não impõe a adoção de um modelo de produção específico, não impede o desenvolvimento de estratégias empresariais flexíveis, tampouco veda a terceirização. Todavia, a jurisprudência trabalhista sobre o tema tem sido oscilante e não estabelece critérios e condições claras e objetivas, que permitam sua adoção com segurança. O direito do trabalho e o sistema sindical precisam se adequar as transformações no mercado de trabalho e na sociedade.
2. A terceirização das atividades-meio ou das atividades-fim de uma empresa tem amparo nos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, que asseguram aos agentes econômicos a liberdade de formular estratégias negociais indutoras de maior eficiência econômica e competitividade.
3. A terceirização não enseja, por si só, precarização do trabalho, violação da dignidade do trabalhador ou desrespeito a direitos previdenciários. É o exercício abusivo da sua contratação que pode produzir tais violações. (Brasil, 2020)

Em primeiro lugar, em relação à tese firmada de que a terceirização não enseja, por si só, precarização do trabalho, torna-se oportuno colacionar os apontamentos de Roberto Vêras de Oliveira sobre o dossiê da CUT/DIEESE (2014) acerca dos impactos da terceirização aos trabalhadores:

Estudo da CUT/DIEESE (2014, p. 13) estima que: “os trabalhadores terceirizados perfazem 26,8% do mercado formal de trabalho, totalizando 12,7 milhões de assalariados”; em média percebem um salário 24,7% menor; estão submetidos a jornadas de trabalho 7,5% maiores; permanecem no emprego por um período 53,5% menor (maior rotatividade) (CUT/DIEESE, 2014, p. 13 apud Oliveira, 2015)

Ademais, a Suprema Corte, em uma lógica invertida de que “o direito do trabalho e o sistema sindical precisam se adequar as transformações no mercado de trabalho”, endossou a retirada do manto de proteção social para favorecer o “desenvolvimento de estratégias empresariais flexíveis”. Ao fazer prevalecer única e tão somente os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, o STF inutilizou os princípios da valorização social do trabalho, da dignidade humana e da melhoria contínua.

Não obstante, a vida prática cotidiana vai além dos próprios limites legais e jurisprudenciais, e empresta novos caracteres ao fenômeno em estudo. Nesse sentido, atualmente, o trabalho desempenhado em plataformas digitais de entregas de produtos e transporte de pessoas tem revelado um novo expoente da terceirização: o *crowdsourcing*.

Crowdsourcing (resultado da fusão de “crowd” – multidão; e “outsourcing” – terceirização) é uma expressão originalmente cunhada por Jeff Howe para caracterizar um modelo de produção e de estruturação de processos que utiliza a experiência e os conhecimentos de uma coletividade de trabalhadores para a resolução de problemas ou desenvolvimento de uma solução.

Conforme definição do próprio autor, “*crowdsourcing* representa o ato de uma empresa ou instituição assumir uma função antes desempenhada por empregados e terceirizá-la para uma indefinida (e geralmente grande) rede de pessoas na forma de uma chamada aberta” (Howe, 2006).

No caso emblemático e atual dos entregadores e motoristas em plataformas digitais, observa-se que além de o trabalho ser administrado por sofisticados sistemas de controle de qualidade, distribuição e precificação dos serviços, há a possibilidade real e imediata de mapear todo o processo de trabalho desta multidão de trabalhadores, submetendo-os à avaliação constante de uma espécie de “gerente coletivo”, composta pela multidão de consumidores (Sabino; Abílio, 2019).

O *crowdsourcing*, na forma em que se apresenta atualmente, elimina a necessidade de uma empresa interposta para fornecer os serviços. Por meio de termos de adesão e manuais de conduta, as empresas são capazes de organizar e adaptar os trabalhadores aos seus modelos de gestão e produção, submetendo-os a um trabalho permanentemente vigiado, controlado e gerenciado, que se organiza e se reproduz por meio dos dados gerados pela própria atividade dos trabalhadores e dos consumidores, que irão avaliar e selecionar os mais capacitados (Antunes; Filgueiras, 2020).

Ao deter o conhecimento da demanda e da dimensão da força de trabalho, e possuir o poder unilateral de estipular regras sobre a remuneração do trabalho, as empresas-aplicativo conseguem reduzir expressivamente os custos relacionados com a contratação de empregados, e eliminam aspectos burocráticos que precisariam ser alinhados diretamente com o trabalhador (supondo a existência de um contrato de trabalho) ou com as empresas terceirizadas.

Essa nova forma de organização empresarial, resultante do dinamismo das relações trabalhistas firmadas em ambiente virtual, sem dúvida alguma acrescenta novos contornos e possibilidades da terceirização; de maneira que a edição da Lei n. 13.467/2017 de forma alguma sepultou o debate sobre suas possibilidades e limites.

Considerações finais

Em seu estágio inicial, em meados da década de 1970, a terceirização desponta como um fenômeno consistente na possibilidade da empresa externalizar determinadas atividades produtivas que não consideradas fundamentais, mas, ao mesmo tempo, manter controle total da qualidade, supervisionar o modo de produção e estabelecer padrões organizacionais sobre parte de outra empresa, sem, contudo, precisar absorvê-la.

Nesse primeiro momento, nota-se que a decisão de terceirizar determinada atividade é orientada pelos critérios de especialização e temporariedade na sua execução. Além da inerente redução de custos de produção, a terceirização é utilizada também para que a empresa diferencie e direcione com maior clareza o foco do seu negócio principal (atividade-fim ou *core business*).

Os desvirtuamentos aos preceitos embrionários de especialização e temporariedade verificados na prática ao longo dos anos 1970 e 1980 acabaram culminando em determinados e

pontuais permissivos legais (a exemplo da Lei n. 6.019/74 e n. 7.102/83) e jurisprudenciais (Súmula n. 256 do TST, em 1986) que abrandaram a restrição à sua utilização.

Contudo, na década de 1990, o permissivo conferido no item III da Súmula n. 331 do TST, na sua redação original de 1993, possibilitou a quebra da lógica da temporariedade imanente à terceirização. Desde então, o verbete sumular passou a autorizar a terceirização permanente das atividades-meio do contratante dos serviços (assim entendidas aquelas atividades acessórias ou auxiliares, que não estão inseridas diretamente no fim do empreendimento – *core business*).

Embora o item III da Súmula n. 331 do TST tenha mantido a redação original, observou-se que, entre 1994 e 2014, a terceirização saltou de 5,6% para 25% do total de empregados formais. Conclui-se que o referido entendimento sumulado não apenas não restringiu as possibilidades da terceirização, como as ampliou.

Nesse enorme vácuo legislativo, a Lei n. 13.429/2017 surgiu na tentativa malograda de se ampliar indefinidamente as possibilidades de terceirização. Por sua vez, a adoção da expressão “serviços determinados e específicos” manteve a lógica da especialização, consistente na possibilidade de se terceirizar apenas atividades periféricas, acessórias, que exigem um conhecimento específico daquele que lhe presta o serviço.

Essa questão não passou despercebida pela “Reforma Trabalhista” (Lei n. 13.467/2017), uma vez que deu nova redação aos arts. 4º-A e 5º-A da Lei n. 6.019/74, para estabelecer, expressamente, que a empresa pode livremente transferir a execução de suas atividades a terceiros, até mesmo sua atividade principal (negócio principal ou *core business*).

Depois do critério da temporariedade ter sido superado, de forma peremptória, com a edição da Súmula n. 331 do TST, em 1993; a “Reforma Trabalhista” (Lei n. 13.467/2017) acaba, por vez, com a exigência de especialização dos serviços contratados com terceiros.

Assim, observa-se diante do referido estudo, que os atos normativos e entendimentos jurisprudenciais não apenas demonstram a evolução do processo de terceirização ao longo das décadas, como também chancelam juridicamente os modos de organização cada vez mais flexíveis, horizontalizados e enxutos.

Ademais, nota-se que, ao menos na experiência brasileira, o processo de terceirização passou de uma lógica fixada nos critérios de especialização e temporariedade (vide Súmula n. 256 do TST), para uma orientada na possibilidade de estabelecê-la de modo amplo, geral e irrestrito, sem qualquer distinção sobre a atividade a ser desempenhada pelo terceiro (se acessória ou principal).

Em última instância, não havendo mais a exigência de que a prestação de serviços seja especializada e/ou que esteja limitada pelo tempo, a opção pela terceirização transparece ser, única e exclusivamente, uma ferramenta para redução de custos trabalhistas demandada pelo empresariado, autorizada pelos Poderes Legislativo e Executivo, e chancelada pelo Poder Judiciário.

Por sua vez, a história evolutiva da terceirização não se encerra com a edição da Lei n. 13.467/2017. Como visto, na atual empresa capitalista já é possível identificar novos expoentes mais amplos e ainda não bem esclarecidos de terceirização, como o *crowdsourcing*.

À luz das empresas-aplicativo, verifica-se o *crowdsourcing* quando as plataformas digitais são capazes de arrematar uma multidão de trabalhadores, coordená-los por meio de termos de

adesão e manuais de conduta, e submetê-los a um engenhoso e sofisticado sistema de supervisão e controle, o qual é continuamente gerenciado com dados estatísticos fornecidos pelos próprios trabalhadores e consumidores, os quais se colocam como uma espécie de gerente coletivo (Abílio, 2020).

O *crowdsourcing* não pressupõe qualquer especialização e se dispersa no tempo. Além disso, na forma em que se apresenta atualmente, elimina a necessidade de uma empresa interposta para fornecer os serviços de outrora; pois o ambiente virtual torna possível a definição direta e imediata das normas e formas de prestação do trabalho. Nesse aspecto, há, ainda, quebra até mesmo da espacialidade do trabalho a ser desempenhado.

Observa-se, portanto, que a terceirização cada vez mais caminha para a dispensa de requisitos para sua existência e validação, ampliando as possibilidades e limites para os quais (e com quem) uma determinada organização poderá optar por externalizar suas atividades.

Referências bibliográficas

ABILIO, Ludmila Costhek. Uberização: a era do trabalhador just-in-time? *Estud. Av.*, São Paulo, v. 34, n. 98, p. 111-126, abr. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3498.008>.

ANTUNES, Ricardo; FILGUEIRAS, Vitor. Plataformas digitais, Uberização do trabalho e regulação no Capitalismo contemporâneo. *Contracampo*, Niterói, v. 39, n. 1, p. 27-43, abr./jul. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22409/contracampo.v39i1.38901>.

BRASIL. Decreto n. 200/67, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *DOU*, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De10200.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Decreto n. 9.507/2018, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. *DOU*, Brasília, 24 set. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 5.645/70, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. *DOU*, Brasília, 11 dez. 1970. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 6.019/74, 3 de janeiro 1974. Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas, e dá outras providências. *DOU*, Brasília, 4 jan. 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 7.102/83, de 20 de junho de 1983. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. *DOU*, Brasília,

21 jun. 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7102.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.666/93, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *DOU*, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.429/2017, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. *DOU*, Brasília, 31 mar. 2017 – edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.467/2019, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. *DOU*, Brasília, 14 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência. ADPF 324, Relator(a): Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2018. Processo eletrônico DJe-194; divulgação em 5 set. 2019; publicação em 6 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4620584>. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência. ADI 5685, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2020. Processo eletrônico DJe-208; divulgação em 20/08/2020; publicação em 21/08/2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5163507>. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Jurisprudência. Súmulas. Súmula n. 256 do TST (redação original). DJ, Brasília, divulgado em 30.09.1986, 01 e 02.10.1986. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/sumulas>. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Jurisprudência. Súmulas. Súmula n. 256 do TST (*cancelada*). DJ, Brasília, 19, 20 e 21.11.2003. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/sumulas>. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Jurisprudência. Súmulas. Súmula n. 331 do TST (revisão da Súmula n. 256). DJ, Brasília, divulgado em 21, 28.12.1993 e 04.01.1994. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/sumulas>. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Jurisprudência. Súmulas. Súmula n. 331 do TST (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação). DEJT, Brasília, divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/sumulas>. Acesso em: 26 ago. 2020.

CARDOSO DE MELLO, João M.; NOVAIS, Fernando A. *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*. São Paulo: UNESP/FACAMP, 2009.

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

FAGNANI, Eduardo. *O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)*. Campinas: IE/UNICAMP, jun. 2017. (Texto para Discussão, n. 308).

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Terceirização: principais destaques dos projetos de lei 4.302/1998 e 4.330/2004. *Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região*, Ano VII, 2018.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Terceirização: trabalho temporário, cooperativas de trabalho*. Salvador: Juspodivm, 2017.

HOWE, Jeff. *Crowdsourcing: a definition*. Jun. 2006. Disponível em: http://www.crowdsourcing.com/cs/2006/06/crowdsourcing_a.html. Tradução livre de: “Crowdsourcing represents the act of a company or institution taking a function once performed by employees and outsourcing it to an undefined (and generally large) network of people in the form of na open call”.

KALIL, Renan Bernardi. *Capitalismo de plataforma e direito do trabalho: crowdwork e trabalho sob demanda por meio de aplicativos*. Tese (Doutorado em Direito do Trabalho e da Seguridade Social)– Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

KREIN, José Dari; GIMENEZ, Denis Maracci; SANTOS, Anselmo Luis (Org.). *Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil*. Campinas: Curt Nimuendajú, 2018. p. 95-122.

OLIVEIRA, Roberto Vêras de. Sindicalismo e terceirização no Brasil: pontos para reflexão. *Cad. CRH*, Salvador, v. 28, n. 75, p. 545-567, dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000300007>. Acesso em: 27 ago. 2020.

SABINO, André Monici; ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização – o empreendedorismo como novo nome para a exploração. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, v. 2, n. 2, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.33239/rtdh.v2i2.53>.

SILVA, Homero Batista Mateus da. *Comentários à reforma trabalhista – análise da Lei 13.467/2017 – artigo por artigo*. São Paulo: RT, 2017.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora Unesp, 2017.